

Anche il metodo con il quale venivano calcolati i canoni di accesso e di sosta sollevava alcuni problemi dal punto di vista della concorrenza, in quanto sembrava configurare una ripartizione dei ricavi tra le società Caronte Shipping, Tourist Ferry Boat e Ferrovie dello Stato. L'istituzione del Gruppo di Lavoro, inoltre, sembrava favorire lo scambio di informazioni relative alle politiche commerciali delle parti, con conseguente alterazione del funzionamento della concorrenza.

A un primo esame, risultavano infine assenti due dei requisiti necessari per potere concedere l'autorizzazione in deroga dell'accordo ai sensi dell'articolo 4. In primo luogo, le restrizioni di prezzo derivanti dalle clausole di *interlining* non sembravano strettamente necessarie per il miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di traghettamento; in secondo luogo l'intesa era idonea a limitare la concorrenza su una parte sostanziale del mercato interessato, sul quale operavano esclusivamente i partecipanti all'accordo.

Nel novembre 1998 è pervenuta all'Autorità una lettera con la quale le parti hanno notificato il ritiro dell'accordo sottoscritto. L'Autorità, preso atto del ritiro dell'intesa, ha disposto una delibera di chiusura dell'istruttoria, essendo venuto meno l'oggetto del procedimento.

SEGNALAZIONE SUL PIANO DI RIORDINO DEL GRUPPO FINMARE

Nel luglio 1998 l'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato e della Camera, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dei Trasporti e della Navigazione una segnalazione, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in merito al piano di riordino del gruppo Finmare presentato al Parlamento dal Ministro dei Trasporti e alla regolamentazione relativa ai servizi marittimi di linea con le isole.

In base alla vigente normativa²², per i servizi marittimi di linea con le isole viene corrisposta alle società del gruppo Finmare una sovvenzione di esercizio, che ripiana lo squilibrio tra ricavi e costi, per le linee ritenute essenziali per il trasporto sia di persone che di merci da e per le isole. Le linee e le frequenze ritenute socialmente essenziali e le

²² Legge 20 dicembre 1974 n. 684; legge 19 maggio 1975, n. 169; legge 5 dicembre 1986, n. 856 e legge 5 maggio 1989, n. 160.

relative tariffe sono individuate dalle stesse società, nell'ambito di una proposta tecnica che viene successivamente valutata ed approvata dalle Amministrazioni competenti e nell'ambito di una convenzione ventennale stipulata con il Ministero dei Trasporti.

Il piano di riordino del Gruppo Finmare presentato al Parlamento prevedeva il mantenimento dell'attuale sistema regolamentare, auspicando peraltro lo sviluppo delle attività più strettamente commerciali delle società del Gruppo Finmare. Al riguardo, l'Autorità ha osservato come a livello comunitario siano state espresse indicazioni volte a promuovere un maggiore grado di concorrenza nei servizi marittimi di linea, prevedendo tra l'altro che l'eventuale conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori che svolgono servizi regolari con le isole avvenga su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari e tramite gara²³. Inoltre, al fine di evitare sussidi incrociati, la contabilizzazione delle perdite da ripianare con sussidi pubblici deve essere fatta distintamente per ciascun servizio prestato, con una netta separazione all'interno della stessa impresa fra i compiti di servizio pubblico e le attività da svolgere in concorrenza.

Tali principi non sembravano essere recepiti nel piano di riordino, dove al contrario si mantenevano i privilegi e i diritti speciali a favore delle società del Gruppo Finmare fino alla data ultima di scadenza consentita dalle normative comunitarie. In particolare, diversamente da quanto indicato a livello comunitario, l'attuale sistema di sovvenzioni avrebbe finanziato i programmi di sviluppo commerciale delle società del Gruppo Finmare. Inoltre, la maggiore flessibilità tariffaria prevista dal piano sembrava volta all'acquisizione di maggiore traffico rispetto agli operatori concorrenti piuttosto che alla necessità di agevolare gli spostamenti dei residenti nelle isole.

²³ Il Regolamento del Consiglio n. 3577/92 prevede, per i servizi marittimi di linea, la liberalizzazione dei servizi di cabotaggio con le isole nell'Unione Europea dal 1° gennaio 1999, con l'eccezione della Grecia fino al 1° gennaio 2004, e dispone che l'eventuale conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori che svolgono servizi regolari con le isole avvenga su base non discriminatoria per tutti gli armatori comunitari, rendendo altresì disponibile a tutti l'eventuale compenso per gli obblighi di servizio pubblico. La Comunicazione della Commissione del 5 luglio 1997, Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi (97/C 205/5), auspica che gli stessi contratti siano aggiudicati a seguito di gara pubblica, con adeguata pubblicità della gara e degli obblighi relativi al servizio e che la contabilizzazione delle perdite da ripianare con sussidi pubblici sia fatta distintamente per ciascun servizio prestato, per evitare sussidi incrociati. Ove lo Stato membro intenda fare eccezione a tale principio per i servizi di traghetto regolari con le isole, i sussidi pubblici devono essere notificati alla Commissione quali aiuti di Stato.

L'Autorità ha anzitutto sottolineato la necessità di assegnare la funzione di individuare i servizi essenziali e le loro tariffe alla pubblica amministrazione, poiché l'intervento delle imprese in questo ambito porta ad estendere l'area di "servizio pubblico" sussidiata dallo Stato fino ad includere i servizi svolti in concorrenza con armatori privati. E' stato poi messo in luce come i sussidi pubblici debbano essere finalizzati a finanziare solo i servizi svolti per ragioni sociali (ossia per garantire la continuità territoriale, assicurando un collegamento in periodi e/o orari in cui l'offerta è altrimenti insufficiente), e non quelli più strettamente commerciali (relativi ai periodi ed agli orari in cui il flusso turistico consente che l'attività sia svolta in concorrenza tra più operatori). La commistione fra le due attività ha invece frequentemente portato, anche alla luce dell'esperienza dell'Autorità in applicazione della legge n. 287/90, a comportamenti restrittivi della concorrenza da parte delle imprese sovvenzionate. Appare quindi necessaria, sia a livello legislativo sia nell'ambito dell'attuale convenzione, introdurre una chiara separazione del servizio pubblico dalle altre attività svolte.

L'Autorità ha infine auspicato l'ingresso di altri operatori sulle linee di servizio pubblico, in quanto la concorrenza fra imprese può in molti casi essere in grado di assicurare l'esistenza e la regolarità dei servizi considerati essenziali e a condizioni vantaggiose per gli utenti, rendendo superflua la corresponsione di contributi a carico dello Stato. Laddove la concorrenza nel mercato non si sviluppi, appare opportuno adottare meccanismi di concorrenza almeno nell'assegnazione dei servizi, come peraltro previsto dalla normativa comunitaria. Al riguardo, l'Autorità ha suggerito di anticipare il termine delle convenzioni con le società del Gruppo Finmare rispetto alla scadenza ventennale prevista dalla legge. Gli interventi indicati potrebbero assicurare un pieno raggiungimento degli obiettivi di politica dei trasporti alla base del piano di riordino, un miglioramento della quantità e della qualità dell'offerta con riduzione dei prezzi e degli oneri per lo Stato, consentendo al contempo un più ampio soddisfacimento delle esigenze di continuità territoriale.

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno l'Autorità ha esaminato due intese poste in essere da Alitalia con altri vettori, riguardanti una pluralità di rotte nazionali, vietando la prima ed autorizzando la seconda in deroga, per un periodo di tre anni (ALITALIA-MERIDIANA; ALITALIA-MINERVA AIRLINES). Sono stati anche effettuati due interventi di segnalazione, riguardo alle misure attuative della normativa volta a limitare l'inquinamento acustico derivante dagli aeroporti e ai provvedimenti ministeriali di ripartizione del traffico aereo tra gli aeroporti di Linate e Malpensa (INQUINAMENTO ACUSTICO NEGLI AEROPORTI; MISURE TEMPORANEE DI RIPARTIZIONE DEL TRAFFICO AEREO TRA GLI AEROPORTI DI LINATE E MALPENSA).

ALITALIA-MERIDIANA

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Alitalia Spa e Meridiana Spa, a seguito della notifica, da parte di Alitalia, di alcuni accordi di *code-sharing* stipulati tra le due compagnie. In subordine all'accertamento del carattere non restrittivo degli accordi, veniva richiesta l'esenzione in deroga dal divieto di intese restrittive della concorrenza.

L'intesa prevedeva l'effettuazione di voli comuni tra i due vettori, con condivisione di codice di volo, sulle rotte Bologna-Palermo, Torino-Catania, Roma-Malpensa, Pisa-Catania. Sulle prime tre rotte era previsto, inoltre, un accordo di *block space*, consistente nella ripartizione tra le compagnie dei posti disponibili sull'aereo.

Ai fini del procedimento, il mercato del prodotto è stato individuato come quello del trasporto aereo di linea di passeggeri. Stanti le caratteristiche delle rotte interessate e del servizio ferroviario in Italia, nonché le frequenze e le modalità di quest'ultimo, non è stata ravvisata una sostituibilità con i servizi ferroviari ad alta velocità. Per quanto concerne il mercato geografico, tutte le rotte interessate dagli accordi notificati sono state considerate singolarmente mercati distinti quali collegamenti *point-to-point*. Solo la Roma-Malpensa è stata valutata, per il suo apporto di traffico da e verso un *hub*, in base all'approccio *origin-destination*.

Considerando il coordinamento commerciale derivante dal *code-sharing*, l'Autorità ha ritenuto che gli accordi determinassero una riduzione della concorrenza sia sulle rotte sulle quali Alitalia e Meridiana sono risultati concorrenti effettivi (Roma-Malpensa e Torino-Catania), in ragione del passaggio da una situazione in cui erano presenti due vettori autonomi a una situazione di monopolio, sia sulle rotte su cui Alitalia e Meridiana sono risultati concorrenti potenziali (Pisa-Catania e Bologna-Palermo), in quanto, per il tipo di flotta di aeromobili di cui dispongono, i due vettori possono operare su entrambe le rotte.

Si è inoltre ritenuto che l'accordo potesse avere ripercussioni anche su altre rotte non oggetto dell'intesa, in quanto il legame commerciale che si crea fra i due vettori per il *code-sharing* ed il fatto che la redditività del servizio del vettore operante possa dipendere dalla permanenza dell'accordo rendono assai improbabili azioni competitive nei confronti della controparte, soprattutto per il vettore di minori dimensioni, in quanto più esposto, dal punto di vista economico, alle fluttuazioni dei ricavi.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che l'intesa fosse idonea a favorire un rafforzamento della posizione detenuta da Alitalia e fosse in grado di ostacolare lo sviluppo della concorrenza. Meridiana, infatti, non solo è un concorrente potenziale su alcune singole rotte, ma, essendo il secondo operatore sulle rotte nazionali, è anche il migliore candidato per accordi sui collegamenti interni italiani con vettori nuovi entranti, specialmente esteri.

L'Autorità non ha ritenuto di ravvisare l'esistenza dei presupposti per la concessione dell'esenzione in deroga, sia sotto il profilo del miglioramento delle condizioni di offerta determinato dall'intesa (in quanto l'accordo non ha comportato l'attivazione di nuove rotte né l'aumento del numero di frequenze), sia sotto il profilo del beneficio per i consumatori (in quanto i dati raccolti hanno evidenziato come l'intesa abbia condotto a un rilevante aumento delle tariffe sulle rotte interessate, sia per la clientela affari, sia per quella "turistica"). Non risultando dimostrato alcun miglioramento nelle condizioni di offerta che avesse per effetto un beneficio per i consumatori, ogni valutazione in merito all'indispensabilità delle restrizioni è apparsa superflua.

L'Autorità ha quindi ritenuto che l'intesa intervenuta fra le società Alitalia e Meridiana avesse per oggetto e per effetto di impedire in maniera consistente la

concorrenza, in violazione del divieto di cui all'articolo 2 della legge n. 287/90, e ha rigettato la richiesta di autorizzazione in deroga ai sensi dell'articolo 4.

ALITALIA-MINERVA AIRLINES

Sempre nel gennaio 1999, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Alitalia Spa e Minerva Airlines, a seguito della notifica, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, di un accordo commerciale stipulato tra i due vettori. Anche in questo caso, come in quello precedente, in subordine all'accertamento del carattere non restrittivo dell'intesa veniva richiesta un'autorizzazione in deroga.

L'oggetto dell'intesa tra Alitalia e Minerva riguardava il coordinamento tra i due vettori dei servizi aerei di linea su tutte le rotte (27, per la quasi totalità nazionali) operate da Minerva conferendo a quest'ultima il marchio di Alitalia, nonché il suo supporto in termini di struttura di distribuzione, secondo le caratteristiche tipiche del *franchising* tra vettori aerei. I voli di tale rete aggregata sarebbero stati commercializzati e pubblicizzati con denominazione AZ ed era prevista la possibilità che alcune tratte fossero operate in *code sharing*.

Ai fini del procedimento, il mercato del prodotto è stato individuato come quello del trasporto aereo di linea di passeggeri. Per quanto concerne il mercato geografico, tutte le rotte interessate dall'accordo notificato sono state ritenute singolarmente mercati distinti quali collegamenti *point-to-point*. Come nel caso Alitalia-Meridiana, solo per quelle che collegano l'aeroporto di Malpensa si è proceduto a una valutazione in base all'approccio *origin-destination*.

Non operando Alitalia e Minerva sulle stesse rotte, l'accordo in esame non è stato ritenuto atto a restringere significativamente la concorrenza effettiva. Il fatto che l'accordo di *franchising* riguardasse l'intera area di operatività di Minerva e determinasse un'integrazione della struttura tariffaria di quest'ultima con quella di Alitalia è stato ritenuto tale da comportare, invece, l'eliminazione della concorrenza potenziale fra Alitalia e Minerva sui singoli mercati interessati. Minerva, infatti, deve ritenersi uno dei pochi vettori nazionali in grado di svolgere un'attiva concorrenza nei confronti di Alitalia sui collegamenti *point-to-point* di medio volume di traffico. Tale effetto restrittivo è apparso rafforzato dalla durata illimitata dell'accordo e dal fatto che esso coinvolgesse tutte le risorse disponibili di Minerva.

Poiché il passeggero, per la natura stessa della formula del franchising, percepisce il servizio come operato da Alitalia, l'Autorità ha ritenuto che, con l'intesa notificata, Alitalia estendesse ovvero consolidasse la sua presenza, attraverso il suo marchio e la sua rete distributiva, su 27 rotte. In modo particolare, l'Autorità ha evidenziato come l'intesa risultasse idonea a elevare le barriere all'entrata sulle rotte nazionali, in quanto l'estensione della presenza di Alitalia su rotte minori può scoraggiare l'ingresso di nuovi concorrenti sulle stesse, nonché su altre rotte nazionali. Un ingresso stabile sui collegamenti *point-to-point* è, infatti, praticabile solamente per i vettori regionali collegati con alleanze assai strette con le compagnie maggiori, tenuto anche conto del programma di "fidelizzazione" dei passeggeri di Alitalia.

Per i collegamenti *origin-destination*, l'intesa notificata è risultata determinare una restrizione della concorrenza limitatamente a due rotte (Perugia-Malpensa ed Alghero-Malpensa).

In ragione di quanto sopra esposto, l'Autorità ha giudicato che l'intesa intervenuta fra Alitalia e Minerva avesse per oggetto di impedire in maniera consistente la concorrenza in violazione del divieto di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90.

Per quanto riguarda la richiesta di esenzione in deroga ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90, l'Autorità ha ritenuto che le parti avessero fornito elementi idonei a ritenerne sussistenti i requisiti, in quanto sono stati rilevati vantaggi in termini sia di costo che di ampliamento dell'offerta, riconducibili all'intesa notificata, che sono stati, almeno in parte, trasferiti ai consumatori. L'intesa, infatti, ha dato luogo all'apertura di dieci nuovi collegamenti diretti, in precedenza non operati da alcun vettore, a un seppur contenuto aumento dell'offerta sulle rotte già operate a seguito della creazione di nuove frequenze, e a riduzioni delle tariffe su alcune rotte (Firenze-Malpensa e Perugia-Malpensa). Inoltre, Minerva ha fornito elementi comprovanti la riduzione del prezzo in media pagato dai consumatori almeno su altre tre rotte, grazie ai risparmi di costo realizzati in virtù dell'intesa.

In merito all'indispensabilità dell'intesa per l'ingresso e la permanenza sul mercato di Minerva, le parti hanno sostenuto che l'accordo di *franchising*, tramite la condivisione dei costi fissi e lo sfruttamento del marchio e della reputazione del vettore

già affermato, avrebbe consentito a Minerva l'avviamento sul mercato, per il periodo necessario al recupero degli investimenti effettuati e per acquisire una reputazione che potesse poi essere utilizzata anche autonomamente. Inoltre, l'accordo di *franchising* era necessario per Alitalia al fine di potere esercitare le rotte incluse nell'accordo, rotte che altrimenti non garantirebbero un pareggio economico per i limitati volumi di traffico e per le maggiori dimensioni dei propri aeromobili.

Inoltre, l'assenza di limitazioni nel numero degli *slot* negli aeroporti interessati faceva sì che rimanesse possibile l'ingresso di nuovi concorrenti anche sulle rotte in cui Alitalia e Minerva erano attualmente gli unici operatori, mentre la limitata durata dell'esenzione richiesta (tre anni) rendeva non impraticabile a medio termine un aumento della concorrenza effettiva, e, comunque, una pressione concorrenziale da parte dei vettori potenziali entranti. Inoltre, al termine di tale periodo, Minerva avrebbe potuto disporre di una reputazione commerciale tale da consentirle di operare autonomamente e/o di allearsi con altri vettori. In ragione di ciò si è ritenuto che l'accordo non determinasse l'eliminazione della concorrenza nei mercati interessati.

L'Autorità ha, pertanto, deciso di autorizzare ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 287/90 l'intesa fino al 31 gennaio 2001. Il periodo di tre anni (pari alla durata minima contrattuale dell'accordo) era stato indicato da Minerva come il minimo necessario per il recupero degli investimenti sostenuti per adeguare il proprio servizio agli standard richiesti da Alitalia e per la piena realizzazione dei benefici indicati.

SEGNALAZIONE SULL'INQUINAMENTO ACUSTICO NEGLI AEROPORTI

Con una segnalazione del luglio 1998 al Ministro dei Trasporti e al Ministro dell'Ambiente, l'Autorità ha evidenziato come alcune previsioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 11 dicembre 1997, n. 496, ossia il regolamento di esecuzione relativo alla disciplina dell'inquinamento acustico derivante dal traffico aereo, possano produrre una ingiustificata restrizione della concorrenza tra aeroporti, in modo particolare con riferimento al traffico merci per via aerea.

L'articolo 5 del decreto contiene infatti una deroga al divieto di volo notturno dalle ore 23,00 alle 6,00 in favore degli aeroporti intercontinentali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa. L'Autorità ha sottolineato che tale deroga appare idonea a produrre un'ingiustificata discriminazione tra aeroporti. I criteri di individuazione degli aeroporti

esentati dal divieto di volo notturno non sono sembrati in linea con quanto disposto dalla legge quadro 26 ottobre 1995, n. 447 sull'inquinamento acustico, né risultava che la classificazione degli aeroporti in base alla rumorosità, così come prevista dal decreto del Ministero dell'Ambiente emanato in data 31 ottobre 1997, sia stata utilizzata come base per la determinazione degli aeroporti su cui consentire voli notturni.

Dal punto di vista concorrenziale, l'Autorità ha evidenziato che i flussi di traffico merci possono originare da, o confluire in, un'area più vasta di quella del bacino d'utenza dei passeggeri di un singolo aeroporto. Le merci trasportate per via aerea provengono, infatti, spesso da aree geografiche significativamente diverse da quella in cui è situato l'aeroporto. Dal punto di vista del trasporto merci per via aerea appare quindi sussistere una sostituibilità tra aeroporti, quanto meno all'interno della stessa area geografica (Nord, Centro, Sud), con la conseguenza che, poiché una parte considerevole del traffico merci, soprattutto quello diretto a destinazioni intercontinentali, si svolge nelle ore notturne, una deroga alla limitazione del traffico aereo notturno per alcuni aeroporti può tradursi in un ingiustificato vantaggio di questi ultimi a sfavore di potenziali concorrenti.

L'Autorità ha, pertanto, auspicato che eventuali deroghe al divieto di volo notturno, proporzionali all'obiettivo di contenimento dell'inquinamento acustico, siano stabilite con criteri oggettivi, pertinenti e non discriminatori.

PARERE SULLE MISURE TEMPORANEE DI RIPARTIZIONE DEL TRAFFICO AEREO TRA GLI AEROPORTI DI LINATE E MALPENSA

Con una segnalazione dell'ottobre 1998, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al Presidente del Consiglio e al Ministro dei Trasporti, l'Autorità ha inteso evidenziare come le disposizioni contenute nel decreto del Ministro dei Trasporti del 9 ottobre 1998 sulla ripartizione del traffico aereo tra Malpensa e Linate fossero idonee a determinare rilevanti effetti anticoncorrenziali sulla rotta Linate-Roma, che costituisce la rotta di maggior rilievo in ambito nazionale.

Tale decreto prevedeva la possibilità per i vettori comunitari operanti a Linate di mantenere in tale aeroporto il 34% delle frequenze giornaliere effettuate nella precedente stagione, trasferendo all'aeroporto di Malpensa i voli residui. Successivamente al completamento delle opere infrastrutturali indicate nello stesso

decreto, dall'aeroporto di Linate potranno essere effettuati soltanto i voli tra Milano ed altre città che abbiano registrato nell'anno precedente un volume annuo di passeggeri di almeno 2 milioni di passeggeri ovvero una media di 1.750.000 passeggeri nell'ultimo triennio. In conseguenza dei consolidati flussi di traffico da e verso Linate, questo implicherebbe la permanenza sullo scalo milanese della sola tratta Milano-Roma.

Ai fini della segnalazione, è stato rilevato che gli aeroporti di Linate e Malpensa non fanno parte di un unico mercato, in considerazione della diversa distanza dal centro cittadino, del maggiore tempo necessario per il trasporto e del diverso costo per il passeggero.

Sulla rotta Linate-Roma il nuovo decreto determina un rafforzamento della posizione dominante di Alitalia, che mantiene la possibilità di scegliere discrezionalmente di quanto variare ed eventualmente aumentare la sua offerta, laddove il suo concorrente è addirittura costretto a diminuirla. Alitalia, infatti, operava prima dell'entrata in vigore del decreto con numerosi voli da Linate per varie destinazioni, e avrebbe potuto concentrare, avvalendosi della quota del 34%, tutti i voli sulla Linate-Roma, incrementando il proprio numero di voli sulla rotta anche del 50%. Invece, il principale concorrente su tale tratta, Air One, operava da Linate soprattutto voli per Roma, per cui avrebbe dovuto diminuire la propria offerta sulla rotta. La posizione dominante di Alitalia risultava ulteriormente consolidata dalla totale assenza di concorrenza potenziale sulla rotta, poiché in base al decreto tutti i nuovi voli da e per Milano dovrebbero operare da Malpensa.

L'Autorità ha sottolineato, pertanto, che il decreto introduceva una regolamentazione favorevole all'impresa in posizione dominante, contribuendo al suo rafforzamento a scapito dell'attuale unico concorrente ed impedendo l'ingresso di altri operatori sul mercato. Considerata la frequenza con cui viene utilizzata la rotta Milano-Roma, la norma appariva in grado di generare rilevanti danni ai consumatori, nonostante la sua natura transitoria, essendo verosimile che l'indebolimento dell'unico concorrente e la sua possibile uscita dal mercato potessero avere effetti oltre la scadenza del decreto.

L'Autorità ha infine auspicato, al fine di ripristinare sulla rotta Linate-Roma un sufficiente grado di concorrenza, da un lato la rimozione dei vincoli che limitano l'offerta dei vettori che hanno iniziato i collegamenti su tale rotta dopo la liberalizzazione del trasporto aereo prevista dal Regolamento CEE n. 2408/92 e dei

vettori che intendono iniziarli, dall'altro la previsione della possibilità per i vettori così individuati di operare su altre tratte nazionali in partenza da Linate. Ciò eviterebbe che il vettore in posizione dominante risulti, di fatto, l'unico a poter operare su tali tratte e garantirebbe una maggiore tutela dei consumatori, in una fase di difficili ed inadeguati collegamenti tra il centro di Milano e lo scalo di Malpensa.

TRASPORTI FERROVIARI

Gli interventi dell'Autorità

L'Autorità ha avviato un'istruttoria, al 31 marzo 1999 ancora in corso, per verificare presunti abusi di posizione dominante da parte di Ferrovie dello Stato in mercati contigui a quello della trazione ferroviaria (CESARE FREMURA-ASSOLOGISTICA/FERROVIA DELLO STATO). Con riferimento all'evoluzione normativa, è stato emanato un parere sulla normativa di recepimento della direttiva comunitaria 'quadro' relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (SCHEMA DI REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 91/440/CEE RELATIVA ALLO SVILUPPO DELLE FERROVIE COMUNITARIE).

CESARE FREMURA-ASSOLOGISTICA/FERROVIE DELLO STATO

Nel gennaio 1999 l'Autorità ha deliberato l'avvio di un'istruttoria nei confronti di Ferrovie dello Stato Spa per accertare presunte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90, consistenti nell'imporre condizioni contrattuali discriminatorie nell'offerta dei servizi di trazione ferroviaria, in grado di distorcere la concorrenza tra gli operatori attivi nel mercato del trasporto intermodale di container. Più in particolare, Ferrovie dello Stato avrebbe predisposto negli ultimi anni un sistema di tariffe, sconti, ristorni e penali volto a favorire la società controllata Italcontainer Spa, la cui quota è passata dal 22,7% nel 1995 a oltre il 40% nel 1998, al fine di estendere la posizione dominante detenuta nel mercato della trazione ferroviaria anche in quello del trasporto combinato di container. Distorsioni concorrenziali connesse al trattamento di favore, da parte di

Ferrovie dello Stato, di società controllate rispetto a imprese concorrenti erano già state riscontrate in passato dall'Autorità²⁴.

Nel corso dell'istruttoria, sono emersi nuovi elementi che hanno evidenziato come i comportamenti discriminatori posti in essere da Ferrovie dello Stato nell'offerta del servizio di trazione ferroviaria apparentemente si estendano anche al mercato del trasporto combinato di casse mobili. In particolare Ferrovie dello Stato avrebbe accordato particolari privilegi a Cemat Spa, società partecipata al 34% attraverso la società FS Cargo, operante in tale mercato. Infine, dalle informazioni acquisite nel corso del procedimento è emerso che Ferrovie dello Stato avrebbe accordato condizioni particolarmente favorevoli a Cemat (che detiene la gestione dei principali terminali intermodali di proprietà di FS) anche nel mercato dei terminali. Per tali ragioni, nel marzo 1999, l'Autorità ha deliberato di ampliare l'oggetto del procedimento istruttorio, contestando la presunta violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 con riferimento, oltre che ai mercati dei servizi di trazione ferroviaria e del trasporto combinato di container, a quelli del trasporto combinato di casse mobili e della gestione dei terminali.

*PARERE SULLO SCHEMA DI REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA N. 91/440/CEE
RELATIVA ALLO SVILUPPO DELLE FERROVIE COMUNITARIE*

Con una segnalazione al Parlamento e al Governo, ai sensi dell'articolo 22, effettuata nel giugno 1998, l'Autorità ha espresso il proprio orientamento in merito alle disposizioni contenute nello schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, approvato dal Consiglio dei Ministri, in prima lettura, il 27 marzo 1998. Lo schema di regolamento si proponeva di "disciplinare la gestione dell'infrastruttura ferroviaria e l'attività di trasporto per ferrovia delle imprese ferroviarie stabilite in Italia" e di "garantire il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria". Conformemente a quanto previsto dalla direttiva comunitaria, esso era esplicitamente ispirato ai principi dell'autonomia gestionale delle imprese ferroviarie, del risanamento della struttura finanziaria delle imprese ferroviarie, della separazione contabile o costituzione di imprese separate per la gestione della rete e dell'infrastruttura ferroviaria e per l'esercizio dell'attività di trasporto a mezzo ferrovia e, infine, della libertà di accesso al mercato dei trasporti di passeggeri e di merci per

²⁴ Cfr. in particolare la decisione del 1993, in materia di abuso di posizione dominante, FREMURA-FERROVIE DELLO STATO.

ferrovia da parte delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie e delle imprese ferroviarie.

Nella segnalazione, l'Autorità ha sottolineato che l'introduzione di un più elevato grado di concorrenza nel settore ferroviario richiede una piena attuazione del principio della separazione tra la gestione dell'infrastruttura e i servizi di trasporto, nonché un'effettiva garanzia dei diritti di accesso alla rete ferroviaria a favore di nuovi operatori. In questo contesto, l'effettiva portata del recepimento della direttiva "quadro" 91/440/CEE sarebbe dipesa in larga misura dai successivi provvedimenti che avrebbero dovuto essere adottati in attuazione delle direttive 95/18/CEE e 95/19/CEE, relative, rispettivamente, al rilascio delle licenze per lo svolgimento dell'attività di trasporto alle imprese ferroviarie e alla ripartizione della capacità infrastrutturale.

Per quanto concerne la questione della separazione tra la gestione della rete ferroviaria e l'offerta di servizi di trasporto, l'Autorità ha osservato che lo schema di regolamento recepiva l'obbligo di separazione imposto dalla direttiva 91/440/CEE, limitandosi a prevedere soltanto la separazione contabile, ovvero, tra i percorsi indicati, quello che comporta il minor grado di separazione possibile. La separazione contabile, peraltro, non è uno strumento idoneo, di per sé, a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della libera concorrenza. Il requisito obbligatorio della separazione contabile dovrebbe piuttosto rappresentare solo un passaggio intermedio verso una separazione effettiva delle due attività. L'Autorità ha pertanto auspicato una rapida riorganizzazione del sistema ferroviario, da attuare attraverso una separazione sia sotto il profilo giuridico che proprietario, dell'attività di gestione della rete da quella di erogazione dei servizi. Nel trasporto merci, in particolare, dove non sono presenti obblighi derivanti da esigenze di servizio pubblico e i vantaggi in termini di una struttura verticalmente integrata sono più limitati, una separazione effettiva favorirebbe una reale apertura del mercato alle dinamiche concorrenziali.

Per quanto riguarda, invece, la questione relativa alla garanzia dei diritti di accesso alla rete, nella segnalazione è stato auspicato che il recepimento delle direttive 95/18/CEE e 95/19/CEE avvenisse in tempi brevi, sia per la completezza della disciplina di settore, sia per ridurre al minimo la vigenza del periodo transitorio.

Comunque, è stata evidenziata la scarsa chiarezza dello schema di regolamento in merito all'individuazione dell'ente deputato all'assegnazione delle tracce orarie. A

tale proposito, l'Autorità ha osservato come l'eventuale affidamento di tale compito all'attuale monopolista o a un organismo da questo controllato risulterebbe inappropriato sotto il profilo concorrenziale. L'organismo preposto alla assegnazione delle tracce orarie dovrebbe presentare un carattere di terzietà o, comunque, dovrebbe sussistere al suo interno un bilanciamento degli interessi di tutti i soggetti potenzialmente interessati ad avere accesso alla rete. Solo la presenza di un organismo indipendente, infatti, appare in grado di garantire che l'allocazione della capacità infrastrutturale avvenga in modo equo e non discriminatorio.

L'Autorità ha sostenuto, inoltre, la necessità che i requisiti e le procedure per il rilascio delle licenze per l'espletamento dei servizi di trasporto siano formulati in modo da non ostacolare ingiustificatamente l'accesso al mercato. Per le stesse ragioni è stata sottolineata l'esigenza di affidare il compito del rilascio del certificato di sicurezza, il cui obiettivo è permettere l'accesso alla rete soltanto ai soggetti in grado di offrire un servizio che rispetti adeguati principi di sicurezza e affidabilità, a un organismo indipendente.

Infine, è stato auspicato che i criteri per la determinazione delle tariffe di accesso all'infrastruttura siano formulati in modo tale da non consentire alcun tipo di discriminazione tra i soggetti che hanno diritto ad accedere alla rete.

Il regolamento è stato definitivamente approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1998, n. 277. Recentemente, il 9 marzo 1999, il Consiglio dei Ministri ha approvato un regolamento che recepisce le direttive comunitarie 95/18 e 95/19. I suggerimenti espressi dall'Autorità nella segnalazione del giugno 1998 non risultano essere stati accolti.

ATTIVITÀ AUSILIARIE AL TRASPORTO

PARERE SULLE PROROGHE DELLE CONCESSIONI AUTOSTRADALI

Nel maggio 1998 l'Autorità ha espresso un parere ai sensi dell'articolo 22 al Presidente dell'Anas e al Ministro dei Lavori Pubblici in merito all'avvenuta proroga ventennale della concessione per la costruzione e l'esercizio di tratte autostradali a favore della società Autostrade Spa e alla volontà manifestata da parte dell'Anas di

procedere allo stesso modo per quanto riguarda le altre società titolari di concessioni autostradali.

In linea generale l'Autorità ha auspicato che il rinnovo delle concessioni per la gestione di tratte autostradali avvenga con l'ausilio di procedure ad evidenza pubblica. La proroga automatica delle concessioni in essere non consentirebbe di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure di questo tipo.

E' stato inoltre osservato come là dove la concessione da rinnovare riguardi una parte della rete autostradale che, per le sue caratteristiche, si presti ad essere ripartita in più tratte, queste ultime possano essere affidate in gestione a soggetti diversi attraverso il ricorso a meccanismi concorsuali. Una simile procedura favorirebbe l'introduzione di forme di concorrenza comparativa che, attraverso il confronto delle prestazioni economiche dei singoli operatori, incentiverebbe il contenimento dei costi e il miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi offerti. Nel caso di specie è stato rilevato che non sembrerebbero rinvenirsi economie di scala di entità tale da giustificare la gestione di un gruppo di tratte da parte di un unico operatore. Peraltro, lo stesso meccanismo della gara, se congegnato in modo da rendere possibili offerte su diverse partizioni della rete, potrebbe far emergere le eventuali economie di scala o di varietà connesse all'estensione della rete stessa.

L'Autorità ha auspicato che di queste considerazioni generali si tenesse conto sia in relazione alla proroga di venti anni concessa alla società Autostrade Spa, al fine di evitare ingiustificati privilegi a favore del principale gestore autostradale, già presente su oltre il 50% della rete, sia in relazione alle proroghe che l'Anas intende concedere alle altre concessionarie a compensazione dei crediti da esse vantati nei confronti dell'ente di gestione. In quest'ultimo caso, bandendo gare per l'affidamento della gestione delle singole tratte la cui base d'asta avesse come riferimento l'ammontare del credito vantato dalle società concessionarie, e la cui durata fosse analoga a quella che Anas avrebbe previsto nell'ipotesi della proroga, l'esigenza prospettata dall'ente di gestione di compensare i debiti nei confronti delle società concessionarie avrebbe potuto essere conciliata con procedure di affidamento coerenti con i principi della concorrenza.

TELECOMUNICAZIONI

Lo sviluppo della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni

Il 1° gennaio 1998 ha rappresentato, con la fine del monopolio per i servizi di telefonia vocale, l'ultima importante tappa del processo di progressiva liberalizzazione iniziato dalla Commissione Ce nel 1987. Nel settore delle telecomunicazioni il passaggio da un sistema ispirato alla riserva statale a un regime di concorrenza richiede in una fase iniziale un attivo intervento pubblico volto a creare i presupposti di un contesto concorrenziale. L'esigenza di vigilare sul rispetto delle numerose prescrizioni normative necessarie alla creazione di un mercato competitivo ha trovato risposta, in Italia, nella creazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che nel 1998, con l'approvazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento, ha raggiunto la piena operatività²⁵. I primi interventi della nuova Autorità in materia di offerta di circuiti diretti e di condizioni di interconnessione, adottati sentito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, hanno costituito tappe importanti nel processo di liberalizzazione²⁶.

Nel corso dell'anno, sono state trasposte nell'ordinamento interno alcune importanti misure di armonizzazione emanate a livello comunitario. Si segnala, in particolare, il decreto ministeriale 23 aprile 1998 in materia di interconnessione che ha stabilito condizioni volte ad assicurare alle imprese nuove entranti un diritto di accesso alla rete a condizioni eque e non discriminatorie²⁷. In un quadro caratterizzato dalla scarsità di infrastrutture alternative, è evidente l'importanza dell'accesso alla rete del gestore in posizione dominante per lo sviluppo della concorrenza nel settore.

Il mutato scenario competitivo impone un ripensamento della nozione di pubblica utilità e la ridefinizione dell'obbligo della prestazione del servizio universale finora sopportato esclusivamente dall'operatore ex-monopolista. Un importante

²⁵ Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 16 giugno 1998, Gazzetta Ufficiale 22 luglio 1998, n. 128.

²⁶ Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 28 ottobre 1998, Gazzetta Ufficiale 10 novembre 1998, n. 263; deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 25 novembre 1998, Gazzetta Ufficiale 11 dicembre 1998, n. 289.

²⁷ Disposizioni in materia di interconnessione nel settore delle telecomunicazioni, in Gazzetta Ufficiale 10 giugno 1998, n. 133.