

Anche la distribuzione all'ingrosso sta conoscendo una fase di concentrazione, che emerge in modo particolarmente evidente nella distribuzione di bevande, dove le imprese produttrici di birra controllano o detengono partecipazioni in molti tra i grossisti più importanti, con quote di mercato elevate in alcuni mercati locali. Nella fornitura di prodotti alimentari agli esercizi impegnati nella ristorazione commerciale stanno emergendo imprese di rilievo nazionale, come la Marr di Rimini, con quote di mercato piccole, ma significative rispetto alla frammentarietà che ancora caratterizza il settore. La concorrenza nel settore della distribuzione all'ingrosso, in particolare per quanto riguarda il segmento delle forniture alla ristorazione commerciale, appare comunque piuttosto elevata, anche grazie alla riconversione verso tale attività dell'offerta dei *cash&carry*.

Per quanto riguarda l'applicazione delle previsioni contenute nel decreto legislativo n. 114/98, al 31 marzo 2000, e dunque a distanza di quasi un anno dalla data in cui le Regioni avrebbero dovuto definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale necessari all'adozione degli strumenti urbanistici a livello comunale, la situazione relativa allo stato di avanzamento dei provvedimenti regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 appare estremamente eterogenea. Dal quadro complessivo emerge, tuttavia, che le Regioni generalmente non hanno colto le opportunità di promozione del mercato che potevano discendere dal ruolo di protagoniste del processo di riforma del settore della distribuzione commerciale loro assegnato. In particolare, alcune Regioni non hanno ancora provveduto ad adottare le misure previste dal decreto legislativo n. 114/98; altre Regioni si sono limitate ad approvare leggi che rimandano a successivi atti di natura amministrativa la definizione delle materie loro delegate; altre Regioni ancora hanno adottato i provvedimenti di loro competenza, fornendo tuttavia, seppur in misura differente, una lettura restrittiva delle disposizioni della normativa nazionale che lasciavano spazi di discrezionalità interpretativa.

Con riferimento alle Regioni inadempienti, la mancata adozione dei provvedimenti di loro competenza da un lato non ha reso possibile l'avvio del nuovo sistema autorizzatorio in relazione all'apertura di esercizi della media e grande distribuzione, dall'altro ha precluso l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, creando una notevole incertezza anche per quanto concerne gli esercizi commerciali di piccole dimensioni, la cui apertura nel nuovo regime avrebbe dovuto essere subordinata unicamente a un obbligo di comunicazione al sindaco del Comune territorialmente competente. Peraltro, proprio al fine di evitare il verificarsi di questa situazione,

il decreto legislativo n. 114/98 aveva previsto l'intervento sostitutivo del Governo in caso di inerzia delle Regioni nell'espletamento delle funzioni loro affidate, che tuttavia, almeno a tutt'oggi, non è stato ancora attivato.

Inoltre, dalle informazioni disponibili circa le iniziative sinora assunte a livello regionale in attuazione del decreto legislativo, risulta che in molte Regioni sono state reintrodotte limitazioni all'accesso e all'esercizio dell'attività di operatore commerciale che la normativa nazionale aveva inteso superare. Tra queste si menzionano: l'introduzione nelle indicazioni di pianificazione regionale di parametri quantitativi per lo sviluppo delle grandi e medie superfici di vendita; la previsione di ulteriori periodi di sospensione per la presentazione delle domande di apertura degli esercizi della media e della grande distribuzione; la fissazione di limiti di superficie per le diverse strutture di vendita inferiori a quelli previsti dalla normativa nazionale; la reintroduzione delle tabelle merceologiche; la mancata previsione dell'intervento sostitutivo regionale in caso di inadempimenti a livello comunale.

Nel complesso, dunque, i ritardi nell'adozione dei provvedimenti di competenza delle Regioni, nonché il contenuto di tali provvedimenti, ove adottati, non hanno sinora consentito di dare attuazione al disegno di riforma del settore che era stato prefigurato dalla normativa nazionale.

Gli interventi dell'Autorità

Nel corso dell'anno è stata avviata un'istruttoria, attualmente in corso, per possibili violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in relazione alla costituzione di un'impresa comune cooperativa che gestirà i punti di vendita *discount* di alcuni consorziati a Coop Italia e Conad (SVILUPPO DISCOUNT-GESTIONE DISCOUNT). Inoltre, l'Autorità ha effettuato due interventi di segnalazione riguardanti, rispettivamente, le misure regionali di attuazione del decreto legislativo n. 114/98 di riforma della distribuzione commerciale e la disciplina degli orari di vendita delle farmacie (MISURE REGIONALI ATTUATIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 114/98 IN MATERIA DI DISTRIBUZIONE COMMERCIALE; SEGNALEZIONE SULLA REGOLAMENTAZIONE DEGLI ORARI E TURNI DELLE FARMACIE).

Sviluppo Discount-Gestione Discount

Nel novembre 1999 l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in relazione all'acquisizione del controllo congiunto, da parte di Centro-nord Discount e delle sette cooperative aderenti a Coopitalia che costituiscono il Polo delle Cooperative, dell'impresa comune Sviluppo Discount Spa. Sviluppo Discount Spa gestisce tutti i punti

vendita della distribuzione al dettaglio della tipologia *discount* precedentemente gestiti da Gestione Discount Spa (aderente al Consorzio Nazionale Coopitalia) e da Top Di, società controllata da Conad del Tirreno. Detta operazione, perfezionata in seguito alla stipula di un contratto di compravendita sottoscritto dalle parti nel mese di giugno 1999, è stata ritenuta di natura cooperativa. Infatti, benché Sviluppo Discount appaia in grado di svolgere in pressoché totale autonomia funzionale e gestionale la maggior parte delle funzioni imprenditoriali necessarie alla gestione dei *discount*, affidando a Coopitalia soltanto la funzione di centrale d'acquisto, essa opererà nei mercati della distribuzione moderna nei quali sono presenti anche i soggetti controllanti. Pertanto, l'acquisizione del controllo congiunto della società Sviluppo Discount integra gli estremi di un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

L'Autorità intende approfondire nell'ambito dell'istruttoria, al 31 marzo 2000 ancora in corso, quale sia l'impatto concorrenziale dell'operazione, con riferimento all'attività svolta dalle imprese partecipanti nei segmenti dei *soft discount*, delle *superette* e dei *supermercati*.

Parere sulle misure regionali attuative del decreto legislativo n. 114/98 in materia di distribuzione commerciale

Nell'aprile 1999 l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, circa gli indirizzi e i criteri di carattere generale che le Regioni dovrebbero seguire nell'esercizio dei propri poteri in attuazione del decreto legislativo n. 114/98, contenente la riforma della distribuzione commerciale. In particolare, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 114/98, le Regioni avrebbero dovuto definire, entro il 24 aprile 1999, gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale. Già nel febbraio 1998, in un parere espresso su una versione preliminare del decreto legislativo n. 114/98, l'Autorità aveva auspicato che le disposizioni contenute nella normativa nazionale, nella misura in cui lasciavano margini di discrezionalità interpretativa, fossero applicate dalle Regioni in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione, di semplificazione amministrativa e di apertura alla concorrenza perseguiti dalla riforma. Nel parere dell'aprile 1999 l'Autorità ha inteso nuovamente richiamare l'attenzione delle amministrazioni regionali sulla necessità di evitare l'introduzione, nei provvedimenti di propria competenza, di restrizioni della concorrenza non strettamente giustificate da esigenze di interesse generale.

Con riferimento al potere assegnato alle Regioni di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, l'Autorità ha sottolineato che la portata innovatrice del decreto legislativo n. 114/98, rispetto alla precedente normativa nazionale fondata sulla legge n. 426/71, risiede proprio nella circostanza che esso cessa di avere quale obiettivo centrale la pianificazione quantitativa dell'offerta, per adottare una prospettiva di tutela di interessi generali, principalmente di tipo urbanistico (tutela dell'assetto urbano, dell'ambiente, dei beni artistici e culturali) o connessi all'esigenza di promuovere un adeguato livello di servizi per i consumatori nei diversi contesti geografici (disponibilità di servizi commerciali nei Comuni minori, disponibilità di parcheggi e così via). In tale contesto, sarebbe contrastante con lo spirito della riforma del settore della distribuzione commerciale, nonché contrario ai principi di concorrenza, un utilizzo dei poteri delle Regioni, in attuazione del decreto n. 114/98, che si traducesse in una riproposizione di forme di pianificazione dell'offerta consistenti nel predeterminare rigidamente limiti quantitativi alle possibilità di entrata.

In tale prospettiva l'obiettivo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 114/98, di "assicurare, nell'indicare gli obiettivi di presenza e di sviluppo delle grandi strutture di vendita, il rispetto della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive" dovrebbe essere perseguito non attraverso la previsione di vincoli quantitativi all'entrata nei mercati, bensì impedendo che vengano frapposti ostacoli allo sviluppo della distribuzione commerciale non giustificati dalle esigenze di tutela degli assetti urbanistici e degli interessi dei consumatori. A tale fine, in particolare, andrebbe evitato il riferimento a unità territoriali predefinite come contesto rispetto al quale determinare, in modo sostanzialmente meccanico, criteri quantitativi per la valutazione delle singole domande di autorizzazione. Eventuali obiettivi quantitativi di crescita individuati dalle Regioni dovrebbero avere valore di mero orientamento riguardo allo sviluppo minimo auspicato nel settore. L'"equilibrio" nello sviluppo nel settore della distribuzione commerciale dovrebbe, per contro, essere perseguito utilizzando gli interventi, previsti dallo stesso decreto, volti a riconoscere e valorizzare il ruolo delle piccole e medie imprese (misure volte a elevare il livello professionale e riqualificare, attraverso opportuni corsi di formazione e aggiornamento, gli operatori in attività, a favorire gli insediamenti commerciali destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti, a predisporre programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori, ad agevolare le forme di aggregazione tra piccoli e medi esercizi e infine a

promuovere i centri di assistenza tecnica). Si tratta, invece che di bloccare l'evoluzione del mercato, di fornire alle piccole e medie imprese un contesto favorevole per adattarsi all'evoluzione della domanda, trovando adeguati spazi di competitività.

L'Autorità ha dunque sottolineato che, per essere conformi ai principi della concorrenza, gli indirizzi regionali per l'insediamento delle attività commerciali dovrebbero delineare un sistema tale da limitare le ipotesi di non accoglimento di una domanda di autorizzazione nel settore commerciale soltanto ai casi in cui l'accoglimento della stessa pregiudicherebbe il conseguimento di specifici obiettivi di interesse generale, evitando un'impostazione di semplice protezione degli interessi delle imprese già operanti. Ogni decisione di non accoglimento della domanda di autorizzazione dovrebbe contenere una puntuale e argomentata motivazione, con esplicito riferimento agli obiettivi di interesse generale perseguiti.

Inoltre, è necessario evitare la reintroduzione a livello regionale delle tabelle merceologiche, la cui eliminazione, disposta dal decreto legislativo n. 114/98, ha costituito uno degli aspetti qualificanti della riforma del settore. La reintroduzione di tale strumento, attraverso disposizioni che comportino una connessione dell'autorizzazione alla operatività dell'esercizio in un determinato settore merceologico, si tradurrebbe infatti in una limitazione della possibilità di adeguare flessibilmente, nel corso del tempo, la gamma di prodotti venduti, in palese contrasto con gli obiettivi della riforma.

L'Autorità ha inoltre auspicato che il ricorso alla possibilità, da parte dei Comuni in base a criteri adottati dalle Regioni, di bloccare per due anni l'entrata degli esercizi di vicinato, ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera c), del decreto legislativo, sia rigorosamente circoscritta ai casi in cui tale limitazione sia strettamente necessaria al perseguimento di obiettivi di interesse generale di tipo urbanistico o volti alla protezione degli interessi dei consumatori, quali possono essere, ad esempio, i programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori, che vengono esplicitamente menzionati nel decreto legislativo.

Infine, in merito ai criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, l'Autorità ha sottolineato che la programmazione urbanistica dovrebbe essere strettamente indirizzata alla tutela dell'assetto territoriale e non essere utilizzata anche per perseguire direttamente obiettivi di programmazione commerciale, quali la realizzazione di un corretto equilibrio tra le diverse forme distributive (per i quali il decreto legislativo n. 114/98 prevede appositi strumenti). In questa prospettiva, dovrebbe essere evitata

la possibilità, per le amministrazioni comunali, di introdurre limitazioni delle aree destinabili all'apertura di esercizi commerciali unicamente al fine di limitare l'apertura di un eccessivo numero di punti vendita. Anche una rigida individuazione, negli strumenti urbanistici, delle destinazioni d'uso con riferimento alle tipologie di esercizi commerciali come definite all'articolo 4 del decreto legislativo (esercizi di vicinato, medie e grandi superfici di vendita), appare eliminare elementi di flessibilità al sistema senza essere strettamente giustificata, in termini così generalizzati, da esigenze di tipo urbanistico.

Segnalazione sulla regolamentazione degli orari e turni delle farmacie

Nel febbraio 2000, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, ai presidenti delle Giunte regionali, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, relativa alle distorsioni del funzionamento del mercato conseguenti alle vigenti normative regionali concernenti le modalità di svolgimento dell'attività delle farmacie, con particolare riferimento al regime degli orari e dei turni delle stesse.

L'Autorità, che aveva già affrontato tale tematica in diverse precedenti occasioni³⁶, ha osservato che alcune disposizioni contenute nelle normative regionali, ai sensi dell'articolo 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, relative agli orari di apertura, ai turni di servizio, alla chiusura per riposo, per festività o per ferie delle farmacie, sono suscettibili di determinare significative restrizioni della concorrenza. Nell'analisi dell'Autorità, tali restrizioni non solo non appaiono funzionali alla tutela di interessi pubblici ma, al contrario, sembrano anche passibili di compromettere l'efficiente soddisfacimento delle esigenze dei consumatori.

L'Autorità ha, in particolare, osservato che pur essendo certamente necessario, al fine di assicurare agli utenti un servizio continuativo, regolare e capillare, il mantenimento degli obblighi di apertura minima attualmente esistenti (orari e turni minimi), non appaiono invece giustificabili le disposizioni che impongono un orario di apertura massimo quotidiano o settimanale di ogni esercizio, un limite minimo di giorni di chiusura per ferie annuali, nonché la chiusura per festività. Il carattere restrittivo di tali previsioni è poi accentuato dalle disposizioni, anche regolamentari, volte a rendere uniformi gli orari di apertura.

Infatti, l'obiettivo di interesse generale di garantire un servizio farmaceutico continuo e capillare sul territorio nazionale potrebbe essere assicurato dall'imposizione agli operatori del settore del

rispetto degli orari e turni minimi di vendita anche nei giorni festivi e nella fascia notturna, mentre ogni altra disposizione volta a impedire l'erogazione di servizi oltre tali orari e turni appare del tutto superflua, oltre che restrittiva della concorrenza. In particolare, secondo l'Autorità, al fine di incrementare il confronto concorrenziale tra gli operatori e il conseguente benessere dei consumatori, occorrerebbe rimuovere: *i*) il limite di ore massime all'orario in cui le farmacie hanno facoltà di apertura giornaliera o settimanale, estendendo la facoltà di apertura degli esercizi al di là degli orari minimi previsti dalla normativa; *ii*) i giorni di chiusura obbligatoria domenicale o per festività; *iii*) il limite minimo di ferie annuali; *iv*) l'imposizione a livello regionale o comunale di obblighi di uniformità negli orari di apertura.

La presenza di tali vincoli, infatti, lungi dal rappresentare una norma a tutela del consumatore, appare volta a stabilizzare il reddito degli operatori del settore, in quanto minimizza la possibilità che la clientela di ciascuno venga sottratta dagli altri, riducendo drasticamente gli incentivi per gli operatori a migliorare le condizioni qualitative dei servizi offerti ai consumatori. La possibilità di prestare il servizio al di là degli orari e turni minimi prefissati potrebbe viceversa consentire alle farmacie, secondo l'analisi dell'Autorità, non soltanto di incrementare il livello di offerta a vantaggio del consumatore, ma anche di differenziarsi dai concorrenti, adattandosi alle diverse caratteristiche della domanda. In questa prospettiva, l'Autorità ha auspicato una revisione delle normative regionali volta a eliminare i limiti e le distorsioni della concorrenza che non risultano giustificati da esigenze di interesse generale.

TRASPORTI

TRASPORTI MARITTIMI E SERVIZI PORTUALI

Nel settore del trasporto marittimo, le prospettive di liberalizzazione sembrano ancora lontane, nonostante il Regolamento del Consiglio n. 3577/92³⁷ abbia previsto, da un lato, che per i servizi

36. Si rinvia, in particolare, a REGOLAMENTAZIONE DEGLI ESERCIZI FARMACEUTICI, Bollettino n. 23/1998.

37. Regolamento (CE) n. 3577/92 del Consiglio, del 7 dicembre 1992, concernen-

te l'applicazione del principio della libera prestazione dei servizi marittimi fra Stati membri, in GUCE L 364/7 del 7 dicembre 1992.

marittimi di linea il cabotaggio con le isole sia liberalizzato nell'Unione europea a partire dal 1° gennaio 1999, dall'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, rendendo altresì disponibile a tutti l'eventuale compenso per gli obblighi di servizio pubblico.

In Italia, vista soprattutto la scadenza del termine della convenzione stipulata dallo Stato con il gruppo Finmare, fissata nel 2008, il periodo di transizione verso l'effettiva liberalizzazione appare ingiustificatamente lungo. In tale contesto, il volume e le modalità di calcolo dei sussidi, oltre che alcuni privilegi regolamentari concessi alla flotta pubblica, come ad esempio la priorità negli approdi, anche quando quest'ultima è in concorrenza con altri operatori nello svolgimento di parti del servizio pubblico, costituiscono ostacoli significativi all'entrata di nuovi operatori. Di fatto, gli ingressi di nuovi operatori nel settore del trasporto marittimo finiscono per essere scoraggiati e comunque rari. Soprattutto appaiono ancora più rari i casi di sovrapposizione di più soggetti nell'ambito della medesima rotta, anche quando le condizioni della domanda sembrerebbero consentirlo.

Al riguardo occorre sottolineare l'esigenza, da subito, di una separazione netta tra servizi sociali meritevoli di sussidio (vale a dire quelli svolti per garantire la continuità territoriale, assicurando un collegamento in periodi e/o in orari in cui l'offerta sarebbe altrimenti insufficiente) e servizi da svolgere in concorrenza (relativi ai periodi e agli orari in cui il flusso di utenti consentirebbe che l'attività sia svolta in concorrenza tra più operatori) e della conseguente riforma del sistema di sovvenzioni.

Una più rapida attuazione del processo di liberalizzazione dei servizi di cabotaggio e la previsione di procedure concorrenziali per l'attribuzione dei sussidi necessari per lo svolgimento del servizio pubblico possono favorire lo sviluppo dell'attività imprenditoriale nel settore del trasporto marittimo e contribuire da un lato al miglioramento della quantità e della qualità dell'offerta, dall'altro alla riduzione degli oneri a carico dello Stato, senza per questo rinunciare al soddisfacimento delle esigenze sociali degne di tutela.

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Negli ultimi due decenni, l'industria del trasporto aereo è stata oggetto di una vasta liberalizzazione sia a livello internazionale che nei singoli paesi. All'interno dell'Unione europea, a partire dall'a-

prile 1997, i vettori nazionali possono offrire i loro servizi in ciascuno Stato membro. In ambito comunitario, con l'eccezione del Regno Unito, la privatizzazione dei vettori nazionali appare tuttora limitata; essa ha invece interessato le maggiori compagnie in Asia, Sud America e Australia.

I principali effetti della liberalizzazione emersi a livello internazionale sono stati una accresciuta concorrenza, l'ingresso, soprattutto negli Stati Uniti, di nuovi operatori, tariffe più basse e un forte aumento del traffico aereo. Ciononostante, la contendibilità del mercato è stata minore del previsto. Numerosi sono i fattori che hanno contribuito a rendere difficile l'ingresso di nuovi operatori nel settore: la necessità di disporre di *slot*; l'esistenza di sistemi di fidelizzazione dei viaggiatori, quali i punti miglia o i programmi *frequent flyer*; gli effetti rete (i vettori competono non tanto sulla singola rotta, ma su un fascio di rotte tra loro connesse) e le alleanze strategiche volte al loro sfruttamento; la necessità di disporre di sistemi computerizzati per le prenotazioni e il controllo della biglietteria. Tali fattori costituiscono ostacoli all'ingresso soprattutto per gli operatori di minori dimensioni, restringendo l'ambito concorrenziale ai vettori più importanti.

Nel settore del trasporto aereo esistono attualmente forti incentivi alla concentrazione, che stanno portando a notevoli mutamenti negli assetti concorrenziali sia a livello internazionale che all'interno dei singoli paesi. Analogamente, sono frequenti le alleanze strategiche tra compagnie aeree; molto spesso si tratta di accordi di *code sharing*, vale a dire di condivisione dei codici delle compagnie sulla stessa tratta. La valutazione concorrenziale di tali intese va effettuata considerando numerosi aspetti. Infatti, in molti casi, gli accordi di *code sharing* presentano aspetti proconcorrenziali, laddove comportano la creazione di nuovi servizi e l'abbassamento dei costi, soprattutto sulle rotte dove la domanda è limitata. D'altra parte gli accordi di *code sharing* possono comportare anche rischi per la concorrenza soprattutto quando vengono conclusi su mercati dove sono presenti pochi operatori con numerose rotte in comune.

La concorrenza nei mercati del trasporto aereo dipende in larga misura anche dall'assetto degli aeroporti. Nel settore dei servizi aeroportuali, tuttavia, i comportamenti dei gestori degli aeroporti rischiano di vanificare gli effetti della liberalizzazione prevista dalla direttiva 96/67/CE³⁸. Peraltro, la configurazione del mercato

38. Direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dell'assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in GUCE L 272/36 del 25 ottobre 1996.

dei servizi di *handling* non si riflette solamente sulle condizioni di concorrenza nel trasporto aereo, ma va valutata anche nella prospettiva del crescente interesse che gli operatori privati mostrano per la gestione dei principali scali aeroportuali nazionali.

**Gli interventi
dell'Autorità**

Al 31 marzo 2000 l'Autorità sta conducendo un'istruttoria su possibili abusi di posizione dominante nell'aeroporto di Roma-Fiumicino (AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL GROUND-HANDLING). Nel corso dell'anno è stato inoltre reso un parere, ai sensi dell'articolo 22, sulla regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea e sulla revisione della Convenzione tra Stato e Alitalia (REGOLAMENTAZIONE DEI SERVIZI AEREI DI LINEA CON GLI STATI NON APPARTENENTI ALL'UNIONE EUROPEA).

Aeroporti di Roma-Tariffe del Ground-Handling

Nel novembre 1999, a seguito di alcune segnalazioni provenienti da società e associazioni operanti nel settore dei servizi aeroportuali, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Aeroporti di Roma Spa, per abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di assistenza a terra (*ground handling*) dell'aeroporto di Roma-Fiumicino e in quello della gestione delle infrastrutture dello stesso aeroporto. I presunti comportamenti abusivi consisterebbero in particolare in: i) una rimodulazione del sistema tariffario dei servizi di assistenza a terra offerti, la quale, contemplando un sistema di sconti fedeltà abbinati a sconti quantitativi, sarebbe suscettibile di creare barriere all'ingresso di nuovi operatori su tale mercato e di determinare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti fornite ai vettori aerei; ii) ostacoli posti all'autoproduzione di servizi di assistenza a terra da parte di un vettore e all'attività di altri operatori nello stesso mercato, nonché nell'imposizione di condizioni di transazione ingiustificatamente gravose e/o discriminatorie nella sub-concessione ai concorrenti dei locali necessari per svolgere la loro attività.

L'istruttoria, che al 31 marzo 2000 è ancora in corso, è stata avviata ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE in quanto i comportamenti oggetto di indagine, riducendo sostanzialmente le possibilità per le imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi in un mercato nazionale, potrebbero pregiudicare in maniera sensibile il commercio intracomunitario.

Regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea

Nel luglio 1999 l'Autorità ha inviato al Ministro dei Trasporti e della Navigazione un parere in merito all'atto aggiuntivo di revisio-

ne della Convenzione del 15 aprile 1992, n. 4372 tra Stato e Alitalia, adottato il 31 marzo 1999, e alla regolamentazione dei servizi aerei di linea con gli Stati non appartenenti all'Unione europea.

A differenza dei voli di linea all'interno dell'Unione europea, i servizi di linea di trasporto aereo per destinazioni al di fuori dell'area comunitaria avvengono in regime regolamentare che limita la quantità offerta e il numero di soggetti ammessi a operare. Al riguardo, l'Autorità ha sollecitato il Governo ad adoperarsi per giungere alla designazione di una pluralità di vettori italiani nell'ambito della revisione degli accordi bilaterali con gli Stati non aderenti all'Unione europea e per favorire l'entrata in vigore degli accordi di *open sky* che sanciscono la completa libertà di traffico per tutte le compagnie aeree dei Paesi contraenti sulle rotte che li collegano.

Con specifico riferimento alla revisione della Convenzione con Alitalia, l'Autorità ha rilevato come la possibilità di esercitare le rotte in concessione attraverso punti intermedi in Italia consente ad Alitalia di operare su due destinazioni nazionali utilizzando un solo aeromobile, reintroducendo di fatto privilegi già presenti nella precedente Convenzione. Tale previsione garantisce, infatti, ad Alitalia l'esclusiva su rotte non servite direttamente, a prescindere dalla sua capacità di operarle senza scali intermedi, precludendo così l'ingresso di altri vettori su una rotta tra l'Italia e un paese non aderente all'Unione europea, anche qualora Alitalia non disponesse della capacità di trasporto sufficiente per servirla regolarmente.

Analogamente, la previsione contenuta nell'atto aggiuntivo di revisione della Convenzione che consente ad Alitalia di operare le rotte in concessione anche tramite accordi di *code sharing* e *code sharing/block space* con altri vettori è apparsa idonea a determinare una restrizione della concorrenza. Al riguardo, è stato osservato che la presenza di un numero limitato di vettori sulle rotte extracomunitarie e la protezione regolamentare nei confronti degli ingressi di nuovi concorrenti possono far sì che gli accordi di *code sharing* tra Alitalia e il vettore estero designato dall'altro Paese conducano di fatto da un duopolio a un monopolio, con una possibile riduzione della capacità offerta e un aumento dei prezzi. In tal senso opererebbe anche la norma che prevede che Alitalia possa ottenere la concessione per un collegamento, anche servendolo con uno scalo intermedio in un altro Paese e operando la seconda metà della tratta con un accordo in *code sharing* con un vettore estero, laddove un vettore nazionale concorrente verrebbe ammesso a operare sullo stesso collegamento solo

effettuando un volo diretto punto-punto, con oneri evidentemente maggiori in termini di impegno sia di capacità di trasporto che di equipaggi.

L'Autorità ha auspicato che l'atto aggiuntivo della Convenzione con Alitalia fosse quindi oggetto di opportune modifiche allo scopo di eliminare le previsioni che possono risultare pregiudizievoli per gli utenti del servizio aereo.

TRASPORTI FERROVIARI

Nel settore del trasporto ferroviario, l'attuazione delle direttive comunitarie n. 91/440/CEE³⁹, 95/18/CE⁴⁰ e 95/19/CE⁴¹ al fine di conseguire la separazione della gestione dell'infrastruttura dall'erogazione di servizi di trasporto continua a incontrare resistenze nella maggior parte dei paesi europei. In Italia, anche se si è ormai prossimi alla ristrutturazione organizzativa delle Ferrovie dello Stato volta alla creazione di aree funzionali (divisionalizzazione) e alla separazione contabile tra l'attività di gestione dell'infrastruttura e quella dei servizi di trasporto, si è ancora lontani dalla separazione effettiva tra le due attività. In relazione all'accesso al trasporto ferroviario, in base all'articolo 5 del decreto legge 28 marzo 2000, n. 70, potranno ottenere l'autorizzazione all'accesso alla rete anche le imprese, private o straniere, che propongano la vendita di servizi merci o passeggeri sul territorio nazionale.

Come l'Autorità ha già avuto modo di rilevare in una segnalazione del giugno 1998 riguardante lo schema di regolamento di attuazione della direttiva 91/440/CEE⁴², la separazione contabile e societaria non risulta idonea, di per sé, a garantire che l'attività di trasporto avvenga nel rispetto dei principi della concorrenza. Il requisito obbligatorio della separazione contabile e societaria dovrebbe piuttosto rappresentare solo un passaggio intermedio verso una separazione sostanziale tra le due attività. Un obiettivo questo che appare particolarmente desiderabile, oltre che più agevolmente raggiungibile, nel trasporto merci. A conferma di ciò, la recente decisione con la quale l'Autorità ha dovuto ribadire l'esistenza di comportamenti discriminatori posti abusivamente in essere dalle Ferrovie dello Stato a favore di imprese partecipate o controllate operanti nei mercati del trasporto combinato, sebbene tali imprese fossero separate dalle Ferrovie non solo da un punto di vista contabile, ma anche sotto il profilo societario (CESARE FREMURA/ASSOLOGISTICA-FERROVIE DELLO STATO).

Cesare Fremura/Assologista-Ferrovie dello Stato**Gli interventi
dell'Autorità**

Nel febbraio 2000, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Ferrovie dello Stato Spa (FS) per presunte violazioni dell'articolo 3 della legge n. 287/90. L'istruttoria ha consentito di accertare che FS ha abusato della posizione dominante detenuta, grazie a una riserva di legge, nel mercato della trazione ferroviaria, ponendo in essere comportamenti discriminatori idonei a favorire Italcontainer, società controllata da FS operante nel mercato del trasporto intermodale di container, e Cemat, società partecipata da FS operante nel trasporto bimodale di casse mobili, rispetto agli operatori concorrenti.

Il trasporto intermodale di container e quello bimodale di casse mobili rappresentano due particolari tipologie del servizio di trasporto merci che, per le loro caratteristiche peculiari, si differenziano dalle altre forme di organizzazione del trasporto tradizionale di merci, in quanto si fondano sull'ottimizzazione dell'impiego di più modalità di trasporto e sulla capacità di organizzare nel modo più efficiente possibile la combinazione di diverse tratte, minimizzando i tempi di trasbordo. Il trasporto di container ha come origine o destinazione un terminal portuale e, pertanto, riguarda il trasporto di merci da punto a punto con modalità marittima, stradale e ferroviaria (trasporto combinato strada/rotaia/mare). Il trasporto di casse mobili, invece, riguarda il trasporto di merci da punto interno a punto interno del territorio e avviene con l'utilizzo delle sole modalità stradale e ferroviaria (trasporto combinato strada/rotaia). La diversa tipologia dei contenitori, container o casse mobili, risponde proprio alle diverse caratteristiche di robustezza necessarie per l'effettuazione di tratte marittime.

Per entrambe le modalità di trasporto, la trazione ferroviaria risulta indispensabile, in quanto il trasporto simultaneo di grandi quantità di merci su distanze medio-lunghe (collegamenti porti/terminali interni o terminali/terminali) non potrebbe essere effettuato con economicità comparabile per mezzo del trasporto stradale. L'organizzazione del servizio di trasporto ferroviario di container e casse mobili può avvenire secondo due modalità distinte denominate "traffico a treno completo" e "traffico diffuso". La prima si caratte-

39. Direttiva 91/440/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, in GUCE L 237/25 del 24 agosto 1991.

40. Direttiva 95/18/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, in GUCE L 143/70 del 27 giugno 1995.

41. Direttiva 95/19/CE del Consiglio, del 19 giugno 1995, relativa alla ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria e la riscossione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, in GUCE L 143/75 del 27 giugno 1995.

42. Bollettino n. 21/1998.

rizza per l'impiego, da parte degli operatori, di treni completi di varie dimensioni, la cui offerta viene programmata da FS in base alle esigenze dell'operatore tenendo conto delle compatibilità generali. Il traffico diffuso riguarda invece l'impiego di singoli carri o gruppi di carri su treni viaggianti secondo orari e percorsi definiti da FS.

I comportamenti di FS, oggetto dell'istruttoria, hanno riguardato, in primo luogo, la definizione del sistema tariffario (prezzi, sconti, penali) per la vendita dei servizi di trazione agli operatori attivi nei due mercati del trasporto combinato. In particolare, è stato accertato che le significative modifiche apportate alla struttura tariffaria dopo il 1995, che hanno interessato prevalentemente il traffico a treno completo con riferimento al trasporto di container e il traffico diffuso per il trasporto di casse mobili, non hanno avuto alla base alcun criterio di efficienza o economicità. La documentazione acquisita presso la sede di FS ha permesso di evidenziare, al contrario, come l'impresa abbia applicato una politica tariffaria spesso non in grado di coprire neanche i costi variabili. Ciò, in particolare, per il servizio a treno completo, dove le perdite di FS sono risultate tanto più elevate quanto maggiori sono stati i volumi di traffico movimentati sulla singola tratta.

Le modalità di applicazione del sistema tariffario sono inoltre risultate esplicitamente volte a favorire Italcontainer e Cemat nei rispettivi mercati. Tra i privilegi concessi da FS a tali società sono stati rilevati: *i)* termini di dilazione più ampi per il pagamento delle somme dovute; *ii)* la liquidazione anticipata dei ristorni (particolari forme di sconto) su base trimestrale; *iii)* una diversa incidenza delle penali.

Con specifico riguardo al mercato dei container è stato evidenziato, inoltre, come i legami strutturali tra questa società e FS (compresa la coincidenza tra i vertici di Italcontainer e quelli della Divisione di FS che si occupa del trasporto combinato, Asa Logistica Integrata) abbiano permesso a Italcontainer lo sfruttamento di vantaggi informativi sulla programmazione e i costi dei propri concorrenti.

Nel trasporto di casse mobili è stato rilevato che la posizione di privilegio attribuita a Cemat è stata ulteriormente accentuata attraverso l'affidamento a quest'ultima della gestione dei principali terminali intermodali di proprietà di FS, che ha conferito a Cemat un rilevante vantaggio competitivo nell'organizzazione dei servizi di terminalizzazione.

L'istruttoria ha consentito di accertare che i comportamenti di FS nel mercato del trasporto intermodale di container hanno pro-

dotto, nel corso del periodo considerato, discriminazioni tali da consentire a Italcontainer, la cui quota di treni movimentati è passata dal 25% a oltre il 44%, di beneficiare per intero della crescita del mercato del trasporto di container a scapito degli altri concorrenti, la cui posizione è rimasta invece pressoché stabile in termini di numero di treni movimentati e si è significativamente ridotta in termini di quota. Alcuni dei concorrenti, inoltre, per poter beneficiare almeno in parte dei privilegi concessi a Italcontainer, sono stati costretti a trasformarsi in clienti di tale società. Nel mercato del trasporto di casse mobili, i comportamenti abusivi posti in essere da FS hanno impedito lo svolgimento di qualunque forma di concorrenza potenziale ed effettiva, contribuendo a mantenere una configurazione sostanzialmente monopolistica del mercato.

Deve pertanto evidenziarsi che la separazione societaria tra Italcontainer e Cemat, da un lato, e FS dall'altro, non ha impedito l'adozione da parte di quest'ultima di comportamenti di abuso di posizione dominante distorsivi della concorrenza nei mercati del trasporto combinato. Le restrizioni poste in essere da FS sono state ritenute dall'Autorità particolarmente gravi, in quanto volte a utilizzare il potere di mercato derivante da un regime di monopolio legale per limitare la concorrenza in mercati non riservati. A ciò si aggiunga che le violazioni accertate sono risultate in larga misura analoghe, e per molti versi più gravi, di quelle in relazione alle quali l'Autorità aveva già diffidato la società in un altro procedimento in materia di abuso di posizione dominante concluso nel 1993 (FREMURA-FS⁴³). Tenuto conto di tali elementi, l'Autorità ha comminato a FS una sanzione pari al 3,5% del fatturato realizzato dalla vendita dei servizi di trazione ferroviaria agli operatori attivi nei mercati del trasporto combinato, per un ammontare di 6.288 milioni di lire.

ATTIVITÀ AUSILIARIE DEL TRASPORTO

Edizione Holding/Autostrade-Concessioni e costruzioni autostrade

Nel gennaio 2000 l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90 in merito all'acquisizione da parte di Edizione Holding Spa, attiva in numerosi mercati,

43. Bollettino n. 18-19/1993.

tra i quali quello della ristorazione autostradale attraverso la società controllata Autogrill Spa, del controllo di Autostrade Spa.

Le attività interessate dall'operazione sono state individuate: i) nella gestione della rete autostradale; ii) nell'affidamento in subconcessione dei servizi prestati nelle aree di sosta della rete autostradale; iii) nei servizi di ristorazione resi agli automobilisti nelle aree di sosta della rete autostradale. Autostrade è presente nei primi due mercati, essendo concessionaria, anche attraverso società controllate, di varie tratte della rete autostradale nazionale a pagamento (circa il 56% in termini di chilometri) ed essendo titolare dell'affidamento in subconcessione dei servizi offerti nelle aree di sosta ubicate sulle tratte autostradali di sua pertinenza. Sul mercato della ristorazione autostradale, invece, è presente Autogrill, controllata da Edizione Holding, che opera attraverso subconcessioni ottenute prevalentemente dal gruppo Autostrade. In particolare, Autogrill è presente su 180 dei 249 punti di ristoro ubicati sulla rete gestita dal gruppo Autostrade, realizzando oltre l'80% del fatturato complessivo derivante dall'attività di ristorazione su tale rete. Su larghi tratti della rete autostradale, peraltro, Autogrill è l'unico operatore.

L'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione, così come era stata notificata, sarebbe stata idonea a rafforzare la posizione dominante di Autogrill. Innanzitutto, Autostrade e le società dalla stessa controllate, facendo seguito a direttive di Edizione Holding, avrebbero potuto assumere direttamente, alla scadenza delle subconcessioni, la fornitura del servizio di ristoro autostradale, se non in tutte le aree di sosta almeno in quelle strategicamente più rilevanti. Ciò avrebbe consentito a Edizione Holding di sottrarre al meccanismo di assegnazione mediante gara alcune aree di sosta, con l'effetto di mantenere all'interno del gruppo quelle in cui è già presente Autogrill e di acquisire agevolmente quelle dove attualmente operano altre imprese.

Inoltre, è stato ritenuto che anche nel caso di affidamento dei servizi di ristorazione con procedure a evidenza pubblica, la concentrazione avrebbe determinato comunque un rafforzamento della posizione dominante di Autogrill in ragione, tra l'altro, dei privilegi informativi che inevitabilmente vengono in essere tra società facenti capo a un medesimo centro di controllo.

Infine, a seguito della concentrazione, Autogrill avrebbe potuto beneficiare dei vantaggi derivanti dall'appartenenza allo stesso gruppo di Autostrade, quali ad esempio la possibilità di influenzare il processo di trasformazione delle aree di servizio, in modo da renderlo più rispondente alle esigenze della medesima Autogrill, oppure la possibilità di beneficiare di parte delle *royalties* realizzate da