

*Provvedimento n. 6823 ( A227 )*

**CESARE FREMURA-  
ASSOLOGISTICA/FERROVIE DELLO  
STATO**

*L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO*

NELLA SUA ADUNANZA del 28 gennaio 1999;

SENTITO il Relatore Professor Giorgio Bernini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTE le denunce della società CESARE FREMURA Srl e dell'Associazione ASSOLOGISTICA, pervenute rispettivamente in data 26 novembre 1997 e 30 novembre 1998, riguardanti taluni comportamenti posti in essere da FERROVIE DELLO STATO Spa, consistenti nell'applicazione di un sistema di tariffe e penali per l'offerta di servizi ferroviari agli operatori del trasporto intermodale che favorirebbe la sua controllata ITALCONTAINER Spa a danno degli altri concorrenti;

VISTE le informazioni trasmesse da ultimo in data 17 luglio 1998 da parte della società IGNAZIO MESSINA & C. Spa;

VISTE le informazioni trasmesse da ultimo in data 24 luglio 1998 da parte di FERROVIE DELLO STATO Spa;

VISTE le informazioni trasmesse da ultimo in data 29 luglio 1998 da parte della società CESARE FREMURA Srl;

VISTE le informazioni trasmesse da ultimo in data 31 luglio 1998 da parte del Consorzio C.S.F.;

VISTE le informazioni trasmesse da ultimo in data 12 agosto 1998 da parte della società SO.GES.TER ITALIANA Srl;

VISTE le informazioni trasmesse da ultimo in data 12 agosto 1998 da parte della società ITALCONTAINER Spa;

VISTE le informazioni trasmesse da ultimo in data 31 agosto 1998 da parte della società TEMATRANS Srl;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. La denuncia**

**1.** In data 26 novembre 1997, è pervenuta all'Autorità una denuncia da parte della società CESARE FREMURA Srl (di seguito FREMURA) in merito alle presunte violazioni della legge n. 287/90 realizzate dalle FERROVIE DELLO STATO - SOCIETÀ DI TRASPORTI E SERVIZI PER AZIONI (di seguito FS) relativamente alle condizioni contrattuali praticate nei confronti degli operatori di trasporto intermodale di container (di seguito MTO).

2. Più precisamente, il denunciante segnala taluni comportamenti posti in essere da FS consistenti nell'applicazione di un sistema di tariffe e di penali che favorirebbe la società ITALCONTAINER Spa (di seguito ITALCONTAINER), a danno degli altri operatori, in violazione dell'articolo 3, lettera c), della legge n. 287/90.

Secondo FREMURA, infatti, il sistema di sconti e riduzioni tariffarie predisposto da FS sulla base degli impegni preventivi da parte degli operatori MTO sul numero di treni da effettuare annualmente su ogni singola relazione acquistata «*comporta la formazione artificiosa di barriere all'ingresso [...] e ostacola gravemente la possibilità per gli operatori già presenti sul mercato di espandere le proprie attività su nuove direttrici di traffico. In entrambi i casi risulta più conveniente, sia per i nuovi operatori che per quelli già presenti sul mercato, affidare il proprio traffico a ITALCONTAINER piuttosto che affrontare l'alea conseguente agli impegni richiesti da FS*».

A ciò si aggiungerebbe la circostanza che, a dire del denunciante, ITALCONTAINER gode di «*condizioni finanziarie di miglior favore e di priorità nel soddisfacimento delle esigenze operative, particolarmente nei periodi di limitata disponibilità delle risorse*».

3. In data 30 novembre 1998, l'Associazione ASSOLOGISTICA ha fatto pervenire all'Autorità un'ulteriore segnalazione per presunta violazione da parte di FS della normativa a tutela della concorrenza nel settore del trasporto intermodale. La denuncia è analoga nei contenuti a quella formulata da FREMURA.

## II. Le parti

4. FS, creata come Azienda Autonoma con Legge 22 aprile 1905, n. 137, ha assunto la forma giuridica di Ente Pubblico Economico nel 1985 (Legge 17 maggio 1985, n. 210), ed è stata poi trasformata nel 1992 in società per azioni a totale partecipazione statale<sup>1</sup>.

A FS sono stati attribuiti, con atto di concessione del Ministro dei Trasporti, i compiti di cui era precedentemente titolare l'Ente pubblico poi trasformato. In particolare, tra le finalità istituzionali di FS vi è quella di provvedere «*all'integrazione del sistema ferroviario con gli altri sistemi di trasporto mediante l'adozione di tecniche intermodali*» (articolo 2, lettera f), della legge n. 210/85) e di «*partecipare [...] a società [...] operanti in Italia [...], aventi per fine [...] l'esercizio di attività complementari, accessorie, o, comunque, connesse con quelle ferroviarie*» (lettera h)), e di affidare a queste società «*l'esercizio [...] della gestione di particolari settori di attività che non ritenga conveniente, per ragioni organizzative, funzionali o economiche, gestire direttamente*».

FS è attiva nel settore del trasporto merci e persone tramite ferrovia, nonché nei settori dei servizi finanziari e della valorizzazione immobiliare. Il fatturato consolidato realizzato a livello nazionale nel 1997 da FS è stato di circa 5.576 miliardi di lire.

5. ITALCONTAINER è una società costituita in data 30 dicembre 1991 da FS in esecuzione di un piano di riorganizzazione volto alla creazione di diverse società operative in settori di traffico specializzati. Il capitale sociale di ITALCONTAINER è detenuto per il 56% da STM-SOCIETÀ TRAFFICI MULTIMODALI Srl (società controllata da FS CARGO Spa all'88%), per il 29% da INTERCONTAINER INTERFRIGO Sa, per il 10% da ITA.CA.-ITALIAN CARGO SISTEMA Spa (società controllata da FS CARGO Spa al 99%), e, infine, per il restante 5% da SINPORT-SINERGIE PORTUALI Spa.

Il fatturato realizzato da ITALCONTAINER nel 1997 è stato di oltre 90 miliardi di lire.

6. La società FREMURA è controllata dalla società CO.I.FI. Spa (Compagnia Finanziaria Italiana), *holding* che gestisce le partecipazioni del Gruppo FREMURA, un complesso di imprese operanti nel settore dei trasporti e in attività a esso collaterali. In particolare, il Gruppo FREMURA opera nel settore MTO attraverso cinque società controllate o partecipate (oltre a FREMURA, C.I.R. Srl, INTERMODAL TRAIL SERVICE Srl, ATTIAS 2000 Srl e SINTEMAR Spa).

Inoltre, FREMURA partecipa, sin dal 1995, assieme alla società SOGESTER Spa, al Consorzio C.G.T., costituito al fine di cumulare la domanda di servizi di trazione ferroviaria nei confronti di FS per beneficiare di migliori condizioni di offerta.

FREMURA ha realizzato, nel 1997, un fatturato di circa 6,3 miliardi di lire.

---

<sup>1</sup> *Delibera CIPE del 12 agosto 1992 adottata ai sensi del Decreto Legge 5 dicembre 1991, n. 386, convertito senza modificazioni dalla Legge 29 gennaio 1992, n. 359, e Decreto Legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.*

7. ASSOLOGISTICA è l'Associazione nazionale di categoria delle imprese di logistica e di servizi connessi alla movimentazione delle merci. Vi aderiscono oltre 200 soci, tra società e Gruppi, che impiegano complessivamente più di 15.000 persone.

L'Associazione ha come obiettivo la promozione dell'efficacia e dell'immagine del sistema logistico italiano, nonché lo standard qualitativo dei servizi offerti dalle imprese aderenti. Tra i suoi compiti rientra la difesa degli interessi collettivi delle imprese che a essa aderiscono.

### III. Il mercato rilevante

#### a) I mercati del prodotto

8. Sotto il profilo merceologico, i mercati rilevanti ai fini dell'analisi sono:

- 1) il mercato dell'organizzazione e commercializzazione del trasporto intermodale (o combinato) di container;
- 2) il mercato dell'offerta di servizi ferroviari da parte delle imprese ferroviarie agli operatori del trasporto intermodale.

#### a.1) Il trasporto intermodale di container

9. Il servizio di trasporto intermodale ha per oggetto il trasporto delle merci, normalmente a mezzo di container, da punto a punto su lunghe distanze. L'organizzazione del trasporto intermodale si caratterizza per l'utilizzo di diverse modalità (navale, stradale, ferroviaria), per l'esecuzione integrata del coordinamento tra i diversi mezzi impiegati, e per la gestione di punti di smistamento.

10. Per le sue caratteristiche peculiari il servizio di trasporto intermodale di container costituisce un servizio a se stante, distinto dalle altre forme di organizzazione del trasporto delle merci. Esso si fonda sulla combinazione di varie modalità di trasporto, in base alle caratteristiche proprie di ciascuna di esse, e sulla capacità di organizzare nel modo più efficiente possibile la percorrenza sulle diverse tratte, minimizzando i tempi di trasbordo tra l'una e l'altra.

La trazione ferroviaria, in particolare, ne rappresenta una componente di grande rilievo, in quanto il trasporto simultaneo di grandi quantità di merci su distanze medio-lunghe - collegamenti porti/*terminal* - non potrebbe essere effettuato con economicità comparabile per mezzo del trasporto stradale. «Per effettuare queste prestazioni, gli operatori devono, tuttavia, acquistare i servizi di trazione ferroviaria e l'accesso alle infrastrutture dalle imprese ferroviarie, le uniche in grado di fornirle»<sup>2</sup>.

11. Le prestazioni di trasporto intermodale sono organizzate e vendute ai committenti da operatori specializzati (gli operatori MTO). Non è infrequente che alcuni di tali operatori siano società controllate dalle stesse imprese ferroviarie. Gli operatori MTO possono effettuare le singole tratte direttamente, o affidarne l'esecuzione, per particolari tipologie di trasporto, ad altre imprese. Sul piano contrattuale il committente ha rapporti esclusivamente con l'operatore MTO, che si assume la responsabilità di organizzare e condurre a buona esecuzione il trasporto.

#### a.2) L'offerta di servizi ferroviari agli operatori MTO

12. Il mercato dei servizi ferroviari forniti dalle imprese ferroviarie agli operatori MTO consiste essenzialmente nella fornitura della trazione ferroviaria, comprendente la messa a disposizione della locomotiva e l'accesso alle infrastrutture, oltre che il coordinamento internazionale di tali servizi tra le diverse imprese ferroviarie che li forniscono<sup>3</sup>.

13. Le uniche imprese abilitate e comunque in grado di fornire la trazione ferroviaria sono le imprese ferroviarie, dovendosi intendere con questo termine qualsiasi impresa stabilita o che intende stabilirsi in uno Stato membro e che dispone dei mezzi di trazione ferroviaria. Il concetto di trazione, tuttavia, non implica necessariamente la proprietà del relativo materiale né l'impiego di proprio personale. Pertanto, gli operatori MTO che non hanno lo status di imprese ferroviarie devono necessariamente rivolgersi a queste ultime per il servizio di trazione<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. Decisione 94/594/CEE del 27/07/1994, caso n. IV/34.518 - ACI.

<sup>3</sup> Cfr. Decisione 93/174/CEE del 24/02/1993, caso n. IV/34.494 - Strutture tariffarie nei trasporti combinati di merci.

<sup>4</sup> Cfr. artt. 2 e 3 della Direttiva CEE n. 91/440 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie; e Decisione 93/174/CEE già citata.

14. L'organizzazione del servizio di trasporto ferroviario di container può avvenire secondo due modalità distinte denominate "traffico intero" e "traffico diffuso". La prima si caratterizza per l'impiego, da parte degli MTO, di treni completi di varie dimensioni. L'offerta del servizio di trazione da parte di FS sulle diverse relazioni ferroviarie, in questo caso, viene programmata in base alle esigenze dell'operatore, tenendo conto delle compatibilità generali. Il "traffico diffuso", al contrario, riguarda l'impiego di singoli carri o gruppi di carri su treni viaggianti secondo orari e percorsi definiti da FS.

#### *b) I mercati geografici*

15. Sia il mercato dei servizi di trasporto intermodale che quello dei servizi ferroviari presentano dimensioni nazionali, in quanto la domanda di servizi di trasporto combinato e ferroviario è essenzialmente costituita da imprese italiane che operano spedizioni nelle quali almeno uno dei punti di origine o destinazione - e frequentemente entrambi - è situato nel territorio italiano.

### **IV. Le risultanze preistruttorie**

#### *a) I rapporti contrattuali tra FS e gli operatori MTO*

16. Sin dal 1993, i rapporti contrattuali tra FS e gli operatori MTO sono regolati da uno schema contrattuale di base, uguale per tutti gli operatori, denominato "Accordo Particolare" (AP). L'AP viene di regola aggiornato e sottoscritto con cadenza annuale, e disciplina le reciproche obbligazioni dei contraenti per quel che riguarda i termini di effettuazione del servizio e la struttura tariffaria. L'AP viene predisposto da FS e sottoscritto, per adesione, dagli operatori MTO.

Le disposizioni dell'AP vengono, di solito, integrate per mezzo di appendici integrative, per tenere conto di situazioni di carattere specifico proprie di ciascun operatore.

17. Gli AP prevedono due distinte modalità di prestazione del servizio: 1) il "servizio *Intermodal Quality Service*"<sup>5</sup> ("servizio IQS"), che ha per oggetto la spedizione di treni completi su relazioni scelte dall'operatore MTO tra quelle predisposte da FS; 2) il "servizio non IQS", che ha ad oggetto spedizioni di carri isolati, gruppi di carri (o moduli) e anche di treni completi effettuate al di fuori degli impegni assunti dall'operatore nell'ambito del "servizio IQS".

18. Il "servizio IQS" gode di una garanzia di esecuzione da parte di FS in ordine alla disponibilità delle risorse e ai tempi di presa in consegna e restituzione della spedizione.

L'operatore MTO che intenda usufruire di tale servizio ha l'obbligo di assumere un impegno preventivo sul numero di treni da movimentare annualmente su ogni singola relazione acquistata, sulla portata - in termini di tonnellaggio lordo utilizzabile - e la lunghezza dei treni stessi, e sui giorni della settimana in cui i treni dovranno essere movimentati su ciascuna relazione. In ogni caso, vi è una soglia minima al di sotto della quale non è possibile accedere al "servizio IQS".

Nella fase di programmazione, in caso di sovrapposizione di richieste da parte di più operatori MTO per lo stesso treno, nonché per i treni affluenti o defluenti dallo stesso scalo, le risorse disponibili vengono assegnate da FS al cliente che abbia assunto un maggior impegno sulla relazione richiesta e, a parità di impegno, secondo l'ordine cronologico delle richieste<sup>6</sup>.

19. Il "servizio non IQS" ha per oggetto:

spedizioni di qualsiasi genere (carri isolati, gruppi di carri e treni completi) su direttrici di traffico non comprese tra quelle per cui FS offre il "servizio IQS";

spedizioni su direttrici per le quali FS offre tale servizio, ma per le quali non vi è stata assunzione di un impegno preventivo da parte dell'operatore MTO;

spedizioni su direttrici che sono state oggetto di un impegno preventivo da parte dell'operatore MTO, ma relative a treni aggiuntivi o sostitutivi di quelli impegnati.

A differenza del "servizio IQS", per il "servizio non IQS" FS non offre alcuna garanzia né in termini di disponibilità delle risorse, né in termini di partenza o riconsegna delle merci.

<sup>5</sup> Prima del 1997 il servizio *Intermodal Quality Service (IQS)* era denominato *Quality Network Italia (QNI)*. Di seguito, per semplicità, verrà utilizzata solo la denominazione "IQS" anche con riferimento al passato.

<sup>6</sup> Tale clausola è presente negli AP predisposti da FS sin dal 1993. E', però, solo a partire dal 1997 che viene fatto esplicito riferimento all'ordine cronologico di presentazione delle offerte; in precedenza l'assegnazione delle risorse da parte di FS era legata esclusivamente all'impegno di traffico.

### *b) Il sistema tariffario*

**20.** Il sistema tariffario predisposto da FS sia per il "servizio IQS" che per il "servizio non IQS" si presenta alquanto complesso.

Riguardo al "servizio IQS", il prezzo effettivo pagato dall'operatore MTO dipende da un elevato numero di variabili. In particolare, l'AP definisce un prezzo base per la movimentazione su ciascuna relazione di un treno di peso e lunghezza determinati; tale prezzo viene poi modificato in relazione al numero di treni movimentati sulla relazione, all'utilizzo della relazione sia in andata che in ritorno, alla possibilità di disporre di carri privati o noleggiati.

Per il "servizio non IQS", il prezzo della trazione ferroviaria è quello definito dalla tariffa T.S. n. 110/111, che dipende, oltre che dalla distanza percorsa, dalle dimensioni (20', 30', 40' piedi) e dal peso (carichi o vuoti) dei container movimentati.

E' previsto, inoltre, un ristorno (cumulativo per i due servizi "IQS" e "non IQS" o specifico per tipologia di servizio) calcolato sulla base del fatturato realizzato o dell'ammontare di merci movimentato da ciascun operatore MTO in relazione al servizio di trazione ferroviaria.

Infine, in caso di mancato rispetto degli impegni contrattuali, l'AP predispone un articolato sistema di penali, che si presentano particolarmente onerose con riferimento al "servizio IQS".

**21.** Sulla base delle informazioni acquisite, si rileva che la struttura tariffaria, e soprattutto la sua evoluzione nel corso del triennio - aumento della progressività degli sconti per ciascuna relazione in corrispondenza di scaglioni di traffico più elevati e fissazione di una soglia dimensionale minima crescente - appare tesa, da un lato, a premiare gli operatori di grandi dimensioni, in grado di movimentare un elevato numero di treni ("servizio IQS"), o di piedi ("servizio non IQS"), e, dall'altro, a favorire, con riferimento solo al "servizio IQS", una concentrazione dei clienti su relazioni specifiche.

Ciò è rafforzato dal fatto che, in caso di sovrapposizione di richieste da parte di più clienti sulla medesima relazione, viene accordata preferenza all'operatore MTO che abbia assunto un maggiore impegno di traffico nell'assegnazione delle risorse disponibili, senza tener conto (se non a parità di impegno) dell'ordine cronologico di presentazione delle offerte.

**22.** La politica dei ristorni, come il sistema tariffario, tende a favorire gli operatori di grandi dimensioni. Inoltre, la separazione del ristorno globale in relazione alle due modalità di trazione ferroviaria, "IQS" e "non IQS", accentua i vantaggi derivanti dalla specializzazione.

**23.** Il meccanismo delle penali, infine, si presenta particolarmente oneroso in relazione al "servizio IQS" dove, in caso di mancata effettuazione dei treni programmati, impone il versamento di un ammontare pari al 50% del prezzo del treno.

**24.** Va rilevato, da ultimo, che, dalle informazioni trasmesse da ASA LOGISTICA INTEGRATA - la divisione di FS che si occupa della fornitura di servizi ferroviari per il trasporto combinato - è emersa l'intenzione di FS di procedere a una riorganizzazione della struttura tariffaria al fine di «razionalizzare il sistema» e di «rendere il più possibile la struttura degli sconti indipendente dalle dichiarazioni d'impegno di traffico». Il sistema tariffario attualmente in vigore, infatti, non sarebbe in grado di garantire un utilizzo economico e efficiente delle risorse.

### *c) L'evoluzione della struttura del mercato*

**25.** La dimensione del mercato nazionale in quantità è passata dai 13.640.000 piedi trasportati nel 1994<sup>7</sup> ai 14.253.000 piedi nel 1995, registrando un incremento del 4,5%. Ha subito, quindi, una lieve diminuzione nel 1996, assestandosi intorno ai 14.153.000 piedi, corrispondenti a una riduzione dello 0,7%, per crescere nel 1997 fino a 15.936.200 piedi, pari a un incremento di quasi 12,6 punti percentuali.

La tabella di seguito riporta i dati relativi alle quote di mercato (in volume) detenute dai maggiori operatori MTO nel triennio 1995-1997 (tra parentesi sono riportati gli incrementi delle quote rispetto all'anno precedente):

### **Quote di mercato dei maggiori operatori MTO nel triennio 1995-97**

---

<sup>7</sup> Cfr. Prov. n.3343, I129/Italcontainer-T.C.F., del 19/10/95.

OPERATORI	QUOTE DI MERCATO (%)		
	1995	1996	1997
ITALCONTAINER	22,7	30,1 (+7,4)	39,0 (+8,9)
C.S.F.	23,9	28,2 (+4,3)	25,8 (- 2,4)
C.G.T.	11,5	12,6 (+1,1)	17,6 (+5,0)
MESSINA	22,5	20,3 (- 2,2)	16,0 (- 4,3)
ALTRI	19,4	8,8 (-10,6)	1,6 (- 7,2)

Fonte: elaborazione dati FS (ASA Logistica Integrata) e principali operatori MTO.

26. I dati mettono in evidenza una certa variabilità nell'andamento delle quote di mercato dei principali operatori MTO, e più in generale la tendenza alla formazione di un mercato caratterizzato da una struttura marcatamente oligopolistica, in cui la quasi totalità dell'offerta è composta da tre o quattro imprese<sup>8</sup> e gli operatori minori tendono a scomparire del tutto.

In particolare, a fronte di una crescita continua e sostenuta della quota di mercato detenuta da ITALCONTAINER, che tra il 1995 e il 1997 è aumentata di oltre 16 punti percentuali, si assiste a una espansione sensibilmente più contenuta degli operatori più grandi o addirittura a una riduzione del loro volume d'affari.

## V. Valutazioni

a) *La posizione dominante di FS nel mercato dell'offerta dei servizi ferroviari per il trasporto combinato*

27. FS, in quanto concessionaria esclusiva del servizio di trazione ferroviaria sulla rete nazionale, detiene una posizione dominante nel mercato dell'offerta di servizi ferroviari agli operatori MTO.

Infatti, il riconoscimento di un diritto esclusivo in capo a un soggetto, anche se derivante da una disposizione di legge, costituisce una tipica forma di posizione dominante<sup>9</sup>.

28. La Direttiva CEE n. 91/440 relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie ha previsto per le imprese ferroviarie stabilite in uno Stato membro il diritto di accesso, a condizioni eque, alle infrastrutture degli altri Stati membri. Ciò dovrebbe consentire alle imprese ferroviarie dei Paesi membri di svolgere il servizio di trazione ferroviaria in concorrenza su tutta la rete ferroviaria europea, ampliando i confini nazionali del mercato.

Fino ad oggi, peraltro, la Direttiva, solo recentemente recepita nel nostro ordinamento, non ha avuto ancora concreta applicazione.

b) *Il presunto abuso di posizione dominante da parte di FS*

b.1) *Gli effetti della politica tariffaria di FS sul mercato del trasporto intermodale*

29. Il servizio di trasporto intermodale di container trova il suo presupposto nell'efficacia di avvalersi della combinazione delle diverse modalità, marittima, ferroviaria e stradale. Tale servizio può essere concretamente eseguito quando la combinazione si dimostri realmente efficiente, garantendo affidabilità e minimizzando i tempi di attesa. Perché un operatore MTO sia effettivamente competitivo, le spedizioni commissionategli devono essere condotte a buon fine, nei tempi previsti, e alle migliori condizioni economiche.

30. In particolare, nell'ambito del trasporto ferroviario di container, il "servizio IQS", date le sue caratteristiche di qualità, affidabilità e tempestività, appare offrire agli operatori che siano in grado di usufruirne una serie di vantaggi competitivi rispetto a quello "non IQS", oltre che presentarsi economicamente più conveniente.

<sup>8</sup> C.G.T. e C.S.F. sono consorzi d'acquisto costituiti al fine di cumulare la domanda di servizi di trazione ferroviaria per beneficiare di migliori condizioni tariffarie da parte di FS. Il primo è costituito dalle società FREMURA e SO.GES.TER, e il secondo da SOGEMAR e T.C.F..

<sup>9</sup> Sentenza della Corte di Giustizia dell'11/7/1985, n. 311/84, caso CBEM-CLT-IPB; Sentenza della Corte di Giustizia del 19/3/1991, n. 202/88, caso FRANCE V. COMMISSION; Prov. dell'AGCM del 4/3/1992, A5/SIP-3C COMMUNICATIONS; Prov. dell'AGCM del 23/7/1993, A35/FREMURA-FS.

**31.** La struttura tariffaria relativa ai servizi di trazione ferroviaria è tale che, a parità di condizioni, il prezzo pagato dall'operatore MTO si riduce in corrispondenza di volumi complessivi del traffico particolarmente elevati.

**32.** L'Autorità ha già avuto modo di rilevare<sup>10</sup> che la concessione di sconti-quantità in funzione degli impegni assunti dall'operatore è ammissibile solo se risponde a criteri non discriminatori, ovvero se la possibilità di un coordinamento delle risorse sulla base di impegni di traffico preventivamente programmati dagli operatori MTO consente al gestore del servizio di trasporto ferroviario consistenti economie nell'offerta dei servizi ferroviari per il trasporto intermodale.

**33.** Per il "servizio IQS", in particolare, il sistema è disegnato in modo tale da premiare gli operatori che siano non solo in grado di movimentare un elevato numero di treni, ma anche i cui impegni di traffico siano concentrati su determinate relazioni. Tali caratteristiche sono state accentuate nel corso dell'ultimo triennio attraverso l'innalzamento della soglia dimensionale minima necessaria sia per accedere al servizio che al sistema di sconti, l'accentuazione della progressività degli sconti per ciascuna relazione in corrispondenza di scaglioni di traffico più elevati e, infine, l'introduzione di un ristorno specifico per questa tipologia di servizio.

**34.** Deve evidenziarsi, tuttavia, che non sembrano sussistere giustificazioni oggettive per una simile struttura tariffaria. Il sistema di tariffe a tutt'oggi in vigore non appare disegnato in base a criteri di efficienza e economicità, ma sembra, piuttosto, il risultato di una serie di modifiche e integrazioni avvenute nel corso del tempo.

D'altra parte, non si può non rilevare come ITALCONTAINER sia l'unico operatore per il quale si è verificata, nell'ultimo triennio, una crescita continua e sostenuta della quota di mercato nel trasporto intermodale, a fronte di incrementi molto più contenuti o riduzioni delle quote di mercato degli altri operatori.

**35.** Il sistema di tariffe predisposto da FS, imponendo il raggiungimento di elevati volumi di traffico al fine di usufruire degli sconti, sembra, al contrario, determinare una rilevante barriera all'ingresso nel mercato del servizio del trasporto intermodale, sia per i nuovi operatori sia per quelli che, già usufruendo del "servizio IQS" su alcune relazioni, decidessero di espandere la propria attività su tratte diverse da quelle già servite. Tale sistema avvantaggerebbe esclusivamente gli operatori di maggiori dimensioni, e in particolare ITALCONTAINER, essendo quest'ultimo l'operatore presente sul più ampio numero di relazioni e con i maggiori volumi di traffico.

**36.** La possibilità di operare su nuove relazioni appare ancora più difficile per la preferenza accordata da FS, in caso di sovrapposizione di richieste da parte di più clienti, al cliente che abbia assunto un maggiore impegno di traffico nell'assegnazione delle risorse disponibili, prescindendo dall'ordine cronologico di presentazione delle offerte. Questo, infatti, rileva solo in caso di parità di impegno.

Tale clausola sembra di fatto concedere agli operatori di dimensione più grande (nella fattispecie ITALCONTAINER) una priorità assoluta nella possibilità di disporre del servizio di trazione ferroviaria a scapito di altri operatori, i quali, pur avendo programmato in anticipo un certo numero di treni, si trovano a non poter soddisfare gli impegni di traffico assunti nei confronti dei propri clienti per incapacità da parte di FS di fornire il servizio richiesto<sup>11</sup>.

**37.** Una tale misura, peraltro, non appare giustificata dai guadagni di efficienza derivanti da maggiori possibilità di coordinamento. Se, infatti, un maggiore grado di certezza in relazione al numero di treni da movimentare su ciascuna relazione può senz'altro favorire economie di coordinamento, non si comprende perché tale esigenza di certezza non possa essere ugualmente soddisfatta in presenza di un numero più elevato di impegni di traffico ma di volume minore. D'altro canto, il meccanismo delle penali - più che la consistenza degli impegni - dovrebbe essere lo strumento atto a garantire l'esecuzione degli obblighi da parte degli operatori MTO.

**38.** Al contrario, tale clausola ha l'effetto di costringere gli operatori MTO a impegni preventivi di traffico superiori alle loro effettive esigenze, al fine di ottenere la disponibilità dei servizi di trazione ferroviaria sulle tratte richieste, con oneri finanziari in termini di penali di assoluto rilievo.

---

<sup>10</sup> Cfr. provv. n. 3343, 1129/Italcontainer-T.C.F., già citato.

<sup>11</sup> In particolare, dalle informazioni raccolte nel corso della fase preistruttoria, i disservizi da parte di FS nella fornitura del servizio di trazione ferroviaria (soppressione dei treni, ritardi, non disponibilità dei carri [...]) risulterebbero numerosi e ripetuti.

In definitiva, la preferenza accordata da FS agli operatori di dimensioni maggiori sembra avere l'unico scopo di favorire la sua controllata ITALCONTAINER, attraverso una politica volta a innalzare i costi dei concorrenti ("*raising rival cost policy*").

39. Riguardo poi al "servizio non IQS", la *ratio* alla base di un sistema di sconti quantità risulta avere un peso ancora minore, in quanto tale sistema è legato alla dimensione assoluta dei volumi di traffico. L'impegno di traffico assunto dall'operatore MTO si riferisce, infatti, all'intera rete e non a definite relazioni, e la specificazione iniziale di volumi di traffico non favorisce la redazione di programmi per il coordinamento delle risorse da parte di FS.

*b.2) La violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90*

40. Alla luce delle precedenti considerazioni, i comportamenti di FS nel mercato dell'offerta di servizi ferroviari agli operatori MTO appaiono principalmente volti a estendere, per il tramite di ITALCONTAINER, la sua posizione dominante nel mercato contiguo dei servizi di trasporto intermodale di container. Più precisamente, FS, attraverso l'adozione di una particolare struttura tariffaria, sembra avere ingiustificatamente favorito ITALCONTAINER, il maggiore operatore MTO in Italia, rispetto agli altri operatori, abusando così della posizione dominante che detiene nel mercato dell'offerta di servizi di trazione ferroviaria al fine di espandersi sul mercato dei servizi di trasporto combinato.

Ciò apparirebbe tanto più evidente se si considera che «*il costo della trazione ferroviaria rappresenta una quota determinante<sup>12</sup> del prezzo di vendita della prestazione di trasporto combinato venduta dagli operatori [MTO]*»<sup>13</sup>.

41. In altri termini, FS avrebbe predisposto nell'ultimo triennio un sistema di tariffe e penali discriminatorio, teso a escludere dal mercato del trasporto intermodale gli altri operatori MTO a favore di ITALCONTAINER - o comunque a rafforzare la quota di mercato di quest'ultima - attraverso l'imposizione di condizioni di accesso al servizio di trazione ferroviaria meno favorevoli di quelle riservate alla propria controllata.

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni esposte, che gli atti e i comportamenti evidenziati, posti in essere da FERROVIE DELLO STATO Spa, potrebbero integrare una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi degli artt. 14 e 3 della legge n. 287/90, nei confronti di FERROVIE DELLO STATO Spa;

b) la fissazione del termine di giorni trenta decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti e da parte di chiunque abbia un interesse diretto, immediato e attuale nel procedimento, o da persona da essa delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria C di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dottor Andrea Pezzoli;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria C di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da chiunque abbia nel procedimento un interesse diretto, immediato e attuale o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 21 ottobre 1999.

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

---

<sup>12</sup> Dalle informazioni ottenute dai principali operatori MTO risulta che il costo della trazione ferroviaria incide sul prezzo finale di vendita del servizio di trasporto intermodale per un ammontare che va dal 20% fino al 50% di tale prezzo.

<sup>13</sup> Cfr. Decisione 93/174/CEE, già citata.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Alberto Pera*

IL PRESIDENTE  
*Giuseppe Tesaro*

\* \* \*