

Provvedimento n. 3527 (A84) ADUSBEF/AUTOSTRADE

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 gennaio 1996;

SENTITO il Relatore Dottor Giacinto Militello;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTE le segnalazioni dell'Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari, Finanziari, Postali e Assicurativi, pervenuta in data 16 febbraio 1993, e di EUROP ASSISTANCE ITALIA Spa, pervenuta in data 17 luglio 1995, concernenti restrizioni della concorrenza nel mercato dei servizi di soccorso stradale in autostrada;

VISTA la documentazione pervenuta, a seguito di richieste di informazioni inoltrate dall'Autorità, da parte dell'ACI, dell'ANAS, di CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa e di altre società concessionarie di tratte autostradali, nonché dell'AISCAT-Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

I. Le parti

1. La società CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa (di seguito AUTOSTRADE) svolge attività di costruzione e gestione di autostrade a pedaggio in regime di concessione.

AUTOSTRADE è controllata dalla FINTECNA Spa-Società per l'Impiantistica Industriale e l'Assetto del Territorio, società finanziaria che svolge attività di coordinamento e controllo del gruppo di società partecipate. Il capitale sociale della società AUTOSTRADE è attualmente detenuto per l'80% dalla società FINTECNA Spa, per il 19,9995% dall'I.R.I. Spa e per il restante 0,0005% da altri azionisti.

Il fatturato realizzato dalla società AUTOSTRADE a livello consolidato nell'esercizio 1994 è pari a 2.780 miliardi di lire.

2. L'ACI-Automobile Club d'Italia Spa (di seguito ACI) è un ente di diritto pubblico regolamentato con D.P.R. 8 settembre 1950, n. 881, il quale nello svolgimento della propria attività di soccorso stradale si avvale di una società di diritto privato, l'ACI SERVIZIO SOCCORSO STRADALE Spa o ACI 116 (di seguito ACI 116), il cui capitale è detenuto dallo stesso ACI.

Il fatturato realizzato da ACI 116 nel 1994 è stato di circa 65,6 miliardi di lire.

3. L'ADUSBEF-Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari, Finanziari, Postali, Assicurativi (di seguito ADUSBEF) è un'associazione di difesa dei consumatori.

4. EUROP ASSISTANCE ITALIA Spa (di seguito EUROP ASSISTANCE) svolge attività di assicurazione nel ramo assistenza e presta, a favore dei propri assicurati, servizi di soccorso stradale.

EUROP ASSISTANCE ha realizzato nel 1994 un fatturato di circa 41,8 miliardi di lire.

II. La fattispecie

5. L'ADUSBEF e EUROP ASSISTANCE segnalano l'impossibilità per imprese abilitate al soccorso stradale diverse dall'ACI di intervenire sulla rete autostradale gestita da AUTOSTRADE, a causa del rifiuto opposto da quest'ultima al rilascio della necessaria autorizzazione. In particolare, EUROP ASSISTANCE in data 25 luglio 1995 ha formalmente richiesto ad AUTOSTRADE l'autorizzazione all'accesso alla rete autostradale da essa gestita al fine di prestare il soccorso stradale ai propri assicurati. AUTOSTRADE ha respinto tale richiesta limitandosi ad affermare che la concessione del servizio di soccorso all'ACI garantisce il soddisfacimento di condizioni di uniformità, universalità e sicurezza. Occorre precisare che EUROP ASSISTANCE non intende proporsi come operatore universale in sostituzione di ACI. EUROP ASSISTANCE si limiterebbe a servire solo i propri assicurati e solo su alcune tratte autostradali e in determinate fasce orarie. In tutti gli altri casi, EUROP ASSISTANCE garantirebbe al proprio assicurato, così come avviene attualmente, il rimborso del costo dell'intervento di ACI.

III. I mercati rilevanti

6. I mercati interessati dal caso in esame appaiono essere quelli del servizio di soccorso stradale e quello della gestione della rete autostradale.

7. L'attività di soccorso stradale si compone dei seguenti servizi:

a) lo sgombero della rete stradale da qualsiasi veicolo fermo per guasto o incidente mediante recupero fuori strada e trasporto dello stesso e dei suoi passeggeri alla più vicina officina, oppure alla più vicina stazione di servizio;

b) le riparazioni di primo intervento che possono essere eseguite in loco con le attrezzature di dotazione del mezzo di soccorso.

8. L'attività di soccorso stradale in autostrada costituisce un mercato distinto rispetto a quello del soccorso stradale svolto sulla rete viaria ordinaria. Le condizioni in cui avviene l'acquisto di tale servizio (auto in panne) sono sufficienti ad escludere la possibilità di sostituzione del prodotto come definito con servizi di soccorso prestati al di fuori della rete autostradale. Inoltre, l'autostrada rappresenta una via di comunicazione distinta rispetto alla rete viaria ordinaria per le caratteristiche di viabilità e per l'obbligo per l'automobilista di pagare un pedaggio.

9. Il servizio di soccorso si caratterizza per l'assoluta necessità di un'assistenza immediata. Ciò limita notevolmente l'ambito di intervento di un operatore. Tale circostanza è confermata da quanto statuito nel Regolamento attuativo della convenzione stipulata tra AUTOSTRADE, ACI e ACI 116, il cui articolo 4.2 pone a carico di ACI 116 l'obbligo di assicurare la disponibilità di un'officina ogni 60 chilometri di rete, ridotti a 40 per le autostrade e/o tratte autostradali caratterizzate da una particolare intensità del traffico pesante. Ciò indurrebbe a ritenere che il mercato sia composto da un elevato numero di mercati geograficamente distinti.

10. Solo il 14% dell'intera rete autostradale italiana è gestito direttamente dall'ANAS che non richiede il pagamento di un pedaggio, mentre il restante 86% è affidato in concessione a 26 diverse società autostradali pubbliche e private che operano in regime di monopolio legale nella gestione delle tratte oggetto della concessione e impongono il pagamento di un pedaggio.

11. La società AUTOSTRADE, in base alla concessione dell'ANAS stipulata nel 1962 e aggiornata nel 1968, gestisce direttamente più della metà della rete autostradale e, più precisamente, circa 2.800 Km. sui circa 5.463 affidati in concessione. Va peraltro osservato che alcune delle 25 società concessionarie che gestiscono la restante parte della rete autostradale su cui non è presente AUTOSTRADE sono comunque partecipate e/o controllate da quest'ultima società (Autostrade Meridionali, Autostrada Torino-Savona, Autostrada Tirrenica, Raccordo Autostradale Valle d'Aosta, Traforo del Monte Bianco e Tangenziale di Napoli).

12. La convenzione di concessione stipulata nel 1968 tra ANAS e AUTOSTRADE stabilisce all'articolo 9 che AUTOSTRADE è "tenuta a promuovere un servizio di soccorso stradale previo benestare dell'ANAS". Occorre notare che, mentre la convenzione ANAS-AUTOSTRADE del 1962 prevedeva esplicitamente che il servizio di soccorso stradale in autostrada dovesse essere eseguito dall'ACI o da altro ente pubblico, la convenzione del 1968, attualmente vigente, non indica l'operatore a cui deve essere affidato l'espletamento del servizio, né pone alcun limite al numero di soggetti ammessi ad operare.

13. Il Codice della Strada, all'articolo 175, comma 12, prescrive che sulle autostrade "il soccorso stradale e la rimozione dei veicoli sono consentiti solo agli Enti e alle imprese autorizzati, anche preventivamente, dall'ente proprietario" e, all'articolo 6, comma 6, specifica che "per le strade e le autostrade in concessione, i poteri dell'ente proprietario della strada sono esercitati dal concessionario, previa comunicazione all'ente concedente". Attualmente l'ACI è l'unica impresa autorizzata a svolgere il servizio di soccorso stradale sui tratti autostradali affidati in concessione alla società AUTOSTRADE, in virtù di una Convenzione sottoscritta sin dal 1° gennaio 1964 ed aggiornata il 4 marzo 1993. Si precisa che la concessione è a titolo non oneroso.

14. ACI opera attraverso la controllata ACI 116 la quale dispone di propri centri (circa 50, ubicati presso le stazioni di servizio o le uscite autostradali) e di officine convenzionate (circa 185, dislocate nelle vicinanze dei tratti autostradali) e assicura l'assistenza 24 ore su 24. Sulla base della convenzione stipulata con AUTOSTRADE, ACI è tenuta ad offrire il servizio di soccorso a condizioni uniformi sull'intera rete autostradale. Inoltre, il regolamento attuativo della convenzione impone ad ACI di rispettare una serie di norme disciplinanti l'organizzazione e lo svolgimento del servizio di soccorso, con particolare riferimento alla tipologia dei servizi, all'ubicazione dei centri di assistenza e alla dotazione di mezzi, altri beni strumentali e personale. ACI, in quanto unico soggetto concessionario del servizio di soccorso stradale sui tratti autostradali gestiti dalla società AUTOSTRADE, opera nel relativo mercato in regime di monopolio.

IV. Valutazione della fattispecie

a) La posizione dominante di AUTOSTRADE

15. AUTOSTRADE non opera sul mercato del servizio di soccorso stradale. Essa, tuttavia, come previsto dall'articolo 9 della convenzione ANAS-AUTOSTRADE, è tenuta a promuovere un servizio di soccorso stradale sulla rete autostradale concessa. Inoltre, lo stesso articolo stabilisce che ad AUTOSTRADE spetta la facoltà di accordare le concessioni relative alle occupazioni od utilizzazioni della sede delle autostrade ed introitare i relativi proventi. Dunque, AUTOSTRADE risulta operare in un mercato a monte del servizio di soccorso costituito dalla gestione delle infrastrutture cui occorre necessariamente accedere per offrire il prodotto in questione. Su tale mercato AUTOSTRADE gestisce direttamente più del 50% dell'intera rete autostradale, ed in particolare gestisce le tratte a maggiore intensità di traffico. Il resto della rete è diviso tra altre 24 società concessionarie con quote della rete nella maggior parte dei casi inferiori al 3%. Per questi motivi AUTOSTRADE appare avere una posizione dominante sul mercato in cui opera.

b) Il presunto abuso di posizione dominante

16. Il comportamento segnalato di AUTOSTRADE, consistente nel rifiutare l'autorizzazione all'accesso alla rete stradale da essa gestita ad imprese intenzionate ad offrire un servizio di soccorso stradale, ha come effetto l'impedimento all'accesso di nuovi operatori, limitando le possibilità di scelta offerte ai consumatori.

RITENUTO che, sulla base delle considerazioni esposte, il comportamento tenuto da AUTOSTRADE, consistente nel rifiutare l'autorizzazione all'accesso alla rete stradale da essa gestita ad imprese intenzionate ad offrire un servizio di soccorso stradale, non sembra derivare dall'obbligo su di essa gravante di garantire la prestazione di un servizio universale, in quanto tale finalità poteva essere perseguita adottando altre modalità organizzative, e che pertanto potrebbe dar luogo ad una violazione dell'articolo 3, lettera *b*), 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 della società CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa;

b) la fissazione del termine di quindici giorni decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti di CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa e da parte di chiunque abbia nel procedimento un interesse diretto, immediato ed attuale o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà

pervenire alla Direzione Attività Istruttoria C di questa Autorità almeno cinque 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 di CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa, nonché da chiunque abbia nel procedimento un interesse diretto, immediato ed attuale o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro centottanta giorni, decorrente dalla data di delibera del presente provvedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *