

*Provvedimento n. 8411 ( A291 ) ASSOVIAGGI/ALITALIA*

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

NELLA SUA ADUNANZA del 22 giugno 2000;

SENTITO il Relatore Professor Marco D'Alberti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 82 (ex articolo 86) del Trattato CE;

VISTO l'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

VISTO l'articolo 9 del Regolamento comunitario 6 febbraio 1962, n. 17;

VISTA la Comunicazione della Commissione concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati Membri per l'esame dei casi disciplinati dagli artt. 81 e 82 (ex artt. 85 e 86) del Trattato CE del 15 ottobre 1997;

VISTA la denuncia pervenuta all'Autorità in data 21 ottobre 1999 da parte dell'Associazione Italiana Agenzie di Viaggio e Turismo (di seguito ASSOVIAGGI) e dell'agenzia di viaggi HELLO TRAVEL Srl (di seguito HELLO TRAVEL) in merito a taluni comportamenti posti in essere da ALITALIA LINEE AEREE ITALIANE Spa (di seguito ALITALIA) consistenti nel sistema di provvigioni e incentivi applicati dalla stessa alle agenzie di viaggi per l'espletamento del servizio di biglietteria aerea.

VISTE le informazioni trasmesse da ASSOVIAGGI e HELLO TRAVEL in data 27 gennaio 2000 e in data 11 febbraio 2000;

VISTA la documentazione in possesso dell'Autorità;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. La denuncia**

**1.** In data 21 ottobre 1999 è pervenuta all'Autorità una denuncia da parte dell'Associazione Italiana Agenzie di Viaggio e Turismo (di seguito ASSOVIAGGI) e dell'agenzia di viaggi HELLO TRAVEL Srl (di seguito HELLO TRAVEL) in merito ad un presunto abuso di posizione dominante posto in essere da ALITALIA LINEE AEREE ITALIANE Spa (di seguito ALITALIA) relativamente alle provvigioni pagate dalla stessa alle agenzie di viaggi per l'espletamento del servizio di biglietteria aerea.

**2.** In particolare, secondo le parti denuncianti, ALITALIA concederebbe *«delle commissioni differenziate ai diversi operatori del settore»*. Peraltro, *«non vi [sarebbe] alcuna ragione che possa giustificare una disparità di trattamento. Tutti gli affidatari del servizio di biglietteria sono tenuti ai medesimi adempimenti [... e pertanto ...] la maggiore provvigione accordata ad alcuni contraenti rispetto ad altri non [andrebbe] a remunerare una diversa e più intensa attività di coloro che beneficiano di aliquote maggiori»*.

In altri termini, ALITALIA, in qualità di acquirente di servizi di agenzia per il trasporto aereo, effettuerebbe un'ingiustificata discriminazione a favore di alcune agenzie e a danno di altre.

## II. Le parti

3. ALITALIA è una società per azioni che svolge l'esercizio di linee aeree per il trasporto di persone e merci, nazionale e internazionale, in base alla convenzione n. 4372 del 15 aprile 1992 con il Ministero dei Trasporti e della Navigazione. ALITALIA è il principale vettore aereo nazionale ed è una società quotata in borsa, il cui controllo è detenuto dall'ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE (I.R.I.) Spa. ALITALIA detiene partecipazioni in altre società esercenti attività di trasporto aereo, ALITALIA TEAM Spa, ALITALIA EXPRESS Spa, AVIANOVA, EUROFLY, nonché in società operanti in settori collegati al trasporto aereo, quali, ad esempio, il settore dei servizi telematici, quello delle attività turistiche, quello dei servizi e dei lavori aerei, quello della manutenzione e della revisione aerea e quello della spedizione di merci.

Nel 1998, ALITALIA ha realizzato un fatturato complessivo di oltre 9.566 miliardi di lire.

4. ASSOVIAGGI è un'associazione di categoria che raggruppa circa 800 società che operano nel settore viaggi e turismo. ASSOVIAGGI fa capo alla CONFESERCENTI e rappresenta e tutela le associate nelle istituzioni europee e nazionali in materia di politiche tariffarie, sicurezza dei viaggi, agevolazioni creditizie e integrazione delle politiche dei trasporti.

5. HELLO TRAVEL è un'agenzia di viaggi con sede in Roma.

## III. Il mercato rilevante

### a) I mercati del prodotto

6. I settori interessati dalla fattispecie in esame sono: il settore dei servizi offerti dalle agenzie di viaggio, con particolare attenzione ai servizi di agenzia per il trasporto aereo, e il settore del trasporto aereo di linea di passeggeri.

#### a.1) I servizi offerti dalle agenzie di viaggi: il servizio di agenzia per il trasporto aereo

7. Il settore delle agenzie di viaggi è disciplinato a livello nazionale dalla Legge Quadro n. 217/1983; la stessa legge detta i principi fondamentali ai quali le Regioni italiane devono attenersi nell'emanazione della disciplina di dettaglio<sup>1</sup>.

8. Ai sensi dell'articolo 9 della legge 217/1983, l'esercizio dell'attività di agenzia è soggetto al rilascio di un'autorizzazione regionale previo accertamento del possesso da parte del richiedente di alcuni requisiti professionali (conoscenza dell'amministrazione e organizzazione delle agenzie di viaggio; conoscenza di tecnica, legislazione e geografia turistica; conoscenza di almeno due lingue straniere) nonché del rilascio del nullaosta dell'autorità di pubblica sicurezza e della costituzione di un deposito cauzionale.

9. Il medesimo articolo stabilisce che l'attività delle agenzie comprende la "produzione, organizzazione di viaggi e soggiorni, intermediazione nei predetti servizi o anche entrambe le attività". Le leggi regionali specificano in maniera più dettagliata le tipologie di attività riservate alle agenzie, sottoponendole ad un regime di vigilanza e controllo esercitato dalle stesse Regioni ovvero, in caso di delega, dai Comuni o dalle Province. Insieme all'organizzazione e vendita di viaggi e soggiorni (nel qual caso, se trattasi di pacchetti turistici "tutto compreso", sono sottoposti alla disciplina prevista dal Decreto Legislativo 17 marzo 1995 n. 111 di attuazione della Direttiva CEE/314/90) le agenzie possono svolgere altre attività "minori", quali: l'organizzazione di escursioni individuali o collettive e giri di città con ogni mezzo di trasporto, l'accoglienza dei clienti nei porti, aeroporti e stazioni, l'attività d'informazione e propaganda di iniziative turistiche, il noleggio di autovetture e di altri mezzi di trasporto, la prenotazione e vendita di biglietti per spettacoli, fiere e manifestazioni, l'assistenza per il rilascio di passaporti e visti consolari, l'organizzazione di convegni e congressi, ecc..

---

<sup>1</sup> Fatta eccezione per Campania, Valle d'Aosta, Sicilia, Provincia Autonoma di Bolzano, tutte le regioni italiane hanno provveduto, negli anni successivi all'emanazione della Legge Quadro, a disciplinare nel dettaglio l'attività agenziale.

**10.** L'aspetto fondamentale dell'attività svolta da un'agenzia di viaggi e, più in dettaglio, la sua capacità di attirare clientela sono dati dal fatto che essa è in grado di organizzare viaggi con tutti i mezzi di trasporto e ricorrendo a tutti i vettori. Per la natura stessa dei servizi prestati, le agenzie di viaggio non sono libere di concentrarsi su un determinato servizio, ma devono offrire ai clienti l'intera gamma dei servizi.

In questo contesto, la vendita della biglietteria (aerea, ferroviaria, marittima, stradale) rappresenta una componente fondamentale per gran parte delle agenzie. In particolare, la biglietteria aerea costituisce di gran lunga il servizio di biglietteria di maggiore significato e consistenza, atteso che i fornitori dei servizi ferroviari, marittimi e stradali sono maggiormente dotati, rispetto ai vettori aerei, di uffici di biglietteria autonomi. Pertanto, un'agenzia di viaggi non può sostituire l'offerta di servizi di agenzia per il trasporto aereo con quella di altri servizi.

**11.** Nel vendere i biglietti aerei, le agenzie di viaggi non operano come mandanti, ma come agenti per conto delle compagnie aeree, le quali si assumono tutti i rischi, ma riscuotono anche i compensi della prestazione di servizi di trasporto aereo e figurano direttamente come parti contraenti nei contratti con i passeggeri.

Le agenzie pubblicizzano i servizi offerti dalle compagnie aeree, aiutano i passeggeri a scegliere i servizi adeguati secondo criteri che si presuppongono imparziali e si fanno carico delle operazioni amministrative legate all'emissione di un biglietto, riscuotendo le somme pagate dai passeggeri e trasferendole alle compagnie aeree. Quale compenso per questi servizi forniti alle compagnie aeree, queste ultime corrispondono alle agenzie commissioni basate sulle vendite di biglietti effettuate tramite le agenzie stesse.

I vettori aerei, oltre ad avvalersi della rete commerciale delle agenzie, svolgono attività diretta di emissione e vendita della biglietteria attraverso loro rappresentanze ed uffici localizzati prevalentemente nei maggiori centri urbani, uffici di biglietteria dislocati negli scali aeroportuali e servizi di vendita diretta (vendite telefoniche, via Internet).

#### a.1.1) Il servizio di biglietteria aerea internazionale e nazionale

**12.** Un'agenzia che voglia vendere biglietteria internazionale deve rivolgere una richiesta alla sede IATA - *International Air Transport Association*<sup>2</sup> - del proprio paese. La sede IATA effettua un'istruttoria diretta a verificare la sussistenza di una serie di requisiti di carattere finanziario e professionale<sup>3</sup> e, in caso di esito positivo dell'istruttoria, l'agenzia viene abilitata quale "agenzia IATA", riceve dalla stessa i documenti di viaggio validi per tutte le compagnie IATA e può procedere all'emissione di biglietteria aerea internazionale valida per il trasporto aereo operato da tali compagnie.

La determinazione della provvigione spettante all'agenzia di viaggio non compete alla IATA bensì alle singole compagnie aeree.

**13.** Con riguardo alla vendita della biglietteria aerea nazionale la procedura è pressoché analoga. Le agenzie devono effettuare un'apposita richiesta alla compagnia aerea e alla sede italiana della IATA che, per conto della prima, effettua un'istruttoria diretta a verificare principalmente la solvibilità, la solidità economico-finanziaria ed il possesso di requisiti professionali minimi dell'agente richiedente. Se tale istruttoria ha esito positivo, la IATA autorizza la vendita della biglietteria aerea per conto del vettore, dotando l'agenzia di una "piastrina" (supporto metallico che consente di imprimere sul biglietto i dati della compagnia aerea e, pertanto, di validare il biglietto emesso) nonché dei documenti di trasporto da utilizzare per la vendita.

Anche per la vendita di biglietteria nazionale, il livello della provvigione è fissato dalle compagnie aeree.

**14.** Deve rilevarsi che i servizi offerti dalle agenzie per il trasporto aereo di linea devono essere tenuti distinti dai servizi per il trasporto aereo su voli *charter*. Ciò in quanto, nonostante il tipo di servizi offerti dall'agenzia nei due casi non sia dissimile, il mercato del servizio di trasporto aereo di linea è diverso

---

<sup>2</sup> La IATA ha sede a Montreal (Canada) ed è nata nel dicembre 1944 a seguito della trasformazione di un'organizzazione simile - l'*International Air Traffic Association* - costituita nel 1919. La IATA riunisce 259 compagnie aeree ed ha tra le sue principali finalità di creare un accordo tra i vettori aerei su tutti gli aspetti economici del trasporto aereo internazionale. L'adesione alla IATA è aperta a tutte le compagnie aeree che effettuino il servizio di trasporto aereo su due o più stati legittimati ad aderire all'ICAO (*International Civil Aviation Organization*).

<sup>3</sup> Il rapporto tra vettori aerei e agenzie è regolato dalla Risoluzione 814, un Regolamento approvato dalla PACONF (*Passenger Agency Conference*) organismo assembleare cui partecipano i vettori aderenti alla IATA.

da quello del servizio aereo *charter* e, pertanto, le condizioni dell'offerta e della domanda nei due mercati devono essere analizzate separatamente<sup>4</sup>.

15. Pertanto, i servizi di agenzia per il trasporto aereo di linea individuano un mercato distinto<sup>5</sup>.

*a.2) Il trasporto aereo di passeggeri: i servizi di trasporto di linea*

16. Sotto il profilo merceologico, il trasporto aereo di passeggeri include una serie di mercati del prodotto distinti, definiti sostanzialmente in base alle rotte sulle quali il servizio viene effettuato<sup>6</sup>. Ai fini del presente procedimento, le rotte interessate sono tutte le rotte nazionali e internazionali da e per l'Italia.

17. Inoltre, il trasporto aereo di linea si distingue dal trasporto con voli *charter* in quanto, nel primo caso, si tratta di un servizio di trasporto regolare effettuato su un insieme di rotte in base ad orari predeterminati, la cui domanda proviene prevalentemente dai passeggeri. Nel secondo caso, invece, la domanda è rappresentata da *tour operator*, che richiedono alle compagnie aeree un certo numero di posti su relazioni specifiche per poi rivenderli all'interno di pacchetti di viaggio che di solito includono l'albergo e altri servizi.

Le differenze nel livello delle tariffe e nel grado di flessibilità in termini di spostamento degli orari e dei giorni di partenza contribuiscono a limitare la sostituibilità tra i voli di linea e i voli *charter*.

*b) Il mercato geografico*

*b.1) Il servizio di biglietteria aerea effettuato dalle agenzie di viaggi*

18. La dimensione geografica del mercato dei servizi offerti dalle agenzie di viaggi alle compagnie aeree può essere identificata con il territorio italiano. Infatti, le agenzie di viaggi operano prevalentemente all'interno dei confini nazionali in quanto i clienti tendono a prenotare i biglietti nel paese in cui risiedono; ciò anche a causa dell'esistenza di barriere di tipo linguistico e monetario. Per tali ragioni, i vettori acquistano i servizi di agenzia per il trasporto aereo all'interno dei confini nazionali e sono in grado di applicare alle agenzie in ciascun paese condizioni diverse.

In generale, anche quando un'agenzia opera in più di uno stato membro, la compagnia aerea acquista i servizi di agenzia su base nazionale.

*b.2) I servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri*

19. I voli ALITALIA sono venduti su una serie di mercati del prodotto, a seconda delle esigenze dei passeggeri, e su alcuni di tali mercati ALITALIA si trova ad affrontare la concorrenza rappresentata da rotte alternative per un determinato viaggio aereo.

La presenza di norme IATA che consentono alle compagnie aeree di applicare prezzi diversi ai medesimi voli internazionali a seconda che abbiano origine dall'Italia o dall'estero rende il mercato geografico per il trasporto aereo, al massimo, nazionale.

20. Alitalia inoltre applica i prezzi e le condizioni per i propri biglietti in maniera uniforme sul territorio italiano, provvedendo alla loro diffusione attraverso sistemi telematici di prenotazione. L'Italia

---

<sup>4</sup> Cfr. *Decisione della Commissione del 27/12/98, caso n. IV/M.1354, SAIR GROUP/LTU, nella quale la Commissione ha rilevato solo una sovrapposizione minima tra le attività delle compagnie charter e quelle delle compagnie di linea. L'unica eventuale sostituibilità è rappresentata dall'alternativa per i passeggeri poco sensibili al fattore tempo, tra voli charter non inclusi in un pacchetto ("seat only") e voli di linea soggetti a particolari limitazioni, o dall'alternativa per i tour operator tra voli di linea e posti su voli charter.*

<sup>5</sup> Cfr. *Decisione della Commissione 2000/74/CE del 14/7/1999, caso n. IV/D-2/34.780, VIRGIN/BRITISH AIRWAYS, G.U. n. L 030 del 4/2/2000, pag 1-24; Decisione della Commissione 91/480/CE del 30/7/91, caso n. IV/32.659, Programma IATA agenzie passeggeri, G.U. n. L 258 del 16/9/91, pag. 18-28.*

<sup>6</sup> *La sostituibilità tra le rotte dipende da diversi fattori quali: la distanza tra il punto di origine e il punto di destinazione; la distanza tra i diversi aeroporti situati ai due estremi della rotta; il numero di voli disponibile sulla rotta stessa [Cfr. Sentenza della Corte di Giustizia dell'11/4/1989, Causa 66/86, AHMED SAEED FLUGREISEN, Raccolta della Giurisprudenza 1989, pag. 803; Sentenza del Tribunale di Primo Grado del 19/5/1994, Causa 2/93, AIR FRANCE V. COMMISSIONE, Raccolta della Giurisprudenza 1994, pag. II-0323; Decisione della Commissione 96/180/CE del 16/1/1996, caso n. IV/35.545, LUFTHANSA/SAS, G.U. n. L 054 del 5/3/1996, pag. 28-42; Provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 4398 del 7/11/96, caso A102, ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI/ALITALIA].*

costituisce pertanto il mercato geografico rilevante sia per i voli nazionali che per quelli internazionali da e per l'Italia.

#### IV. Alcune caratteristiche dei mercati rilevanti

##### a.1) Il mercato italiano dei servizi di agenzia per il trasporto aereo di linea di passeggeri

21. Secondo l'ECTAA (Raggruppamento delle unioni nazionali delle agenzie e degli organizzatori di viaggi nella Comunità Europea), in media, il 70% dei biglietti aerei in Europa vengono venduti attraverso agenzie di viaggi.

Attualmente operano in Italia circa 7.000 agenzie di viaggio e turismo. Tra queste, sono circa 3.500 le agenzie di viaggio e turismo che emettono biglietteria ALITALIA.

22. In Italia, a fronte della vendita di biglietti aerei internazionali ALITALIA (come ogni altra compagnia aerea) riconosce alle agenzie una provvigione pari al 9% della tariffa applicata.

Per quanto riguarda, invece, la provvigione pagata da ALITALIA alle agenzie di viaggi per la vendita di biglietti aerei nazionali, essa è stata pari al 7,27% (al netto dell'IVA) della tariffa applicabile sino al 1° dicembre 1998. A partire da tale data la provvigione è stata portata con decisione unilaterale di ALITALIA al 5,45%.

23. La tabella che segue mostra il volume di affari della biglietteria aerea nazionale ed internazionale sviluppato attraverso le agenzie di viaggi italiane iscritte al BPS dalle principali compagnie aeree nazionali relativamente al 1997.

**TAB. A Vendite derivanti da biglietteria nazionale ed internazionale delle compagnie italiane (importi in milioni di lire) e relative quote (in perc.)**

1997	totale vendite	ALITALIA	MERIDIAN A	AIR ONE	altri vettori nazionali
Vendite biglietteria internazionale da agenzie BSP	5.243.000	1.992.340 (38%)	-	-	-
Vendite biglietteria nazionale da agenzie BSP	2.191.376	1.602.335 (73,1%)	392.799 (17,9%)	141.244 (6,4%)	55.000 (2,5%)
Totale naz. e internazionale	7.434.376	3.594.675 (48,3%)	392.799 (5,3%)	141.244 (1,9%)	55.000 (0,7%)

Fonte: FIAVET.

##### a.2) I mercati italiani del trasporto aereo di linea di passeggeri sulle rotte nazionali e del trasporto aereo di linea sulle rotte internazionali con origine e destinazione in Italia

24. Nel complesso del trasporto aereo nazionale l'offerta risulta particolarmente concentrata in considerazione del fatto che solo da pochi anni si è proceduto a superare il regime concessorio previgente.

ALITALIA, nel 1997, ha complessivamente trasportato oltre 24 milioni di passeggeri. Sul territorio nazionale, ALITALIA ha operato su una vasta rete di collegamenti aerei di linea (circa 60 collegamenti) trasportando 13,6 milioni di passeggeri (con un coefficiente di utilizzazione dei posti del 72,4%), corrispondenti ad una quota superiore al 77%. La tabella che segue riporta le quote (in termini di passeggeri trasportati) delle compagnie aeree italiane nei voli di linea nazionali e internazionali (sul totale dei passeggeri trasportati da compagnie italiane).

**TAB. B Quote delle compagnie aeree italiane nei voli di linea nazionali e internazionali nel 1997 (val. percentuali)**

COMPAGNIE	quota naz.	q. intern.	q. naz+int
Alitalia	77,46	93,97	82,31
Meridiana	13,46	2,70	9,13
Air ONE	7,76	0,00	4,64

Alpi Eagles	1,40	0,00	0,84
Minerva Air	1,06	0,00	0,63
Air Sicilia	0,76	0,00	0,46
Azzurra Air	0,37	0,62	0,47
Air Dolomiti	0,14	2,72	1,17
Italair	0,09	0,00	0,05
Eureka	0,05	0,00	0,03
Aviosarda	0,04	0,00	0,02
Alidaunia	0,04	0,00	0,02
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Fonte: ENAC, *Annuario statistico 1999*.

**25.** Relativamente alle rotte internazionali con destinazione o arrivo in Italia, secondo i dati forniti dall'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile), le compagnie italiane hanno complessivamente realizzato nel 1998<sup>7</sup> una quota del volume di affari pari al 37,8% (di cui circa il 94% dei voli sono stati effettuati da ALITALIA) e i vettori stranieri una quota del 62,2%.

## **V. I sistemi di incentivazione applicati da Alitalia alle agenzie di viaggio**

### *a.1) Lo schema ALI-PERFORMANCE*

**26.** In aggiunta alla commissione standard fissa del 9% per la vendita di biglietteria internazionale, le agenzie possono godere di un'ulteriore commissione il cui ammontare dipende dai risultati conseguiti dall'agenzia per conto di ALITALIA.

**27.** In particolare, nel 1996 e nel 1997, lo schema d'incentivazione<sup>8</sup> predisposto da ALITALIA prevedeva una commissione incentivante base nel caso di mantenimento dei volumi di volato<sup>9</sup> dell'anno precedente e una commissione aggiuntiva (crescente in relazione ai risultati conseguiti) nel caso di superamento di tale soglia. La prima si applicava su tutto il volato internazionale realizzato dall'agenzia, mentre la seconda solo al differenziale tra il volume di volato realizzato nell'anno di riferimento e quello precedente.

**28.** A partire dal 1998, il livello dei risultati dell'agenzia è misurato mettendo in relazione i proventi complessivi dei voli venduti per ALITALIA, sulla base dei biglietti emessi dall'agenzia per conto della compagnia in un determinato bimestre dell'anno, con quelli realizzati nel corrispondente bimestre dell'anno precedente. Per determinare l'ammontare della commissione addizionale il risultato di riferimento è il 90% (100% nel 1999) del fatturato realizzato dall'agenzia per ALITALIA l'anno precedente. Se i risultati dell'agenzia sono superiori a questo ammontare, l'agenzia ha diritto al pagamento di una commissione il cui importo aumenta in proporzione all'ampiezza dei risultati conseguiti. Nell'ambito di ciascuna classe di fatturato il livello del premio varia, inoltre, a seconda che si tratti di rotte internazionali o intercontinentali e delle diverse classi tariffarie.

Nel 1999, nel caso di raggiungimento di un *performance level* annuale pari al 120%, le agenzie fruiscono anche di un bonus aggiuntivo per ogni tratta volata sui Voli Alitalia Internazionali e Intercontinentali (per il volato intercontinentale il bonus è più elevato). Tale bonus è stato eliminato nell'ultimo trimestre del 1999 a fronte di un forte incremento dei premi sulle commissioni (fino a tre volte).

**29.** Per il periodo 1/10/1999-31/12/1999, lo schema ALI-PERFORMANCE prevede un meccanismo di incentivazione anche con riferimento al volato nazionale. In particolare, per ogni tratta volata su ALITALIA, a qualsiasi tariffa, vengono corrisposte 3.000 lire in caso di *performance level* 1999=1998.

<sup>7</sup> Ad eccezione di quest'ultimo dato, quelli precedentemente forniti sulle quote di mercato delle compagnie aeree in termini di biglietteria e passeggeri sono disponibili, al momento, solo per il 1997.

<sup>8</sup> Nel 1996 e 1997 lo schema di incentivazione stipulato da ALITALIA con le agenzie di viaggio era denominato "Accordo d'incentivazione".

<sup>9</sup> Nel 1996, il volume di volato riguarda sia i voli nazionali che internazionali, mentre nel 1997 l'accordo fa riferimento ai volumi di volato nazionali e prevede una soglia minima di fatturato (in milioni di lire) per quelli internazionali.

**30.** Deve rilevarsi che il sistema di incentivazione è tale per cui il raggiungimento degli obiettivi fissati in termini di incremento delle vendite determina un aumento della commissione corrisposta su tutti i biglietti venduti dall'agenzia<sup>10</sup> e non solo su quelli venduti dopo il raggiungimento dell'obiettivo.

Inoltre, sebbene l'*over-commission* sul volato internazionale si applichi solo ai proventi relativi ai voli internazionali e intercontinentali, il livello dei risultati dell'agenzia (in base al quale vengono determinati il diritto al godimento del premio e la sua entità) è calcolato sommando i proventi complessivi (ovvero anche quelli dei voli nazionali) derivanti dalla vendita di biglietti ALITALIA.

*a.2) Gli schemi Ali-Performance SPECIAL BUSINESS e Ali-Performance SPECIAL.*

**31.** In relazione al trimestre 1/4/99-30/6/99 Alitalia ha predisposto altri due schemi di incentivazione: 1) Ali-Performance SPECIAL BUSINESS; e 2) Ali-Performance SPECIAL.

**32.** Il primo schema, Ali-Performance SPECIAL BUSINESS, prevede che sia corrisposto all'agenzia un incentivo sui proventi del "volato" ALITALIA internazionale (classe Prima Eurobusiness) e intercontinentale (classe Magnifica) il cui ammontare dipende dal *performance level* realizzato dall'agenzia nello stesso trimestre dell'anno precedente per le medesime classi tariffarie. In particolare, l'incentivazione viene offerta nei casi in cui il *performance level* superi il 100% dei proventi in lire realizzati dall'agenzia nel 1998 (e aumenta al crescere di tale *performance level*) ed è calcolata solo sull'ammontare in eccesso rispetto a tale ammontare.

**33.** Il secondo schema, Ali-Performance SPECIAL, riguarda invece i proventi del "volato" ALITALIA internazionale, intercontinentale e nazionale (classi tariffarie Full Economy, Excursion, Budget Nazionale, Pex, Apex, Superpex, Superapex, Formule) e stabilisce tre diversi livelli d'incentivazione in relazione al *performance level* realizzato globalmente dall'agenzia nello stesso trimestre dell'anno precedente.

Secondo tale ultimo schema, nel caso di raggiungimento da parte dell'agenzia di un livello di fatturato complessivo per vendite di biglietti ALITALIA pari a quello ottenuto nel 1998, la commissione aggiuntiva (pari all'1%) si applica al totale dei proventi realizzati, mentre per il fatturato superiore a tale soglia - dal 100% al 108% e oltre il 108% del fatturato 1998 - sono previste commissioni più elevate (8% e 15%) che si applicano solo ai proventi in eccesso.

*a.3) L'"Accordo commerciale d'incentivazione 2000"*

**34.** Infine, ALITALIA ha stipulato con le principali agenzie sul territorio nazionale un accordo commerciale, valido per il primo semestre del 2000, in base al quale si impegna a corrispondere sui proventi del volato internazionale, intercontinentale e nazionale realizzati con ALITALIA, KLM<sup>11</sup>, AIR UK, KENIA AIRWAYS, AIR EXEL e BRAATHERS delle commissioni aggiuntive in caso di raggiungimento o superamento di determinati *target*. Tali *target* variano a seconda che si tratti di biglietteria internazionale, intercontinentale o nazionale, e sono fissati in termini assoluti (milioni di lire). Le commissioni si applicano al totale dei proventi realizzati per ciascuna delle singole categorie di volato e non solo ai proventi in eccesso rispetto ai *target* prefissati.

## **VI. Valutazioni**

### ***a) L'accertamento della posizione dominante di ALITALIA***

*a.1) La posizione dominante di ALITALIA sul mercato italiano dei servizi di agenzia per il trasporto aereo di linea*

**35.** Il consistente numero di rotte servite oltre che l'elevata quota di passeggeri trasportati rispetto a qualsiasi altra compagnia aerea fanno sì che la vendita della biglietteria aerea di ALITALIA costituisca un'attività di grande rilievo per la maggior parte delle agenzie di viaggio.

Le agenzie di viaggio sono in una posizione nella quale una percentuale considerevole dei biglietti aerei venduti è rappresentata da biglietti ALITALIA e, quindi, una percentuale analoga delle loro vendite di

<sup>10</sup> Per il biennio 1996-97 ciò si verifica relativamente alla commissione aggiuntiva base.

<sup>11</sup> In data 11 agosto 1999, la Commissione ha approvato la costituzione di una joint venture tra ALITALIA e KLM (Decisione della Commissione dell'11/8/1999, Caso IV/M.0019, KLM/ALITALIA).

servizi di agenzia per il trasporto aereo è attribuibile ad ALITALIA. Ciò è dimostrato dal fatto che, nel 1997, il 73,1% delle vendite di biglietteria nazionale e il 38% di quelle di biglietteria internazionale (per una quota media complessiva superiore al 48%) effettuate dalle agenzie di viaggio collegate al sistema BSP è attribuibile ad ALITALIA.

**36.** A riguardo, la Commissione nella decisione del 14 luglio 1999 relativa al caso IV/D-2/34.780, VIRGIN/BRITISH AIRWAYS, ha osservato che «*se una compagnia aerea si trova in una posizione di forza su un dato mercato, un'agenzia di viaggio operante in quel mercato non solo sarà costretta a trattare con quella compagnia aerea, ma si troverà inevitabilmente ad effettuare una parte consistente delle sue vendite di biglietti aerei per quella compagnia. Di conseguenza, le commissioni corrisposte da quella compagnia costituiranno una quota sostanziale dei proventi realizzati dall'agenzia tramite tutte le compagnie aeree. Anche se l'agenzia intendesse vendere i biglietti di altre compagnie aeree, le sue entrate sarebbero influenzate in maniera significativa dal tipo di commissioni offerte dalla compagnia dominante*».

**37.** Pertanto, ALITALIA, nell'acquistare il servizio di agenzia per il trasporto aereo, può agire in maniera indipendente dalle altre compagnie aeree che acquistano i medesimi servizi. In altri termini, ALITALIA detiene una posizione dominante dal lato della domanda nel mercato italiano dei servizi di agenzia per il trasporto aereo.

**38.** La posizione dominante di ALITALIA deriva dalla sua posizione sui mercati italiani del trasporto aereo. Infatti, come precedentemente sottolineato, ALITALIA ha servito, nel 1997, 60 rotte nazionali con voli di linea e ha trasportato oltre il 77% dei passeggeri (più di 5 volte la quota di passeggeri trasportati dal secondo operatore nazionale, AIRONE).

La presenza diffusa di ALITALIA su un ampio numero di rotte a livello nazionale consente, inoltre, alla compagnia di usufruire di un effetto rete<sup>12</sup> che contribuisce, assieme ad una presenza consolidata nel tempo, a rafforzare la sua *brand image*.

Alla luce di questi fattori, ALITALIA gode di una forte autonomia ed indipendenza di comportamento nei confronti degli altri vettori operanti sulle rotte nazionali, degli utenti e dei fornitori.

**39.** A ciò si deve aggiungere la circostanza che ALITALIA dispone anche di una vasta rete di collegamenti internazionali che conferisce alla compagnia un vantaggio competitivo sia rispetto ai suoi concorrenti italiani - essendo l'unico vettore in grado di offrire un vasto numero di combinazioni di viaggio tra rotte nazionali e internazionali - sia nei confronti dei vettori stranieri, laddove la domanda dei consumatori italiani, oltre che dalla "fedeltà" al vettore di bandiera, è influenzata dalla possibilità di usufruire di programmi di *frequent flyer* estesi ad una vasta rete di collegamenti nazionali ed internazionali.

**40.** ALITALIA, pertanto, detiene una posizione di chiara rilevanza sui mercati italiani dei servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri effettuati sul complesso delle rotte nazionali, oltre che una posizione di assoluto rilievo sui mercati italiani dei servizi di trasporto aereo di linea su rotte internazionali con origine o destinazione in Italia (detenendo una quota in termini di passeggeri trasportati superiore al 37%).

#### ***b) Il presunto abuso di posizione dominante***

**41.** ALITALIA, in quanto operatore in posizione dominante sul mercato italiano dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, avrebbe abusato della propria posizione attraverso l'applicazione alle agenzie di viaggi di sistemi incentivanti basati sull'erogazione di extra commissioni che non appaiono legate né alle dimensioni né all'efficienza delle agenzie di viaggio - e quindi alla possibilità per ALITALIA di ottenere dei vantaggi di costo - né, tantomeno, alla specificità dei servizi da queste offerti. Tali commissioni aggiuntive, al contrario, sembrerebbero, da un lato, configurarsi come "sconti fedeltà" idonei a danneggiare i concorrenti nazionali ed esteri di ALITALIA e, dall'altro, idonei ad operare una discriminazione tra le agenzie, attribuendo ad alcune un vantaggio competitivo rispetto ad altre.

**42.** Per gli effetti che appaiono in grado di determinare sugli scambi intracomunitari, si ritiene che i comportamenti sopra descritti possano configurare una violazione ai sensi dell'articolo 82 (ex articolo 86) del Trattato CEE.

---

<sup>12</sup> *In base alla giurisprudenza comunitaria, ciò è elemento costituente di una posizione dominante (cfr. Sentenza della Corte di Giustizia AHMED SAEED FLUGREISEN, già citata; Sentenza del Tribunale di Primo Grado AIR FRANCE V. COMMISSIONE, già citata; Provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ASSOCIAZIONE CONSUMATORI UTENTI/ALITALIA, già citato).*

*b.1) Gli "sconti fedeltà" e le limitazioni all'offerta di servizi di agenzia da parte dei concorrenti di ALITALIA*

**43.** I sistemi di extra commissioni applicati da ALITALIA alle agenzie di viaggi, basati sul raggiungimento da parte dell'agenzia di un livello di proventi derivanti dalle vendite di biglietti ALITALIA uguale o superiore a quello realizzato dalla stessa agenzia l'anno precedente, non sembrerebbero in nessun modo collegati ad incrementi di efficienza o a riduzioni di costo da parte di ALITALIA<sup>13</sup>. Pur ammettendo che la collaborazione con un'agenzia di viaggi di maggiori dimensioni possa determinare per ALITALIA delle economie di scala in termini di costi di *marketing* e comunicazione (produzione e invio di materiale promozionale e formazione del personale relativamente ai nuovi prodotti), di costi legati alla stesura e verifica dei resoconti delle agenzie o di costi relativi al trattamento delle informazioni, gli schemi incentivanti adottati da ALITALIA non appaiono tuttavia volti al raggiungimento di tali obiettivi.

Infatti, almeno fino al 1999, un'agenzia di viaggi che avesse venduto un numero molto limitato di biglietti ALITALIA, ma che avesse ottenuto un incremento rilevante delle proprie vendite rispetto all'anno precedente, si sarebbe trovata ad usufruire di consistenti commissioni aggiuntive mentre, al contrario, un'agenzia di viaggi con un volume ingente di vendite di biglietti ALITALIA, che non fosse riuscita ad ottenere un livello di proventi almeno uguale a quello dell'anno precedente, non avrebbe percepito alcuna commissione aggiuntiva, pur consentendo ad ALITALIA guadagni di efficienza.

**44.** L'effetto fidelizzante risulta ulteriormente aggravato dalla circostanza che gli schemi incentivanti, nella maggior parte dei casi, sono formulati in modo tale che al raggiungimento del *performance level* concorrono i proventi derivanti dal totale dei voli venduti dall'agenzia per ALITALIA e non solo quelli relativi alle categorie di voli per cui è prevista la commissione aggiuntiva; nonché dalla circostanza che tale commissione riguarda tutti i biglietti venduti (delle tipologie interessate) e non solo quelli venduti dopo il raggiungimento dell'obiettivo.

**45.** Ciò implica che, quando un'agenzia è vicina ad una delle soglie prefissate per un aumento della commissione, incrementare le proprie vendite anche di un numero relativamente basso di biglietti ALITALIA può avere ripercussioni significative sul totale delle commissioni percepite. D'altra parte, un concorrente di ALITALIA che intenda offrire ad un'agenzia di viaggi un incentivo per dirottare parte delle vendite da ALITALIA verso la propria compagnia dovrà pagare una commissione molto più elevata rispetto al vettore di bandiera, in quanto tale commissione inciderà su una quota di biglietti venduti assai più modesta<sup>14</sup>.

*b.2) Gli "sconti fedeltà" e la discriminazione tra agenzie*

**46.** Gli schemi incentivanti adottati da ALITALIA, almeno fino al 1999, sono disegnati in modo tale che due agenzie di viaggio che vendono lo stesso ammontare di servizi per ALITALIA, ma hanno realizzato nell'esercizio precedente un livello di fatturato diverso, ricevono da ALITALIA commissioni differenti. Analogamente, due agenzie di viaggio che forniscono ad ALITALIA un ammontare di servizi differente potrebbero vedersi corrispondere da ALITALIA commissioni identiche purché il proprio fatturato abbia registrato lo stesso incremento percentuale rispetto all'anno precedente.

---

<sup>13</sup> Nelle cause *HOFFMANN-LA ROCHE* [Sentenza della Corte del 13/2/1979, Causa C-85/76, Raccolta della Giurisprudenza 1979, pag. 471] e *MICHELIN* [Sentenza della Corte del 9/11/1983, Causa C-322/81, Raccolta della Giurisprudenza 1983, pag. 3461] è stato stabilito il principio generale in virtù del quale un soggetto in posizione dominante può concedere sconti legati agli incrementi di efficienza, ma non può concedere sconti o incentivi volti ad incoraggiare la fedeltà, impedendo che vengano effettuati acquisti presso i propri concorrenti. Nella causa *Hoffmann-La Roche*, in particolare, la Corte ha evidenziato che uno "sconto fedeltà" si distingue da uno "sconto quantità" nella misura in cui il primo non dipende da quantitativi fissati obiettivamente e validi per tutti gli eventuali acquirenti, bensì da stime legate alla capacità di assorbimento del cliente stesso, al fine non di fornire la quantità massima ma di coprire, invece, il massimo del suo fabbisogno. Nella stessa occasione, è stato rilevato che un fornitore in posizione dominante non può applicare un sistema di sconti avente un effetto equivalente ad un accordo che obblighi l'acquirente a rifornirsi per tutto o gran parte del suo fabbisogno presso un fornitore dominante.

<sup>14</sup> Nella già citata decisione *VIRGIN/BRITISH AIRWAYS*, la Commissione ha stimato che un concorrente di BA che sia in grado di offrire voli che sostituiscano le vendite di biglietti BA per un ammontare di 1000 sterline inglesi da parte di un'agenzia (che vende ogni mese biglietti internazionali per 100.000 sterline inglesi e percepisce una commissione da BA del 7,5%), dovrebbe offrire alla stessa una commissione del 17,4% sui propri biglietti per compensarla della perdita di entrate derivanti dalle commissioni di BA.

In altri termini, i sistemi di *over-commission* precedentemente descritti non sembrerebbero legati né all'ammontare assoluto delle vendite di biglietti aerei realizzato dalle agenzie di viaggi né alle caratteristiche dei servizi offerti ma, piuttosto, alla capacità di un'agenzia di raggiungere o superare le vendite di biglietti di ALITALIA rispetto all'anno precedente a scapito ovviamente, a parità di volumi complessivi, delle vendite di biglietti di società concorrenti.

47. Per tali ragioni, ALITALIA attraverso l'applicazione di tali sistemi di commissioni apparirebbe discriminare tra le diverse agenzie di viaggio, ponendo alcune agenzie in una posizione di svantaggio concorrenziale rispetto alle altre. Tali sistemi, infatti, generando delle distorsioni sul livello delle commissioni percepite dalle agenzie, influenzerebbero la capacità delle agenzie di competere tra loro.

48. In definitiva, sia gli schemi incentivanti applicati da ALITALIA, che riducono l'ammontare delle vendite di biglietti aerei su rotte nazionali ed internazionali effettuate dalle agenzie per le altre compagnie aeree, sia la discriminazione operata tra le diverse agenzie di viaggi appaiono volti ad escludere i concorrenti di ALITALIA dai mercati del trasporto aereo di linea (sia inteso come rete di collegamenti che come insieme di specifiche rotte) da e per l'Italia.

### *c) La normativa applicabile*

49. ALITALIA, operatore in posizione dominante nel mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, avrebbe abusato di tale posizione allo scopo di escludere o limitare significativamente la presenza di compagnie aeree concorrenti sui mercati del trasporto aereo di linea.

50. Poiché i servizi di trasporto aereo di linea sono oggetto di scambi tra gli Stati membri, i comportamenti di ALITALIA appaiono idonei ad influenzare gli scambi intracomunitari<sup>15</sup>.

51. La fattispecie rientra nell'ambito di applicazione decentrata dell'articolo 82 (ex articolo 86) del Trattato CE da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in base ai principi generali del diritto comunitario, di cui si trova applicazione nel disposto dell'articolo 83 (ex articolo 87) del Trattato CE e in quello dell'articolo 9 del Regolamento n. 17/62. Essa, infatti, in forza dell'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, in quanto autorità nazionale competente in materia di concorrenza, applica le disposizioni del Trattato CE sopra enunciate «*utilizzando i poteri e agendo secondo le procedure di cui al Titolo II, capo II, della legge n. 287/90*».

RITENUTO, sulla base delle considerazioni esposte, che gli atti e i comportamenti evidenziati, posti in essere da ALITALIA LINEE AEREE ITALIANE Spa potrebbero dare luogo alla violazione dell'articolo 82 del Trattato CE;

## DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90 nei confronti della società ALITALIA LINEE AEREE ITALIANE Spa, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "C" della Direzione Generale Istruttoria di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il dott. Giovanni Napolitano;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "C" della Direzione Generale Istruttoria di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti o da persona da essi delegata;

---

<sup>15</sup> Cfr. *Decisione della Commissione VIRGIN/BRITISH AIRWAYS*, già citata.

e) che il termine di chiusura dell'istruttoria è fissato al 28 giugno 2001.

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

p.IL SEGRETARIO GENERALE  
*Piero Fattori*

IL PRESIDENTE  
*Giuseppe Tesaro*

\* \* \*