

Provvedimento n. 2169 (A58) ASSOUTENTI/ALITALIA

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 luglio 1994;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTO in particolare l'articolo 3 della legge citata;

VISTO l'atto, pervenuto in data 29 luglio 1993, con il quale l'ASSOUTENTI denunciava l'elevato livello delle tariffe aeree nazionali praticate dalla società ALITALIA Spa, la modesta qualità del servizio offerto sulle rotte operate in regime di concessione dalla stessa società e la scarsità dell'offerta di voli sulle principali rotte nazionali, con particolare riferimento alla rotta Roma Fiumicino-Milano Linate e vv.;

CONSIDERATO che l'Autorità ha acquisito notizia in ordine al comportamento della società ALITALIA Spa consistente nell'effettuare sistematicamente un numero di voli inferiore a quello ufficialmente programmato sulla rotta Roma Fiumicino-Milano Linate e vv.;

RITENUTA la propria competenza;

VISTA la propria delibera adottata in data 20 ottobre 1993, con la quale ha avviato l'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti della società ALITALIA Spa;

VISTA la propria delibera del 20 ottobre 1993, con la quale ha disposto di effettuare una verifica ispettiva presso la sede della società ALITALIA Spa;

VISTI i documenti e le informazioni acquisiti nel corso delle ispezioni effettuate in data 29 ottobre e 2 novembre 1993, in attuazione della sopra citata delibera dell'Autorità, ed i relativi verbali di accertamento;

VISTE le risposte ai questionari inviati in data 5 gennaio 1994 alle principali agenzie di viaggio operanti a Roma e Milano;

VISTA la propria delibera del 12 aprile 1994, con la quale, accogliendo l'istanza della società ALITALIA Spa presentata in data 31 marzo 1994, ha disposto la proroga al 27 luglio 1994 del termine di chiusura del procedimento in esame;

SENTITI in data 17 dicembre 1993 i rappresentanti dell'associazione ASSOUTENTI, in data 20 gennaio 1994 i rappresentati della società MERIDIANA Spa, in data 25 gennaio 1994 i rappresentanti della FIAVET -Federazione Italiana Agenzie di Viaggi e Turismo, e in data 30 marzo 1994 le Federazioni Nazionali dei Trasporti appartenenti alla FILT CGIL, FIT CISL e UIL TRASPORTI;

SENTITI in data 22 marzo 1994 i rappresentanti del Ministero dei Trasporti e della Navigazione - Direzione Generale Aviazione Civile (in seguito anche Civilavia);

SENTITI, in data 20 dicembre 1993 e nuovamente in data 22 giugno 1994, i rappresentanti della società ALITALIA Spa;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERANDO i seguenti elementi:

I. OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

La denuncia

1. In data 29 luglio 1993 è pervenuta all'Autorità una denuncia dell'ASSOUTENTI riguardante l'elevato livello delle tariffe aeree nazionali in relazione alle modeste caratteristiche qualitative del servizio offerto, in particolare sulla linea Roma Fiumicino - Milano Linate e vv..

Da una serie di accertamenti effettuati dall'Autorità sono emersi ulteriori elementi. In particolare, è risultato che ALITALIA sistematicamente effettuava sulla linea Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. un numero di voli inferiore a quello programmato. Nel periodo gennaio-giugno 1993, ALITALIA ha soppresso quotidianamente da un minimo di 1-2 voli ad un massimo di 5-6 voli in ciascuna delle direzioni Roma Fiumicino - Milano Linate e vv..

Le parti

a) La parte denunciata

2. La società ALITALIA Spa, che opera in regime di concessione e in base alla convenzione n. 4372 del 15 aprile 1992 con il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, svolge l'esercizio di linee aeree per il trasporto di persone e merci in Italia, tra l'Italia e paesi esteri ed all'interno di paesi esteri.

ALITALIA è il principale vettore aereo nazionale. Il fatturato realizzato dal complesso delle società controllate da ALITALIA nel corso del 1993 è stato di 7.352 miliardi di lire.

La compagnia aerea detiene partecipazioni di controllo in società operanti sia nel settore aereo sia in settori a questo collegati, quali, ad esempio, il settore della gestione aeroportuale, quello 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 delle merci.

ALITALIA è una società quotata in borsa ed il capitale sociale è detenuto, per l'86,41%, dalla società IRI Spa.

b) La parte denunciante

3. La ASSOUTENTI, Associazione Nazionale Utenti Servizi Pubblici, è un'associazione, cui aderiscono circa 3.000 persone fisiche, che ha per obiettivo di promuovere gli interessi degli utenti dei servizi pubblici e si occupa di trasporto aereo sin dalla sua costituzione. Fa, altresì, parte della FATUREC, Associazione di utenti nel settore del trasporto aereo a livello comunitario.

II. IL MERCATO RILEVANTE

4. Il collegamento Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. rappresenta la rotta aerea nazionale di maggior importanza quanto a numero di passeggeri. I passeggeri trasportati su tale tratta sono stati, nell'anno 1993, circa 1.677.432 per un fatturato complessivo di circa 268 miliardi. La rotta rappresenta, quindi, il 27,2% del fatturato realizzato dall'area passeggeri del complesso delle società controllate da ALITALIA per il traffico nazionale nel periodo considerato.

Il mercato rilevante ai fini dell'istruttoria in oggetto è quello del trasporto aereo di linea di passeggeri tra gli aeroporti di Roma Fiumicino - Milano Linate e vv..

A questa definizione del mercato del prodotto si perviene a partire dall'esame dei collegamenti tra le due aree geografiche di Roma e Milano e separando il trasporto aereo di linea dalle altre modalità (trasporto aereo *charter*, treno, autobus) in ragione delle rilevanti differenze di prezzo, di regolarità del servizio (nel caso dei *charter*) e dei tempi del trasporto (nel caso dei collegamenti su rotaia e su gomma). La definizione di mercato del prodotto proposta da ALITALIA, che enfatizza la sostituibilità tra il trasporto aereo di linea ed il trasporto ferroviario veloce, non è accettabile (audizione di ALITALIA del 22 giugno 1994 e memoria della società del 28 giugno 1994). L'esistenza di un servizio più rapido su rotaia (pendolino) non è in grado di modificare la definizione del mercato rilevante, in quanto da un lato la durata della percorrenza, che permane

sostanzialmente maggiore, e dall'altro la limitata frequenza del servizio ferroviario, sono fattori sufficienti a non rendere sostituibili i due tipi di trasporto. La sostituibilità tra trasporto aereo di linea e ferroviario è, infatti, da ritenersi limitata in considerazione dell'elevato valore accordato dalla principale categoria di utenza, quella di affari, alla rapidità e frequenza del collegamento (Decisione della Commissione CEE del 5 ottobre 1992, Air France - Sabena).

5. Dal punto di vista geografico, la definizione del mercato rilevante all'interno del campo del trasporto aereo fa riferimento alla singola rotta o a fasci di rotte, prendendo così in considerazione l'eventualità che un collegamento indiretto (ovvero un collegamento aereo che preveda uno o più scali presso aeroporti intermedi) possa rivelarsi sostituibile ad uno diretto. Nel caso di specie, la breve distanza esistente tra Roma e Milano (497 Km) e la breve durata del volo inducono ad escludere una simile ipotesi (Decisione della Commissione CEE del 17 febbraio 1993, British Airways - Dan Air).

6. La definizione del mercato rilevante deve essere verificata attraverso l'esame della effettiva sostituibilità tra la rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e le altre rotte che collegano il sistema aeroportuale della capitale con il sistema aeroportuale di Milano.

Totalmente dissimili sono gli aeroporti di Roma - Ciampino, che non offre collegamenti di linea con il sistema aeroportuale di Milano in quanto è destinato essenzialmente a voli *charter*, e di Bergamo - Orio al Serio, che, a causa della sua localizzazione geografica particolarmente distante dal centro della città di Milano, serve un bacino d'utenza - la Brianza - sostanzialmente differente da quello servito dall'aeroporto di Linate.

7. L'unico servizio di trasporto aereo di linea con il quale la rotta Roma Fiumicino - Milano Linate risulta in qualche misura comparabile è quello offerto dalla rotta Roma Fiumicino - Milano Malpensa. Tuttavia, dal lato della domanda, vi è una assai limitata sostituibilità tra Linate e Malpensa, che deriva soprattutto da considerazioni di localizzazione che separano di fatto i bacini di utenza da cui attingono i due aeroporti. Infatti, la distanza che separa Linate dal centro di Milano è di 10 Km, mentre l'aeroporto di Malpensa, che si trova in provincia di Varese, è distante da Milano circa 45 chilometri. Il traffico che si riversa su Malpensa, pertanto, non proviene da Milano tranne che per la parte estrema nord-occidentale della città (audizione dei rappresentanti della società MERIDIANA del 20 gennaio 1994). Dallo scalo di Linate il capoluogo lombardo è invece agevolmente raggiungibile sia per la minima distanza chilometrica, sia per l'esistenza di una maggior varietà di collegamenti. L'assenza di collegamenti veloci tra i due scali¹ riduce ulteriormente il grado di sostituibilità operativa tra i due aeroporti così da accentuare le differenze tra i servizi offerti.

8. Contribuisce inoltre alla delimitazione del mercato geografico la relativa ristrettezza della gamma del servizio offerto sulla tratta Roma Fiumicino-Milano Malpensa e vv. rispetto alla tratta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv., in quanto la frequenza dei voli che interessano la seconda è molto più intensa. A partire dal pomeriggio l'utente non può effettuare alcuna scelta, giacché i collegamenti tra Malpensa e Roma sono molto rari se non del tutto inesistenti in estese fasce orarie. La tabella 1 riporta, a titolo di esempio, il numero dei voli per alcune fasce orarie originanti da Roma Fiumicino ed operanti sui collegamenti Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. e Roma Fiumicino - Milano Malpensa e vv. nel corso della stagione invernale del 1993.

Tabella 1

NUMERO DI VOLI PER FASCIA ORARIA

	6.30- 9.50	11.00- 13.00	14.20- 17.50	19.00- 23.00
LINATE	8	3	11	7
MALPENSA	2	2	n. v.	n. v.

Fonte: dati ALITALIA e MERIDIANA.
n. v.= nessun volo in quella fascia oraria.

¹Il tempo necessario per andare da Linate a Malpensa è di circa 1 ora e 30 minuti. A questo va aggiunto il costo del trasporto, decisamente elevato in quanto non esistono collegamenti veloci tramite mezzi pubblici diversi dai Taxi.

La tabella 1 non comprende i voli internazionali operati dalla società ALITALIA Spa in partenza da Roma con scalo intermedio a Linate e a Malpensa (cosiddetti voli Leonardo), che sono stati aperti al traffico nazionale dal 28 marzo 1993. Infatti, in ragione delle speciali restrizioni di carattere tariffario, della limitata disponibilità di posti prenotabili per i passeggeri nazionali e dell'assenza di interlining, questi voli non rappresentano un accettabile sostituto rispetto ai normali voli di linea per la gran parte dell'utenza. In ogni caso, anche aggiungendo i voli Leonardo ai voli in partenza da entrambi gli aeroporti, il numero dei voli facenti scalo all'aeroporto di Malpensa non potrebbe offrire una possibilità di scelta comparabile a quella offerta dall'aeroporto di Linate.

9. In considerazione dei dati suindicati, le principali agenzie di viaggio che effettuano attività di prenotazione e vendita di biglietti per la società ALITALIA all'interno di Roma e Milano hanno affermato che la netta maggioranza dell'utenza affari ritiene Malpensa un sostituto altamente imperfetto di Linate (risposte ai questionari inviati alle principali agenzie di viaggio).

La rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. costituisce pertanto un mercato distinto rispetto alla rotta Roma Fiumicino - Milano Malpensa e vv..

Non è, quindi, possibile accogliere la definizione di mercato rilevante proposta da ALITALIA che, facendo riferimento alle definizioni amministrative richiamate nella convenzione n. 4372 stipulata tra il Ministero dei Trasporti e della Navigazione e la società ALITALIA Spa in data 15 aprile 1992, tenderebbe a ricomprendere il trasporto aereo di linea di passeggeri tra i sistemi aeroportuali di Roma (Ciampino-Fiumicino) e di Milano (Linate-Malpensa-Orio al Serio) (verbale dell'audizione di ALITALIA del 22 giugno 1994 e memoria prodotta dalla società in data 28 giugno 1994).

III. LA POSIZIONE DOMINANTE DI ALITALIA

10. Conformemente ai principi dell'ordinamento comunitario, richiamati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, deve ritenersi che la titolarità della concessione per l'esercizio dei servizi di trasporto aereo riconosce ad ALITALIA quella "situazione di potenza economica grazie alla quale essa è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione, ed ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori" (Sentenza della Corte di Giustizia del 14 febbraio 1978, causa n. 27/76, United Brands-Commissione).

11. La rotta Roma Fiumicino - Milano Linate vv. è operata esclusivamente dalla società ALITALIA. La compagnia aerea di bandiera italiana è concessionaria dei servizi di trasporto aereo di linea sin dal 1946 ed attualmente esercita di fatto in esclusiva detti servizi su oltre l'85% delle rotte nazionali.

MERIDIANA, unico vettore italiano in certa misura concorrente di ALITALIA in ambito nazionale, non serve la rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv., bensì la rotta Roma Fiumicino - Milano Malpensa e vv., sicché ALITALIA risulta in una situazione di monopolio sul mercato rilevante. MERIDIANA, infatti, pur operando dall'aeroporto di Linate con voli provenienti da e diretti a Olbia e Cagliari, nell'attivare il servizio tra Roma e Milano, così come per il resto delle rotte nazionali, si è posizionata su Malpensa anche a causa dei limiti posti alle sue prospettive di espansione su Linate dallo stato di congestione dell'aeroporto e dai conseguenti provvedimenti amministrativi volti a contingentare l'attribuzione di *slot* (finestre orarie per l'atterraggio o per il decollo degli aeromobili) (verbale dell'audizione dei rappresentanti della società MERIDIANA del 20 gennaio 1994).

12. La posizione dominante di ALITALIA sul mercato rilevante può essere valutata anche alla luce dell'indipendenza dei suoi comportamenti da quelli tenuti da soggetti attivi su mercati contigui. Anche qualora si ritenesse di poter attribuire alla concorrenza mossa dal traffico su Malpensa una qualche incidenza sul comportamento della società ALITALIA Spa nel mercato rilevante, detta pressione competitiva non potrebbe che risultare oltremodo debole. Infatti, il numero di voli operati nel 1993 da parte della società MERIDIANA Spa è stato pari a 1.860, con una media giornaliera di 5, per un totale di 116.705 passeggeri trasportati. Considerando che i passeggeri trasportati annualmente tra Roma a Milano risultano pari a 2 milioni, la quota detenuta da MERIDIANA Spa non raggiunge il 6%.

13. La posizione dominante di ALITALIA è, inoltre, da considerarsi stabile, in quanto il processo di liberalizzazione del trasporto civile aereo in ambito comunitario non ha ancora eroso le barriere istituzionali esistenti all'ingresso dei vettori comunitari sulle rotte nazionali (diritto di cabotaggio). L'articolo 3, comma 2, del Regolamento CEE 23 luglio 1992, n. 2408 - sull'accesso dei vettori della Comunità alle rotte intracomunitarie -, difatti, concede un periodo transitorio, sino all'aprile del 1997, durante il quale l'accesso

alle rotte nazionali dei vettori comunitari può essere rifiutato "meno che i diritti di traffico siano esercitati su un servizio che è un'estensione di un servizio" (cabotaggio consecutivo) e che "il vettore aereo non utilizzi, per il servizio di cabotaggio più del 50% della sua capacità stagionale sullo stesso servizio di cui il servizio di cabotaggio costituisce l'estensione". Questa seconda previsione equivale all'imposizione di un vincolo al coefficiente di riempimento del velivolo sulla rotta nazionale in cabotaggio consecutivo e restringe, secondo l'opinione dei vettori comunitari, le possibilità che l'attivazione di detti servizi si riveli economicamente vantaggiosa (lettera di British Airways del 22 giugno 1994).

14. In ogni caso, anche qualora fosse riconosciuto il diritto di cabotaggio consecutivo sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv., l'entrata di nuovi concorrenti è stata resa difficile dalle circolari del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 325393 e n. 322763 rispettivamente del 16 agosto 1988 e del 27 luglio 1989, che limitavano l'accesso di nuovi operatori o l'ampliamento dell'attività degli operatori già esistenti nell'aeroporto di Linate. I provvedimenti erano conseguenti allo stato di congestione dell'aeroporto di Linate e disponevano che a partire dal 30 ottobre 1988 non fossero più consentiti: "voli charter, voli bis di linea, nuovi servizi e nuove frequenze sia di nuovi vettori che di vettori già operanti su Linate, salvo che gli operatori non dimostrassero che i nuovi servizi e le nuove frequenze erano in sostituzione di altrettanti servizi della stessa tipologia il cui servizio viene a cessare".

L'assenza di *slot* disponibili ad un eventuale concorrente di ALITALIA sul mercato considerato sarebbe risultata pertanto una barriera sufficiente ad ostacolare il raggiungimento di un numero di frequenze tale da realizzare una concorrenza effettiva (cfr. Decisione della Commissione CEE del 27 novembre 1992, British Airways - TAT).

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) Il regime giuridico della prestazione del servizio

15. In base all'articolo 776 del codice della navigazione, l'istituzione e l'esercizio di servizi aerei di linea avviene tramite concessione, rilasciata a società od enti capaci di avere in proprietà aeromobili nazionali e provvisti dei mezzi finanziari e tecnici sufficienti a garantire il regolare svolgimento dei servizi per la durata della concessione.

La concessione attualmente in vigore, che affida ad ALITALIA il servizio di trasporto aereo di linea, risale al 1992 ed ha durata decennale. Ad essa accede la convenzione stipulata tra la compagnia aerea ed il Ministero dei Trasporti e della Navigazione, che disciplina il complesso delle situazioni attive e passive della concessionaria, il controllo dell'attività della concessionaria da parte dell'amministrazione concedente, le eventuali modificazioni del rapporto ed i casi di cessazione.

Essa, in particolare, prevede obblighi di servizio specifici e, in generale, impone alla compagnia aerea di espletare i servizi concessi con continuità, regolarità, puntualità e capacità adeguate e secondo gli orari predisposti dalla società e da essa sottoposti all'approvazione del Ministero almeno due mesi prima della data prevista per la loro entrata in vigore.

La convenzione non fa riferimento al carattere esclusivo dell'esercizio del trasporto aereo di linea. A questo riguardo, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ha ritenuto che il carattere esclusivo della convenzione fosse desumibile in via implicita dalle clausole convenzionali. Tuttavia, lo stesso Ministero ha ribadito che, con riferimento alla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv., l'attività di ALITALIA, a partire dal 1° gennaio 1993, ovvero in seguito all'entrata in vigore del Regolamento CEE 23 luglio 1992, n. 2408 -sull'accesso dei vettori della Comunità alle rotte intracomunitarie -, non può ritenersi oggetto di esclusiva. Ai sensi dell'articolo 5 del citato Regolamento, infatti, una concessione esclusiva può essere mantenuta, per un periodo comunque non superiore a tre anni, solo per i collegamenti nazionali qualora le altre forme di trasporto non siano idonee a garantire un servizio adeguato ed ininterrotto.

In relazione a quest'ultimo requisito il diritto di operare in esclusiva sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. non può essere riconosciuto ad ALITALIA, in quanto queste due città sono servite da due sistemi aeroportuali, sui quali già operano altre compagnie aeree (memoria del Ministero dei Trasporti e della Navigazione del 21 marzo 1994, prodotta nell'audizione del 22 marzo 1994).

Né, in contrario, il carattere esclusivo della convenzione potrebbe essere desunto argomentando *a contrariis* dall'articolo 8 della stessa, che prevede, nel caso di offerta insufficiente e di traffico inevaso, la concessione dell'esercizio ad altri vettori. Questa disposizione, infatti, va interpretata alla luce delle successive innovazioni regolamentari apportate dal diritto comunitario.

b) La cancellazione dei voli programmati sulla rotta Roma Fiumicino -Milano Linate e vv.

16. Dalle risultanze istruttorie è emerso che la società ALITALIA Spa ha posto in essere, durante la maggior parte dell'anno 1993, cancellazioni sistematiche dei voli programmati, giustificate solo in minima parte da fattori non imputabili a decisioni del vettore.

Tabella 2

**ROMA FIUMICINO - MILANO LINATE E VV.
VOLI PUBBLICATI NELL'ORARIO E VOLI REALIZZATI
(gennaio-agosto 1993)**

	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto
N° voli pubblicati	1080	1212	1336	1024	1029	946	819	573
N° voli operati	940	1129	1095	874	960	863	820	543
Cancellazioni*	140	83	241	150	69	83	-1	30
% Cancellazioni	13,0%	6,9%	18,0%	14,7%	6,7%	8,8%	-0,1%	5,2%
Load Factor	60,0%	63,5%	68,6%	68,2%	68,7%	69,0%	68,6%	56,4%

Fonte: dati ALITALIA 1994.

*La differenza tra numero di voli pubblicati e numero di voli operati è stata utilizzata come approssimazione delle cancellazioni effettuate nel periodo. Laddove il segno è negativo si tratta di voli aggiuntivi.

Nel periodo gennaio-agosto 1993 la società ALITALIA Spa ha effettuato cancellazioni rispetto ai voli pubblicati sull'orario ufficiale nell'ordine del 10% in media. Le cancellazioni dovute a fattori meteorologici, tecnici, attribuibili ad astensioni del personale dal lavoro o a problemi di traffico aereo, hanno inciso in maniera del tutto marginale nel determinarsi del fenomeno, in quanto esse rappresentano soltanto l'1,5% del totale delle cancellazioni effettuate durante il 1993. Al contrario, quelle operate per motivi prevalentemente commerciali, sono state in media 99 al mese e hanno raggiunto un massimo di 241 in marzo.

Tabella 3

**ROMA FIUMICINO - MILANO LINATE E VV.
VOLI PUBBLICATI NELL'ORARIO E VOLI REALIZZATI
(settembre 1993-maggio 1994)**

	Settem.	Ottobre	Novem.	Dicem.	Gennaio	Febr.	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno**
N° voli pubblic.	814	885	809	844	1182	1084	1215	1173	1158	780
N° voli operati	840	916	802	1089	1043	1058	1257	1084	1227	769
Cancellazioni*	-26	-31	7	-245	139	26	-42	89	-69	11
%Cancellazioni	-3,2%	-3,5%	0,9%	-29%	11,8%	2,4%	-3,4%	7,5%	-5,9%	1,4%
Load Factor	71,5%	70,9%	71,0%	58,8%	60,0%	67,3%	67,5%	70,4%	71,6%	68,0%

Fonte: dati ALITALIA, 1994.

*La differenza tra numero di voli pubblicati e numero di voli operati è stata utilizzata come approssimazione delle cancellazioni effettuate nel periodo. Laddove il segno è negativo si tratta di voli aggiuntivi.

** I dati relativi a giugno si riferiscono esclusivamente ai primi venti giorni del mese.

Dalle risultanze istruttorie emerge che per tutto il corso del 1993 la contrazione dell'offerta è risultata sistematicamente superiore a quella della domanda. Ad esempio, nel mese di aprile 1993 la riduzione dei posti offerti rispetto allo stesso mese del 1992 è stata del 18%, mentre la diminuzione della domanda è stata dell'11%; il mese di giugno registra una contrazione dell'offerta del 19%, mentre la domanda scende del 14%. Ciò vale per tutto il 1993, con scarti medi di circa 5 punti percentuali, ad eccezione del mese di febbraio, durante il quale la contrazione della domanda è stata di due punti percentuali superiore alla contrazione dell'offerta.

17. Da una lettura complessiva dei dati si desume che le cancellazioni effettuate a scopi esclusivamente commerciali (c.d. cancellazioni nette) hanno seguito l'andamento dell'eccesso di offerta, misurato come differenza tra numero di posti offerti e numero di passeggeri trasportati, registrato nel periodo precedente e che quindi sono state effettuate prevalentemente al fine di stabilizzare il coefficiente di occupazione (c.d. *load factor*) su livelli elevati. Questa politica di programmazione ha portato ad un significativo innalzamento del *load factor* medio registrato nel corso del 1993 fino al 66,6% rispetto a quello registrato nel corso del 1992 (63,3%). Peraltro, esso risulta notevolmente più elevato di quello registrato in media nello stesso periodo sul traffico nazionale (60,3%). Questo risultato è tanto più significativo ove si consideri che il 1993 ha registrato un calo della domanda totale rispetto all'anno precedente di 175.037 passeggeri (pari al 9,45%) e si spiega solo con il fatto che la riduzione dell'offerta (pari a 408.969 posti offerti in meno) è stata ancor più marcata (-14%).

Occorre inoltre considerare che durante il periodo settembre-novembre il numero dei voli programmati da ALITALIA sulla tratta Roma Fiumicino -Milano Linate e vv. si riduce sensibilmente rispetto ai mesi precedenti. Il raffronto tra la prima e la seconda parte del 1993 evidenzia che, sebbene la variazione di programmazione mostri un saldo positivo, il numero di voli operati nei mesi di settembre, ottobre e novembre risulta inferiore sia ai voli operati che a quelli programmati nel periodo gennaio-agosto 1993. Grazie a questo mutamento di programmazione il *load factor* si assesta su una misura superiore al 70%.

18. La rilevanza del fenomeno delle cancellazioni emerge anche dal raffronto con il vettore MERIDIANA che ha operato da gennaio ad ottobre 1993, in concorrenza con ALITALIA, sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Malpensa e vv. con una media di 149 voli mensili programmati. Dal mese di novembre 1993, MERIDIANA ha provveduto ad un ampliamento della gamma dell'offerta portando il numero dei voli mensili a 207 e poi a 216 nel mese di dicembre. Nel periodo gennaio-agosto 1993, a fronte di cancellazioni su Linate realizzate da ALITALIA nella misura del 10%, MERIDIANA ha cancellato solo l'1,5% dei suoi voli. Volendo estendere l'ambito di osservazione a tutto il 1993, le cancellazioni effettuate da MERIDIANA risultano in media pari al 2,7% dei voli programmati, contro la media annua del 4,3% di cancellazioni realizzate da ALITALIA.

MERIDIANA è un operatore di dimensioni notevolmente più contenute di ALITALIA (116.705 passeggeri trasportati sulla rotta nel 1993, per un fatturato di 16.834 milioni di lire), ma opera con lo stesso mix di aeromobili. Il *load factor* medio nel 1993 è di 38,9%, ancora una volta notevolmente inferiore a quello di ALITALIA (66,6%). Nonostante ciò il margine lordo realizzato nel 1993 sulla rotta è del 30%.

19. La rilevanza del fenomeno delle cancellazioni risulta evidente anche dal confronto con le altre tre principali rotte nazionali: Roma-Venezia e vv., Roma-Torino e vv. e Roma-Genova e vv.. Si tratta di rotte servite da una media, rispettivamente, di 459, 450 e 339 voli mensili. Su queste rotte la programmazione è stata notevolmente più stabile nel corso del periodo gennaio-agosto 1993. Le cancellazioni registrate sono, infatti, rispettivamente dell'1,5%, del 3% e del 5,7% in media, a fronte di una media del 10% delle cancellazioni sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv..

20. L'esame delle cancellazioni effettuate in alcune fasce orarie indica in modo ancor più evidente l'impatto della suddetta politica di programmazione dei voli. La natura sistematica delle cancellazioni risulta dalla circostanza che esse non sono distribuite in maniera casuale sul complesso della programmazione, ma interessano alcuni voli in modo particolare.

La tabella 4 evidenzia una media di cancellazioni nette, nella banda oraria 11.00-13.00, del 35,5% per il periodo complessivo, mentre nel sotto-periodo aprile-giugno i valori si innalzano drasticamente sino al 61,5% registrato nel mese di aprile. Nella maggior parte dei casi detti voli vengono cancellati sin dall'inizio della stagione di programmazione, con il risultato di giungere, di fatto, alla soppressione del volo stesso. Ad esempio, sulla direttrice Roma - Milano nella fascia oraria considerata, nonostante l'inserimento nell'orario ufficiale per la stagione estiva, periodo 28 marzo-30 giugno, il volo AZ098 registra il 100% delle cancellazioni nel periodo marzo-giugno. Allo stesso modo il volo AZ100, pur mostrando una certa regolarità nel mese di marzo, non risulta essere stato mai operato nei mesi di aprile-giugno.

Questo comportamento ha un impatto assai rilevante sulle possibilità di scelta dell'utenza, in quanto la soppressione dei due voli crea un vuoto di 3 ore e venti minuti (dalle 11 alle 14,20) per i mesi di aprile, maggio e giugno.

Il fenomeno si ripropone con caratteristiche omogenee sulla direttrice Milano -Roma. Ad esempio, l'AZ071 subisce cancellazioni del 62% a marzo, del 100% ad aprile, dell'83% a maggio e del 100% a giugno.

Tabella 4

Roma Fiumicino - Milano Linate e vv.
(gennaio 1993-giugno 1993)
fascia oraria 11.00-13.00

	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno
N° voli pubblicati	110	164	180	148	146	96
Cancellazioni*	-10	46	37	91	87	49
% Cancellazioni	-9,1%	28,0%	20,6%	61,5%	59,6%	51,0%

Fonte: dati ALITALIA, 1994.

*La differenza tra numero di voli pubblicati e numero di voli operati è stata utilizzata come stima delle cancellazioni effettuate nel periodo.

Altrettanto significativo è il dato delle cancellazioni effettuate nello stesso periodo nella banda oraria 15.00-17.00 che sono in media del 16%, ma raggiungono il 25% nel mese di marzo ed il 19% in aprile. Anche in questo caso le cancellazioni, anche se di entità più contenuta, sono da ritenersi sistematiche. Infatti, il volo AZ042 da Roma a Milano subisce cancellazioni pari al 35% nel mese di marzo, al 18% nel mese di aprile ed al 68% nel mese di giugno, mentre sulla direttrice opposta, all'interno della stessa fascia oraria, il volo AZ093 subiva cancellazioni pari al 91% dell'operativo nel mese di marzo.

L'esame di alcune settimane tipo nel periodo estivo ed autunnale evidenzia che alla presenza di vuoti operativi di 2 ore e più seguono coefficienti di occupazione dei velivoli particolarmente elevati. Per esempio, nella settimana dal 5 all'11 agosto 1993, sulla direttrice Roma - Milano l'assenza di voli tra le 10 e le 12,20 fa sì che il coefficiente di occupazione medio settimanale del volo successivo giunga al 90%. Allo stesso modo, il vuoto di programmazione tra le 14,45 e le 17 porta il coefficiente di occupazione del volo successivo al 92%. Sulla direttrice opposta, dal 5 al 9 agosto 1993, il vuoto di programmazione tra le 12,15 e le 14,35 rende possibile un innalzamento del *load factor* medio settimanale al 73%.

Questo tipo di politica operativa non è limitata al periodo estivo. Nella settimana dal 4 all'8 ottobre 1993, ad esempio, l'assenza di voli tra Roma e Milano dalle 10 alle 13 porta il *load factor* medio settimanale all'80%, così come sulla direttrice opposta il vuoto operativo tra le 10 e le 12,15 porta il coefficiente di occupazione al 91%.

21. La natura sistematica della politica di cancellazione dei voli risulta, inoltre, dal meccanismo di comunicazione a Civilavia, che evidenzia il fatto che il vettore aereo, all'inizio di una stagione e immediatamente dopo la comunicazione a Civilavia del nuovo orario stagionale, o all'inizio di ogni mese, può disporre con anticipo la cancellazione di un volo anche per lunghi periodi. Le cancellazioni sono comunicate da ALITALIA a Civilavia tramite l'invio di un telex. Il Ministero dei Trasporti, a sua volta, risponde per autorizzare o meno la variazione comunicata. A titolo di esempio, tra i telex inviati da ALITALIA a Civilavia vi è una comunicazione in data 2 marzo 1993 con la quale ALITALIA comunica che in relazione ai voli AZ092 e AZ093, la cui partenza era originariamente programmata rispettivamente da Roma alle 14,35 e da Milano alle 16,50, sono cancellate le frequenze di lunedì, martedì, mercoledì, giovedì e venerdì nel periodo dall'8 al 26 marzo 1993 (documentazione acquisita nel corso delle ispezioni effettuate presso la sede della società ALITALIA il 28 ottobre ed il 2 novembre 1993).

Deve essere, peraltro, rilevato che le variazioni comunicate siano state sempre approvate dal Ministero dei Trasporti non è stata provata da ALITALIA, in quanto la società non ha potuto fornire copia della serie completa delle comunicazioni intercorse con Civilavia, sicché non risultano agli atti le autorizzazioni relative alla gran parte delle cancellazioni rilevate (documentazione fornita nel corso delle ispezioni del 29 ottobre e del 2 novembre 1993).

22. Al fine di situare il fenomeno delle cancellazioni nel quadro di riferimento dell'operativo di ALITALIA, si è raffrontata (tabella 5) la rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. con alcune importanti rotte interne aventi una analoga distanza ortodrometrica (distanza aerea in Km) e che presentano una densità comparabile di passeggeri trasportati, come la Londra -Glasgow, la Londra - Edimburgo, la Londra - Belfast, la Madrid - Barcellona e la Parigi - Bordeaux.

L'ALITALIA offre sulla rotta in esame una gamma di prodotto decisamente inferiore alle altre rotte considerate. La rotta Roma Fiumicino - Milano Linate è, infatti, la seconda per numero di passeggeri trasportati, ma è l'ultima per frequenze programmate. Sulla rotta Madrid - Barcellona è possibile usufruire di un servizio di navetta con partenze ogni 20 minuti. Le rotte inglesi offrono in media 128 voli settimanali che equivalgono a circa il 42% di frequenze in più rispetto alla Roma Fiumicino - Milano Linate e vv., con un numero di passeggeri trasportati annualmente inferiore in media del 28%.

Tabella 5

**Numero di collegamenti su rilevanti rotte omogenee all'interno dei paesi CEE
- Estate 1993 -**

Rotta	N. pax 1993 (migliaia)	Voli progr. a/r settimanali	KM	N. Vettori
Madrid-Barcellona	1853	197	483	1
Milano (Linate)-Roma	1677	90	497	1
Londra (Heathrow)- Edimburgo	1252	140	531	2
Londra (Heathrow)- Glasgow	1203	147	541	2
Londra (Heathrow)-Belfast	1119	98	521	2
Parigi (Orly)-Bordeaux	1036	112	512	1

Fonte: Civil Aviation Authority, Direzione Generale Aviazione Civile Francese e Direzione Generale Aviazione Civile Spagnola.

23. La redditività della rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. è notevolmente più elevata rispetto a quella registrata sulle altre rotte nazionali. In assenza di una contabilità di rotta, il dato emerge dal raffronto tra fasci di rotte originanti da Roma, che evidenzia l'andamento della redditività del fascio Lombardia² (cfr. tabella 6). Le rotte appartenenti a tale fascio nel corso degli ultimi tre anni sono passate da un risultato economico negativo generalizzato nel 1991 (con una perdita pari al 9,8% del fatturato realizzato sulla rotta) ad un utile del 9,3% nel corso del 1993. L'incremento di redditività della rotta, che è solo in parte spiegato dall'aumento del ricavo medio per passeggero trasportato per miglio che nel corso del 1993 raggiunge 160.600 lire, contro le 152.000 del 1992, appare un elemento anomalo in anni assai negativi dal punto di vista dell'andamento tendenziale della domanda.

Il margine operativo netto (in percentuale del fatturato), che dovrebbe risentire della maggior incidenza delle spese generali e commerciali su un volume di vendite minore, aumenta in maniera sostanziale dal 9% del 1991, al 17% del 1992 ed al 23,5% del 1993. Il margine operativo lordo, sempre superiore alle altre rotte nazionali, ha subito un miglioramento sostanziale sino a giungere al 58% del fatturato nel 1993.

Tabella 6

REDDITIVITÀ *
PRIMI QUATTRO FASCI DI ROTTE NAZIONALI
(1991-1993)

Fasci di rotte	1991			1992			1993		
	M.L.	M.O.	Utile	M.L.	M.O.	Utile	M.L.	M.O.	Utile
Lombardia	44,7	9	-9,8	47,9	17	1	58,2	23,5	9,3
Piemonte	45	11,9	-3,9	41,4	14,2	0,9	50	21,6	8,4
Veneto	32,9	-0,1	-13,6	25,5	-2,8	-15,4	32,4	9	-4,9
Liguria	47,8	11,4	-0,6	38	11,6	1,5	39,4	11,3	-2,5

Fonte: dati ALITALIA, 1994.

*La tabella riporta l'incidenza percentuale del margine lordo (M.L.), del margine operativo (M.O.) e dell'Utile sul fatturato realizzato in ciascun periodo. Il margine lordo misura la redditività della gestione come la differenza tra fatturato e costi diretti di produzione. Deducendo dal margine lordo le spese generali e commerciali si ottiene il margine operativo che è un indice della redditività a prescindere dalla gestione finanziaria.

²Il traffico passeggeri della rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. rappresenta l'89,5% dei ricavi totali generati dal fascio Lombardia per passeggeri, merci e posta.

Gli altri fasci di rotte presentano risultati notevolmente più contenuti, se non marcatamente negativi per i tre anni considerati. L'unica eccezione è costituita dal fascio Piemonte che evidenzia un risultato inferiore ma non molto distante da quello del fascio Lombardia. Tuttavia, il raffronto basato sulla redditività media dei fasci di rotte non può rendere conto del fatto che, mentre il fascio Piemonte è quasi interamente costituito dal traffico passeggeri sulla rotta Roma-Torino, circa il 10% del fascio Lombardia è spiegato dal traffico passeggeri su rotte a minor redditività della Roma Fiumicino - Milano Linate e vv..

24. Dal mese di dicembre 1993, dopo l'avvio del procedimento istruttorio da parte dell'Autorità, la società ALITALIA Spa ha deciso, previa autorizzazione del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, di operare sino a marzo 1994 una variazione di programmazione di natura generale tale da portare a 122 il numero dei voli settimanali, contro i 90 previsti per novembre (documentazione fornita da ALITALIA il 2 marzo 1994). La motivazione addotta da ALITALIA per la variazione della programmazione è stata l'esigenza di venire incontro alle richieste dell'utenza.

Nel mese di dicembre si è verificato un aumento del numero di voli operati, rispetto a quelli pubblicati, pari a 245 unità (+29%) (tabella 3). Secondo le dichiarazioni delle parti, questa decisione sarebbe stata attuata attraverso una redistribuzione dei velivoli tra rotte che avrebbe portato all'impiego di un mix di aeromobili che prevede un utilizzo più intenso di MD80, aerei da 172 posti, rispetto agli A300, aerei da 310 posti, (verbale dell'audizione di ALITALIA del 20 dicembre 1993). Infatti la capienza media degli aeromobili impiegati, stimata come rapporto tra numero dei posti offerti e numero dei voli effettuati, passa da 255 posti in novembre a 197 di dicembre. Deve essere rilevato che l'aumento delle frequenze nelle fasce orarie evidenziate al punto 14 è stato più che proporzionale rispetto all'aumento del numero complessivo dei voli. Nel mese di dicembre 1993, ad esempio, a fronte di un aumento dell'offerta complessiva di voli del 29%, si registra un rafforzamento delle fasce orarie 11-13 e 15-17 rispettivamente pari al 100% ed al 35%.

Il raffronto tra i due anni in esame mette in evidenza proprio la circostanza che all'espansione del numero di frequenze offerte sulla rotta in esame corrisponde un aumento del *load factor*. Ad esempio, i 1084 voli operati ad aprile 1994 risultano notevolmente superiori agli 874 voli operati ad aprile 1993 (+24%), quando il fenomeno delle cancellazioni a scopo commerciale è stato consistente. Tuttavia, il *load factor* registrato nel 1994 risulta superiore a quello dell'anno precedente. In sintesi, l'ampliamento della gamma del servizio offerto, accompagnato ad una riduzione della capienza media dei velivoli impiegati, sembrerebbe aver inciso in maniera favorevole sulle capacità di programmazione di ALITALIA.

e) L'occupazione di bande orarie presso l'aeroporto di Milano Linate

25. Nel corso dell'istruttoria è emerso che gli *slot* disponibili all'interno dell'aeroporto di Linate, a causa dello stato di razionamento degli stessi (circolari n. 235393/88 e n. 322763/89 del Ministero dei Trasporti e della Navigazione) rappresentano una risorsa scarsa oltretutto essenziale allo svolgimento dell'attività di erogazione del servizio e che l'assenza di *slot* disponibili ad un eventuale concorrente di ALITALIA sul mercato considerato risulterebbe comunque una barriera sufficiente ad ostacolare il raggiungimento di un numero di frequenze tale da consentire una concorrenza effettiva ad ALITALIA (lettere dei vettori British Airways, Air France e Lufthansa del 22 giugno 1994).

26. Dai dati si evince chiaramente l'esistenza di una posizione di assoluta preminenza di ALITALIA e delle società da essa controllate all'interno dello scalo di Linate. Le società ATI e ALITALIA raggiungono difatti congiuntamente il 62,7% del totale degli *slot* assegnati nel periodo in cui si manifesta il fenomeno delle cancellazioni oggetto del presente procedimento. Ove si restringa l'esame al solo traffico nazionale, la posizione delle due società sale all'83,12%.

La programmazione di Alitalia sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. nel periodo marzo-ottobre 1993 e le successive cancellazioni di voli programmati hanno avuto l'effetto di occupare, senza poi utilizzarle, 515 bande orarie. Questa cifra corrisponde all'1,6% del totale degli *slot* allocati a Linate per il complesso dei voli nazionali, al 14,9% degli *slot* complessivi di Meridiana ed al 34,4% degli *slot* di Avianova.

Tabella 7

DISTRIBUZIONE DEGLI *SLOT* A LINATE (periodo 1 marzo-30 ottobre 1993)

Vettore	N. <i>slot</i> T. nazionale	%	N. <i>slot</i> T. internazionale	%	N. di <i>slot</i> totali	% del totale
Alitalia	13.825	44,84	24.930	51,96	38.755	49,09

ATI	11.802	38,28	0	0	11.802	14,95
Meridiana	3.440	11,16	0	0	3.440	4,35
Avianova	1.501	4,87	0	0	1.501	1,90
Altri	262	0,85	23.194	48,04	23.456	29,71
Totale	30.830	100	48.124	100	78.954	100

Fonte: dati forniti dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione in data 29 marzo 1994.

27. La rilevanza del comportamento di ALITALIA consistente nell'occupare bande orarie non utilizzate discende dal fatto che queste assumono un valore strategico all'interno dell'aeroporto di Linate. La misura della barriera all'entrata costituita dall'assenza e dalla inefficiente allocazione degli *slot* è data dal costo opportunità che un ipotetico vettore presente su Linate dovrebbe sopportare per muovere concorrenza ad ALITALIA. In particolare, il costo opportunità associato alla decisione di entrare sulla rotta Roma - Milano, consiste nella rinuncia a sfruttare gli *slot* su rotte internazionali o anche, nel caso di Meridiana, su altre rotte nazionali sulle quali opera.

Per ciò che concerne il cabotaggio consecutivo, secondo quanto affermato dai vettori comunitari, l'entrata sul mercato considerato è resa difficile sia dalla presenza di barriere di ordine istituzionale, quale il vincolo costituito dal tetto del 50% della capacità previsto dall'articolo 3 del Regolamento n. 2408/92, sia di ordine operativo quali, appunto, la scarsità degli *slot* disponibili su Linate.

28. Successivamente all'avvio del procedimento, la disciplina relativa alla assegnazione degli *slot* presso l'aeroporto di Linate è stata modificata dalla circolare n. 335268 del 29 aprile 1994 adottata in seguito all'entrata in vigore del regolamento CEE 18 gennaio 1993, n. 95, che ha la funzione di garantire l'accesso al mercato di tutti i vettori secondo regole trasparenti, imparziali e non discriminatorie. Con la stessa circolare il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ha inoltre stabilito i criteri per l'assegnazione delle bande orarie resi in questo modo disponibili, sempre in applicazione del Regolamento CEE n. 95/93.

A Linate, come nei principali aeroporti italiani, la gestione computerizzata degli orari delle partenze e degli arrivi è stata affidata ad ALITALIA (c.d. operatore *clearance*). Successivamente, in data 8 giugno 1994, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ha istituito con decreto, in applicazione dei Regolamenti CEE n. 2408/92 e n. 95/93 il Comitato di coordinamento per lo svolgimento, a livello nazionale, dei compiti di programmazione, indirizzo e controllo in materia di ripartizione del traffico sui sistemi aeroportuali e di assegnazione di bande orarie sugli aeroporti congestionati, con la funzione di controllare l'operato del coordinatore *clearance*.

Il neo istituito Comitato di coordinamento, al quale partecipano anche i maggiori vettori stranieri, ha tra l'altro il compito di assicurare che il coordinatore *clearance* osservi le disposizioni contenute nell'articolo 10 del regolamento n. 95/93. In virtù di tale norma un vettore può far valere il diritto di prelazione sugli *slot* già occupati dalla propria flotta solo se ne abbia garantito, per il passato, una utilizzazione minima dell'80%.

d) Le argomentazioni delle parti

29. ASSOUTENTI, nella denuncia del 29 luglio 1993, fa riferimento alle tariffe praticate dalla società ALITALIA sulle rotte nazionali, con particolare riguardo alla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv., che risulta la maggiore rotta comunitaria operata da un solo vettore. Nello stesso atto, l'Associazione raffronta le caratteristiche del servizio di trasporto aereo realizzato sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. con altre rotte comunitarie a questa comparabili. Da questo confronto emerge che la concorrenza esistente sulle principali rotte in Gran Bretagna ha avuto un notevole impatto anche sui servizi offerti ai passeggeri. La British Airways, infatti, offre un servizio a navetta garantendo al passeggero la disponibilità di un posto su ogni volo, senza la necessità di prenotare. Inoltre, nel caso in cui il numero di passeggeri superi il numero di posti offerto, viene operato un volo extra.

Nel corso dell'audizione del 17 dicembre 1994, ASSOUTENTI ha, altresì, affermato che ALITALIA mantiene un'offerta di velivoli limitata e procede spesso alla cancellazione di voli programmati.

30. Nelle audizioni del 20 dicembre e del 22 giugno 1993 e nella memoria del 28 giugno 1994, ALITALIA sostiene la non applicabilità della legge n. 287/90 alla fattispecie in esame.

In primo luogo, la compagnia aerea ritiene che l'articolo 8 della citata legge - nella parte in cui esenta dall'applicazione della normativa a tutela della concorrenza le imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, ovvero operino in regime di monopolio sul mercato - trovi applicazione al presente procedimento, in quanto il servizio di trasporto aereo riveste un "interesse economico generale". Questo comporta che l'attività di trasporto aereo non è suscettibile di un'apertura al mercato ed è soggetta al controllo dell'Amministrazione concedente. Da ciò consegue che nello

strumento concessorio vengono previste e disciplinate le modalità di espletamento del servizio tali da garantire un pieno soddisfacimento delle esigenze pubbliche perseguite dall'Amministrazione, e che possono, in ipotesi, essere profondamente diverse da quelle normalmente proprie del mercato.

ALITALIA afferma, inoltre, che la disposizione in esame non intende costituire un privilegio per imprese che svolgono un'attività di pubblico interesse, quanto piuttosto riconoscere che il loro operare non è guidato dalle regole del mercato, ma è soggetto ad una regolamentazione legale ed amministrativa.

In secondo luogo, ALITALIA dichiara che l'Autorità, nell'affermare la sistematicità delle variazioni nelle modalità di effettuazione del servizio operate dalla società, si sarebbe di fatto sostituita all'Amministrazione concedente. ALITALIA ritiene che l'Autorità non possa valutare in modo autonomo comportamenti e situazioni che formino oggetto di regolamentazione espressa, puntuale e concreta nell'atto di concessione. La compagnia aerea, infatti, afferma che l'esecuzione del servizio di trasporto aereo è obbligatoria sin dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione della convenzione, mentre le frequenze sono viceversa frutto del concorso tra la discrezionalità tecnico imprenditoriale, di competenza della società, ed il controllo che viene esplicitato dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione a mezzo dell'approvazione dei programmi e della successiva autorizzazione della variazione degli stessi.

31. Per quanto riguarda in particolare le fattispecie abusive contestate, ALITALIA rileva quanto segue:

- In merito alla cancellazione sistematica dei voli, ALITALIA sostiene che il comportamento della stessa risulta giustificato dalla ricerca dell'efficienza nell'erogazione del servizio, in ragione della non esistenza nel caso di specie di un significativo contrasto tra la realizzazione degli obiettivi di efficienza tecnica ed efficienza allocativa.

Inoltre, le cancellazioni di voli programmate con largo anticipo non sarebbero in grado di produrre alcun effetto sul consumatore finale, in quanto in generale l'utenza effettua la prenotazione nei 6-10 giorni antecedenti la partenza presso agenti di viaggio che nel 90% dei casi si servono dei sistemi informatici SIGMA o SABRE e quindi sono a conoscenza del programma effettivo di volo. Anche nel caso di voli cancellati con un margine di anticipo inferiore, la convenzione stipulata con il Ministero dei Trasporti e della Navigazione all'articolo 8 prevede inoltre l'obbligo di informazione preventiva e della "riprotezione" del passeggero sul primo volo utile. Ovviamente, ciò non toglie che si possano verificare attese, anche prolungate, per il passeggero tra il volo cancellato ed il primo volo disponibile. A questo riguardo, la compagnia aerea esclude che i consumatori possano essere portatori di una specifica pretesa comportamentale nei confronti dell'impresa, anche in posizione dominante, e che, quindi, un comportamento di tale impresa che disattenda le aspettative dei consumatori sia, per questo solo motivo, censurabile (memoria prodotta da ALITALIA in data 28 giugno 1994). ALITALIA sostiene, inoltre, che la sistematicità delle cancellazioni non sarebbe stata provata dall'istruttoria condotta dall'Autorità.

- In merito alla occupazione di bande orarie non utilizzate per effetto delle cancellazioni presso l'aeroporto di Linate, ALITALIA sostiene che non sussiste alcun diritto degli utilizzatori ad esigere che venga effettuato un volo in una specifica banda oraria e che nello stesso modo non sussiste alcun diritto da parte dei concorrenti di appropriarsi di alcuna specifica banda oraria. Infatti, il vettore può avvalersi di una specifica banda oraria solo in quanto questa stessa corrisponde ad un movimento di volo debitamente autorizzato. La mera comunicazione a Civilavia della cancellazione del volo comporterebbe pertanto la liberazione di *slot* che il Ministero dei Trasporti e della Navigazione avrebbe potuto distribuire ad altri vettori. L'eventuale omissione di questa attività di redistribuzione da parte del Ministero non può in alcun modo essere fatta risalire ad ALITALIA così come, a maggior ragione, il generale contingentamento degli *slot* presso l'aeroporto di Linate.

V. COMPETENZA DELL'AUTORITA'

a) L'applicabilità dell'articolo 3 della legge n. 287/90

32. Il presente procedimento riguarda gli effetti distorsivi sul servizio di trasporto aereo sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. ed il danno ai consumatori che il comportamento della compagnia di navigazione ha provocato. L'Autorità ha specificamente esaminato il comportamento della compagnia aerea volto alla limitazione della produzione e dell'accesso al mercato a danno dei consumatori in violazione dell'articolo 3, lettera *b*), della legge n. 287/90.

Infatti, non vi è dubbio che, secondo quello che è un disegno ampiamente consolidato nella giurisprudenza e nella prassi comunitaria e recepito nella lettera dell'articolo 3 della legge n. 287/90, la citata legge riconosca esplicitamente alla collettività dei consumatori la titolarità di una posizione rilevante anche giuridicamente nei confronti dell'impresa che occupa una posizione dominante e che, pertanto, rientri nella

competenza dell'Autorità valutare e contrastare prima di tutto proprio i comportamenti diretti allo sfruttamento del mercato sul quale detta impresa esercita il dominio.

Le cancellazioni sistematicamente effettuate sulla rotta Roma Fiumicino -Milano Linate e vv. a fini puramente commerciali costituiscono un comportamento imputabile alla compagnia aerea, ancorché la convenzione stabilisca l'intervento del Ministero dei Trasporti e della Navigazione nell'approvazione degli orari predisposti da ALITALIA e della loro eventuale variazione. Infatti, anche alla luce dei principi comunitari, un comportamento è imputabile ad un'impresa anche qualora intervenga un successivo provvedimento amministrativo di approvazione, che è da considerarsi un atto separato che non presuppone un intervento dell'Autorità amministrativa nell'autonoma determinazione delle scelte operative dell'impresa (Sentenza della Corte di Giustizia CEE del 4 maggio 1988, caso n. 30/87, *Bodson-SA Pompes funèbres des régions libérées*; Decisione della Commissione CEE n. 93/438 del 30 giugno 1993, CNSD; cfr. inoltre provvedimenti dell'Autorità del 17 marzo 1993, caso A11, *IBAR-Aeroporti di Roma Spa*, e del 18 marzo 1994, caso A56, *IBAR-Società per azioni Esercizi Aeroportuali*).

A conferma dell'effettiva riconducibilità ad ALITALIA del comportamento contestato, giova ricordare che le cancellazioni di voli comunicate dalla compagnia aerea non risultano sempre approvate dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione.

Non è oggetto del presente procedimento l'accertamento della conformità dei comportamenti di ALITALIA alla convenzione stipulata con il Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Rimane tuttavia competenza del Ministero dei Trasporti e della Navigazione valutare se i comportamenti di ALITALIA accertati dalle presenti risultanze istruttorie siano anche idonei a configurare ipotesi di violazione all'articolo 8 della convenzione, che tutela la continuità, regolarità e puntualità del servizio.

b) La non applicabilità dell'articolo 8, comma 2 della legge n. 287/90

33. L'articolo 8, comma 2, prevede che le disposizioni di cui al Titolo I della legge n. 287/90 non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati.

L'articolo 8, comma 2, ha natura eccezionale e deve essere interpretato alla luce di quanto disposto dal comma 1 dello stesso articolo, secondo il quale le norme in materia di concorrenza si applicano sia alle imprese private che a quelle pubbliche o a prevalente partecipazione statale (Sentenza della Corte di Giustizia CEE dell'11 aprile 1989, caso n. 66/86, *Ahmed Saeed Flugreisen ed altri/Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*).

Tale disposizione costituisce la trasposizione sul piano nazionale di quanto prescrive in ambito comunitario l'articolo 90, comma 2, del Trattato CEE, secondo il quale le regole di concorrenza vanno applicate a tutte le imprese incaricate della gestione di servizi di carattere economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, a meno che tale applicazione impedisca l'adempimento della specifica missione affidata a queste imprese.

Un'impresa incaricata per legge di un servizio di interesse economico generale è esentata dal rispetto delle norme nazionali a tutela della concorrenza e del mercato solo qualora il comportamento in corso di valutazione, nella sua specifica manifestazione ed in rapporto alla concreta fattispecie di volta in volta esaminata, risulti l'unico comprovato e possibile mezzo per conseguire le finalità istituzionali dell'ente (Sentenza della Corte di Giustizia del 30 aprile 1974, causa n. 155/73, *Giuseppe Sacchi*; Ordinanza della Corte d'Appello di Milano del 15 luglio 1992, *Avir c. Enel*; Ordinanza della Corte d'Appello di Roma del 9 dicembre 1993, *De Montis Catering Roma c. Aeroporti di Roma Spa*).

34. L'articolo 8, comma 2, non trova applicazione al caso di specie.

Infatti, pur essendo il servizio di trasporto aereo di linea un'attività di interesse economico generale che lo Stato affida in concessione alle imprese in possesso dei requisiti previsti dalla legge 31 gennaio 1936, n. 753, e dall'articolo 776 e ss. del cod. nav., l'applicazione delle regole sulla concorrenza al caso di specie non pregiudica l'adempimento dei compiti specificamente affidati all'ALITALIA dalla legge e dalla convenzione attuativa.

ALITALIA, società che opera in posizione dominante sulla base di una disposizione di legge, nello svolgere il servizio di interesse economico generale ad essa affidato, è tenuta a mantenere un'offerta quantitativamente e qualitativamente adeguata al fabbisogno degli utenti che risultano privi di effettive alternative. Infatti, la cancellazione sistematica di voli da un lato limita la gamma del prodotto e la possibilità di scelta del consumatore finale, mentre, dall'altro, l'ingiustificata occupazione delle bande orarie disponibili presso l'aeroporto di Milano Linate rende assai difficoltoso l'accesso di altri concorrenti al mercato.

Il comportamento tenuto da ALITALIA, consistente nel cancellare i voli programmati in determinate bande orarie dall'inizio della stagione, sino a giungere alla loro soppressione, non costituisce un mezzo

indispensabile per svolgere il servizio di trasporto aereo sulla rotta. La cancellazione di voli per lunghi periodi da parte di ALITALIA, come emerge dalle risultanze istruttorie, è altresì un'ipotesi non prevista dalla convenzione stipulata con il Ministero dei Trasporti e della Navigazione e anche per questa ragione non può essere considerata un comportamento strettamente connesso agli specifici compiti affidati all'impresa.

Nel corso dell'istruttoria, ALITALIA ha modificato il proprio comportamento, attivando sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. un maggior numero di voli settimanali e modificando il tipo di velivoli impiegati. In questo modo la compagnia aerea ha provveduto a svolgere lo stesso servizio secondo modalità più appropriate e rispondenti alle richieste dell'utenza, senza ricorrere alla sistematica cancellazione dei voli, che pertanto si conferma non essere essenziale neanche per il rispetto delle esigenze di economicità della gestione della rotta.

VI. L'ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

35. Come più volte affermato dalla Corte di Giustizia della CEE, la nozione di sfruttamento abusivo di posizione dominante è una nozione obiettiva che riguarda il comportamento dell'impresa in posizione dominante atto ad influire sulla struttura di un mercato in cui detta impresa opera. Tale situazione non esclude l'esistenza di una certa concorrenza, ma pone l'impresa in posizione dominante in grado, se non di decidere, almeno di influire notevolmente sul modo in cui si svolge detta concorrenza e, comunque, di comportarsi sovente senza doverne tenere conto e senza che, per questo, simile condotta le arrechi pregiudizio (Sentenza della Corte di Giustizia del 13 febbraio 1979, causa n. 85/76, Hoffman La Roche-Commissione).

a) Le cancellazioni sistematiche di voli come limitazione della gamma del servizio offerto

36. Sulla base degli elementi accertati nel corso del procedimento ed illustrati nelle risultanze istruttorie, emerge che ALITALIA ha abusato della propria posizione dominante sul mercato del trasporto aereo di linea di passeggeri tra gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Linate, limitando la disponibilità del servizio reso attraverso la cancellazione sistematica di voli, principalmente in alcune fasce orarie, a fini puramente commerciali a danno dei consumatori.

In ordine alle modalità di effettuazione della riduzione d'offerta, dalle risultanze istruttorie emerge che essa è consistita nell'attuazione di scelte operative che hanno comportato la modifica e la soppressione di voli ufficialmente programmati. Dato l'ordine di grandezza del fenomeno, non è possibile ritenere che, come affermato dalle parti, si sia di fronte ad un "naturale coefficiente di variazione" nell'erogazione del servizio, da imputarsi a necessità di riallocazione della capacità produttiva tra fasci di rotte, al fine di garantirne la complessiva operatività (verbale dell'audizione dei rappresentanti di ALITALIA del 20 dicembre 1993).

In sostanza ALITALIA ha disatteso l'originaria programmazione sostituendo ad essa una diversa programmazione che ha comportato una riduzione dell'offerta ripetutasi nell'arco del 1993. E' emerso, inoltre, che la riduzione dell'offerta è stata notevolmente superiore alla riduzione della domanda del periodo in questione. Pur essendo stata ovviamente l'offerta nel periodo in questione superiore alla domanda, se considerata in termini globali, la rilevante riduzione d'offerta in determinate fasce orarie ha comportato un sensibile restringimento della gamma dei voli disponibili riducendo fortemente l'effettiva possibilità di scelta per il consumatore.

Il pregiudizio dei consumatori è, quindi, da ravvisarsi prevalentemente nella riduzione della gamma di erogazione del servizio, che limita in misura significativa la possibilità di scelta dello stesso in mancanza di effettive possibilità di trasporto alternative.

37. In ordine alla rilevanza degli effetti dei comportamenti sopra descritti, occorre considerare che le cancellazioni di voli sono state comunicate anche alla rete di vendita ed essendo state inserite nei sistemi telematici di prenotazione (CRS) sono state rese note indirettamente anche agli utenti. La possibilità di ottenere informazioni nel caso di cancellazioni dei voli può aver limitato il disagio degli utenti che hanno avuto la possibilità di usufruire di voli successivi a quello originariamente prenotato. Tuttavia, trattandosi di rotta operata in monopolio da ALITALIA, gli utenti del servizio di trasporto aereo, anche qualora informati, non potevano avere alternative in grado di offrire un accettabile livello di sostituibilità rispetto ai voli cancellati.

Un esempio al riguardo è costituito dal periodo aprile-giugno 1993, quando sulla direttrice Roma - Milano la cancellazione sistematica dei voli AZ100 e AZ098 ha creato, tra le 11 e le 14,20, un vuoto nella programmazione di 3 ore e venti minuti, durante il quale non veniva effettuato alcun volo.

In sostanza il carattere sistematico delle cancellazioni dei voli ha comportato non solo un evidente disagio per l'utenza, ma soprattutto una grave limitazione delle possibilità di scelta del consumatore che non ha potuto disporre di alcun volo in estese fasce orarie.

38. Successivamente all'inizio del presente procedimento istruttorio la società ALITALIA Spa ha dato luogo ad una variazione di programmazione di carattere generale tale da portare a 122 il numero dei voli settimanali, contro i 90 previsti per novembre, al fine di venire incontro alle richieste dell'utenza.

L'analisi dei dati disponibili ha messo in luce come, grazie all'ampliamento della programmazione ed alla contemporanea modifica del mix di velivoli impiegati, ALITALIA, pur effettuando un maggior numero di voli, sia riuscita a stabilizzare il *load factor* su valori intorno al 70%. Ciò ha diverse implicazioni. Da un lato evidenzia il fatto che il comportamento di ALITALIA nel periodo gennaio-agosto 1993 non teneva conto dell'esistenza di margini di ampliamento della gamma di prodotto che non richiedevano un sacrificio dell'efficienza economica della produzione. Dal punto di vista dell'efficienza allocativa, l'erogazione del servizio realizzata da ALITALIA successivamente all'intervento dell'Autorità risulta certamente preferibile a quella antecedente, in quanto i consumatori beneficiano attualmente di un incremento della gamma di prodotto in corrispondenza dello stesso prezzo.

Deve essere in particolare sottolineato che la variazione della programmazione attuata da ALITALIA a partire dal mese di dicembre del 1993 ha rafforzato la programmazione nelle fasce orarie che risultavano maggiormente penalizzate nel periodo precedente, così riequilibrando l'erogazione del servizio nell'arco dell'intera giornata.

b) Le cancellazioni sistematiche di voli come impedimento dell'accesso al mercato da parte di altri vettori

39. Nel valutare gli effetti dei predetti comportamenti tenuti da ALITALIA, occorre considerare che, essendo l'aeroporto di Linate un aeroporto congestionato, nel quale non è possibile istituire nuovi collegamenti, la mancata effettuazione di voli produce altresì l'occupazione di *slot* che potrebbero essere impiegati per altri collegamenti. Detto profilo, oltre che a rilevare sul piano dell'efficienza nell'allocatione di una risorsa scarsa ed essenziale allo svolgimento dell'attività di erogazione del servizio, assume rilievo per i possibili effetti sulla concorrenza potenziale. Si deve, difatti, considerare che proprio la mancanza di *slot* disponibili, o la loro inefficiente allocatione, è una delle ragioni che hanno impedito finora sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. l'effettuazione del cabotaggio consecutivo da parte di altri vettori comunitari. Lo stesso ordine di ragioni ha portato all'arresto dell'espansione dell'attività del vettore MERIDIANA su Linate ed al suo posizionamento strategico su Malpensa.

ALITALIA, attuando una programmazione "sovrastimata" e poi sistematicamente disattesa sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv., ha ostacolato l'accesso al mercato di vettori concorrenti attraverso la limitazione della disponibilità di una risorsa essenziale allo svolgimento dell'attività di erogazione del servizio di trasporto. Detto comportamento da un lato ha prodotto il blocco dell'entrata dei soggetti privi di un patrimonio di *slot* su Linate e dall'altro ha portato ad un aumento del costo-opportunità, consistente nella rinuncia ad operare su altre rotte, gravante sui restanti concorrenti potenziali di ALITALIA già operanti da Linate.

40. Il suddetto effetto non potrà, peraltro, prodursi in futuro, in quanto, successivamente all'intervento dell'Autorità, il Ministero dei Trasporti e della Navigazione ha provveduto a dare piena applicazione nell'aeroporto di Linate alle disposizioni contenute nel Regolamento CEE n. 95/93, annullando le disposizioni contenute nelle circolari del n. 325393 e n. 322763 rispettivamente datate 16 agosto 1988 e 27 luglio 1989.

Il cambiamento della disciplina in materia di assegnazione delle bande orarie in aeroporto appare atto a impedire in futuro una inefficiente allocatione di una risorsa scarsa ed essenziale quale gli *slot*. Infatti l'articolo 10 del regolamento n. 95/93 prevede che il mancato rispetto della regola dell'utilizzazione minima dell'80% di ciascuna banda oraria da parte di un vettore comporti l'iscrizione della banda oraria non utilizzata tra gli *slot* disponibili per la distribuzione ad altri operatori. La recente istituzione del Comitato di coordinamento, cui è affidata, tra le altre, la funzione di controllo sull'operato del coordinatore *clearance*, dovrebbe assicurare l'effettiva attuazione di questo mutamento regolamentare, grazie alla partecipazione a detto organo dei principali operatori presenti in ambito aeroportuale.

41. In considerazione di quanto esposto si conclude che ALITALIA ha limitato la produzione a danno dei consumatori, riducendo la disponibilità del servizio attraverso la sistematica cancellazione di voli, principalmente in alcune fasce orarie, sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv.. Le variazioni di programmazione a scopi meramente commerciali hanno avuto, altresì, l'effetto di ostacolare l'accesso al mercato dei concorrenti, occupando *slot* che poi risultavano effettivamente inutilizzati. Tale comportamento costituisce infrazione all'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90.

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

che ALITALIA Spa, quale titolare di concessione del servizio di trasporto aereo di linea sulla rotta Roma Fiumicino - Milano Linate e vv. e impresa in posizione dominante su detta rotta, ha abusato della stessa posizione, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, in quanto, cancellando sistematicamente i voli in determinate fasce orarie, ha ristretto la gamma del servizio offerto ed ha reso più difficoltoso l'accesso al mercato dei concorrenti a danno dei consumatori;

e pertanto

DIFFIDA

la società ALITALIA Spa dal tenere in futuro il comportamento abusivo accertato o comportamenti analoghi.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

p.IL PRESIDENTE
Luciano Cafagna

* * *