Provvedimento n. 2170 (A68) VIACARD

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;

VISTE le leggi 21 maggio 1955, n. 463, 24 luglio 1961, n. 729, 28 aprile 1971, n. 287, in materia di costruzione ed esercizio delle autostrade;

VISTA la propria delibera del 26 gennaio 1994, con la quale veniva avviata l'istruttoria di cui all'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti della società AUTOSTRADE Spa, al fine di accertare eventuali infrazioni all'articolo 3 della legge n. 287/90;

SENTITI i rappresentanti della società AUTOSTRADE Spa in data 15 marzo 1994 ed in data 21 giugno 1994;

SENTITI i rappresentanti delle società AMERICAN EXPRESS COMPANY Spa in data 9 marzo 1994, SERVIZI INTERBANCARI Spa in data 14 marzo 1994 e SOCIETÀ PER I SERVIZI BANCARI Spa in data 22 marzo 1994;

SENTITO il CODACONS - Coordinamento delle Associazioni per la Difesa dell'Ambiente e dei Diritti degli Utenti e dei Consumatori - in data 13 maggio 1994;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERANDO i seguenti elementi:

1. IL FATTO

In base alle informazioni fornite da alcune società di gestione di carte di credito e dalla medesima società AUTOSTRADE Spa, e a notizie riportate da articoli di stampa che riferivano il punto di vista degli utenti dei servizi autostradali, l'Autorità, in data 26 gennaio 1994, deliberava l'avvio di un'istruttoria tesa a verificare se:

- la società AUTOSTRADE Spa, in virtù della sua posizione di monopolista legale nella gestione delle autostrade affidatele in concessione, si fosse riservata la gestione dei servizi di pagamento del pedaggio autostradale attraverso l'emissione della Viacard post-pagata, impedendo l'utilizzo diretto di carte magnetiche gestite da altri operatori, e se tale comportamento potesse configurare un abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3, lettera *b*), della legge n. 287/90;

- la società AUTOSTRADE Spa, attraverso le modalità di pagamento del pedaggio introdotte a seguito della totale automazione di alcuni caselli della rete autostradale, ovverosia prevedendo che tale pagamento potesse avvenire soltanto mediante l'uso della Viacard (pre o post-pagata) o ritirando un ticket da pagare successivamente, imponesse un onere non giustificato all'utenza e se tale comportamento potesse configurare abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3, lettera *a*), della legge n. 287/90.

2. LA PARTE

La società "AUTOSTRADE" Concessioni e Costruzioni Autostrade Spa (di seguito Autostrade), in base alla convenzione del 18 settembre 1968, n. 9297, stipulata tra l'AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (A.N.A.S.) e la medesima società Autostrade ed approvata e resa esecutiva con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 12 ottobre 1968, è titolare della concessione per la gestione di diverse tratte autostradali che corrispondono a circa il 50% della rete autostradale italiana. In base alla concessione, la cui scadenza è fissata al 31 dicembre 2018¹, la società Autostrade provvede, nelle oltre 400 stazioni, alla riscossione dei relativi pedaggi. Il fatturato realizzato dalla società nel 1993 è stato pari a circa 2500 miliardi di lire.

3. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

3.1 L'automazione della riscossione dei pedaggi

La società Autostrade ha avviato, a partire dal 1986, un piano di automazione riguardante la riscossione dei pedaggi, mediante la realizzazione, presso alcuni caselli, di piste self-service riservate agli utenti muniti di tessere Viacard o di Telepass.

Nell'ambito di tale piano, Autostrade ha introdotto, a partire dal 1993, cinque "isole telematiche", ovvero caselli autostradali presso i quali il pagamento contestuale ed in pista del pedaggio può essere effettuato esclusivamente mediante le carte Viacard o attraverso il sistema Telepass. Esse sono state inizialmente introdotte presso le uscite autostradali di Besnate e Gallarate e successivamente presso quelle di Melegnano nei pressi di Milano, di Castel San Pietro Terme nei pressi di Bologna e di Torre in Pietra nei pressi di Roma. Ancorché al momento non sia prevista l'introduzione di nuove isole telematiche, la società Autostrade ritiene che, in futuro, altri caselli potranno essere completamente automatizzati.

Presso le isole telematiche l'utente non ha la possibilità di pagare il pedaggio in contante ed in modo contestuale, ossia direttamente dalla propria autovettura, transitando attraverso il casello. Infatti, qualora non voglia avvalersi della Viacard o del Telepass, deve ritirare un biglietto indicante l'importo del pedaggio che dovrà essere pagato, entro un periodo massimo di 15 giorni, o ad una cassa situata nei pressi del medesimo casello o presso altra uscita autostradale non automatizzata o, infine, presso gli uffici postali con un onere aggiuntivo.

I motociclisti possono uscire dall'autostrada attraverso le isole telematiche, mentre tuttora non è loro consentito l'utilizzo delle piste automatizzate, cioè quelle riservate ai possessori di Viacard e del sistema Telepass, situate presso altri caselli.

3.2 La Viacard ed il Telepass

Le tessere Viacard sono di due tipi: la Viacard pre-pagata a scalare e la Viacard post-pagata che è una vera e propria carta di credito specializzata, la quale consente l'addebito del pedaggio direttamente sul conto corrente del titolare. Esiste inoltre la Viacard plus che è una Viacard post-pagata che permette anche l'acquisto di altri beni e servizi presso esercizi commerciali dislocati lungo la rete autostradale.

Il sistema Telepass consiste in un'apparecchiatura elettronica che viene installata sul veicolo dell'utente e consente, ai titolari di una carta Viacard post-pagata, di pagare il pedaggio senza fermarsi al casello.

Nel 1993 sono state vendute circa 4 milioni di tessere Viacard pre-pagate, mentre erano in circolazione 1,6 milioni di tessere Viacard post-pagate, corrispondenti a 800 mila conti correnti. Nel medesimo anno, le tessere Viacard ed il Telepass sono stati utilizzati per effettuare il 34% del numero totale di operazioni di pagamento, corrispondente a circa il 38% dei pedaggi introitati dalla società Autostrade. Le tessere Viacard pre-pagate sono attualmente disponibili in tagli prestabiliti che variano da un minimo di 10.000 lire ad un massimo di 150.000 lire.

La distribuzione della Viacard pre-pagata avviene presso i caselli autostradali, in numerosi esercizi posti all'interno della rete autostradale ed in oltre 10.000 esercizi posti al di fuori della stessa rete. Presso tali esercizi sono disponibili però soltanto carte di valore pari o superiore alle 50.000, con la sola eccezione degli esercizi situati nelle aree geografiche limitrofe alle isole telematiche, dove il taglio minimo disponibile è di lire 10.000. Le Viacard post-pagate vengono invece distribuite attraverso gli istituti di credito, le società di gestione delle carte di credito universali ed alcuni grandi utenti autostradali (Associazioni di trasportatori, ecc.)

3.3 L'utilizzo di altri mezzi di pagamento

¹Tale termine è stato prorogato di anni 15 dall'art. 4 del Decreto Legge 27 giugno 1994, n. 414.

Nel corso dell'istruttoria sono state inoltre sentite nel corso di audizioni alcune società di gestione di carte di credito e del bancomat in ordine alla possibilità dell'utilizzo di tali strumenti per il pagamento dei pedaggi. Nel corso di queste audizioni sono stati acquisiti i seguenti elementi:

- solo negli ultimi mesi sono state risolte le difficoltà tecniche in relazione all'utilizzo di carte diverse dalla Viacard nelle piste self-service, in quanto, precedentemente, lo standard predisposto per i lettori magnetici era compatibile esclusivamente con la Viacard;
- per quanto concerne gli aspetti commerciali in ordine all'uso di altre carte di credito, sussistono attualmente difficoltà a raggiungere un accordo in merito alla fissazione delle commissioni che Autostrade dovrebbe riconoscere alle società di gestione delle carte;
- su altre tratte autostradali italiane, affidate a concessionari diversi dalla società Autostrade, vi è già la possibilità di utilizzare le carte di credito per il pagamento dei pedaggi;
- a seguito degli accertamenti svolti nel corso dell'istruttoria, risulta inoltre che il pagamento del servizio autostradale sia equiparabile al pagamento di qualsiasi altro servizio, per il quale è possibile utilizzare diverse carte di credito o di debito e che, pertanto, il servizio di pagamento dei pedaggi mediante carte rientri nel più ampio mercato dei servizi di pagamento.

4. I MERCATI

I mercati rilevanti ai fini dell'istruttoria in esame sono due: il mercato del servizio autostradale ed il mercato dei servizi di pagamento.

Per quanto riguarda il servizio autostradale, le caratteristiche di rapidità e sicurezza, che sono proprie di tale servizio per i collegamenti viari mediante trasporto su gomma, fanno sì che gli utenti non dispongano sostanzialmente di alternative equivalenti. Infatti la rete viaria statale e provinciale, pur collegando le medesime località servite dall'autostrada, non presenta le caratteristiche specifiche di quest'ultima, che la rendono insostituibile con altre reti viarie.

Sotto il profilo geografico, l'estensione di tale mercato corrisponde alla rete autostradale affidata in concessione alla società Autostrade. Tuttavia, per la valutazione degli effetti derivanti dall'introduzione delle isole telematiche sul servizio autostradale, la dimensione geografica va individuata nelle tratte sulle quali insistono tali isole, dal momento che, per una parte considerevole degli utenti, tali uscite non sono sostituibili con quelle limitrofe. A questo riguardo, infatti, si può ragionevolmente sostenere che la sostituibilità sia inversamente proporzionale alla distanza percorsa, in quanto per gli automobilisti che si avvalgono dell'autostrada essenzialmente per spostamenti locali o che sono diretti verso zone situate nei pressi delle isole telematiche, la sostituzione di queste uscite con altre rappresenta un onere eccessivamente elevato rispetto al vantaggio derivante dall'utilizzo dell'autostrada.

Per quanto riguarda la rilevanza del mercato dei servizi di pagamento, è necessario rammentare che, qualora al momento del pagamento del pedaggio si utilizzi una modalità diversa dal contante, si verifica la coincidenza di due servizi: il servizio "autostrada", il cui corrispettivo viene saldato con il pagamento del pedaggio, ed il servizio "pagamento con modalità diversa dal contante", che consente l'utilizzo di un mezzo alternativo.

Per quanto riguarda l'estensione geografica di questo mercato, essa è da ritenersi sovranazionale, in ragione della diffusione in Italia di carte di credito gestite da operatori stranieri.

5. LA POSIZIONE DOMINANTE

In base alla Convenzione stipulata con l'A.N.A.S., la società Autostrade è titolare, in via esclusiva, della concessione per la costruzione e l'esercizio delle tratte autostradali indicate dall'articolo 16 della legge 24 luglio 1961, n. 729, e di quelle indicate dal decreto Interministeriale 21 giugno 1968, n. 4646/28, emanato in attuazione dell'articolo 1 della legge 28 marzo 1968, n. 385.

In particolare, secondo quanto disposto dall'articolo 13 della Convenzione, la società Autostrade provvederà "alla gestione tecnica e finanziaria delle autostrade stesse con la riscossione dei pedaggi e di quanto altro spetta al concessionario".

Conformemente ai principi dell'ordinamento comunitario, richiamati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, il riconoscimento di un diritto esclusivo in capo ad un soggetto, anche se detto riconoscimento deriva da una disposizione di legge, costituisce una tipica forma di posizione dominante. Pertanto, deve ritenersi che la titolarità della concessione in esclusiva per la gestione di alcune tratte autostradali conferisce alla società Autostrade una posizione dominante nel mercato del servizio autostradale, limitatamente alle tratte affidate in concessione.

La società Autostrade, con l'introduzione della Viacard post-pagata e del sistema Telepass, è entrata inoltre nel mercato dei servizi di pagamento.

In tale mercato, in ragione della presenza di numerosi e qualificati concorrenti, la presenza della società Autostrade risulta marginale. Infatti, il valore delle transazioni effettuate tramite la Viacard post-pagata ed il sistema Telepass rappresenta una parte trascurabile del mercato complessivo dei servizi di pagamento.

Risulta esclusa, pertanto, l'esistenza in capo alla società Autostrade di una posizione dominante nel settore dei servizi di pagamento e non appare quindi rilevante, ai sensi dell'articolo 3, lettera *b*), della legge n. 287/90, la circostanza che la società Autostrade, attraverso l'emissione della Viacard post-pagata ed il sistema Telepass, si sia riservata la gestione dei mezzi di pagamento automatico del pedaggio autostradale.

6. L'ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

La società Autostrade, titolare della concessione per la costruzione ed esercizio di alcune tratte autostradali, è soggetta al rispetto della normativa posta a tutela della concorrenza e, in particolare, al rispetto dell'articolo 3 della legge n. 287/90, per tutto quanto non strettamente connesso all'adempimento dei compiti ad essa affidati dalla concessione di cui sopra. In particolare, la società Autostrade è soggetta al rispetto dell'articolo 3 ora citato per quanto concerne la gestione delle modalità di pagamento del pedaggio. Infatti, la convenzione attribuisce ad Autostrade il potere/dovere di riscuotere e trattenere i pedaggi, mentre nulla dispone in relazione alle modalità di pagamento².

A seguito dell'acquisizione e della valutazione degli elementi sopra riportati, si è accertato che la modalità con cui è stata realizzata l'automazione della riscossione dei pedaggi presso le isole telematiche, precludendo la possibilità di pagare contestualmente il pedaggio in contanti ed imponendo, conseguentemente, l'uso della Viacard o del Telepass, costituisce, per una considerevole fascia di utenti, un disagio ingiustificato.

Le principali ragioni di questo disagio risultano essere le seguenti:

- la possibilità di ritirare un biglietto al momento dell'uscita dall'autostrada ed il pagamento del pedaggio in contanti in un momento successivo, in quanto implica un onere in termini di tempo e di percorso, non rappresenta una valida alternativa al pagamento in contanti contestuale ed in pista. A tale proposito si consideri che all'estero, laddove la riscossione dei pedaggi è stata totalmente automatizzata, il gestore ha mantenuto la possibilità del pagamento contestuale in contante;

- l'importo medio del pedaggio pagato dagli utilizzatori abituali delle isole telematiche risulta notevolmente inferiore al taglio minimo disponibile della Viacard pre-pagata. Ne consegue che l'acquisto della Viacard non solo comporta un pagamento anticipato, ma rappresenta anche un costo notevolmente superiore al pedaggio per taluni tipi di viaggiatori che utilizzano l'autostrada per brevi tratti oppure solo occasionalmente;

- non è stato concesso, fino ad oggi, l'utilizzo di altri mezzi al fine del pagamento automatico dei pedaggi, quali le carte di credito universali, già in possesso di parte dell'utenza autostradale;

- le tessere Viacard pre-pagate, ed in particolare quelle da 10.000 lire, non risultano agevolmente reperibili, soprattutto al di fuori della rete autostradale;

- la maggior parte dei consumatori ha una scarsa propensione ad avvalersi di strumenti di pagamento diversi dalla moneta. A tal riguardo si deve tener presente che, in Italia, la grande maggioranza delle operazioni di pagamento viene effettuata mediante l'uso del denaro contante.

Si può pertanto ritenere che la modalità con cui è stata realizzata l'automazione della riscossione dei pedaggi presso le isole telematiche, in quanto comporta l'imposizione di una condizione di fruizione del servizio autostradale gravosa ed ingiustificata, costituisce abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3, lettera *a*), della legge n. 287/90.

Peraltro, va considerato che la società Autostrade ha introdotto le isole telematiche con gradualità, nel periodo intercorrente tra il maggio 1993 ed il marzo 1994, e su una parte una parte limitata della rete autostradale.

A ciò va aggiunto che la società Autostrade, nel corso dell'istruttoria, ha posto in essere diverse iniziative volte a migliorare il servizio reso all'utenza. Si tratta:

- a) della sottoscrizione, in data 18 maggio u.s., di un accordo tra la Società Autostrade Spa e la Società Servizi Bancari (SSB) per l'utilizzo delle carte di debito emesse dalle banche aderenti alla SSB e già abilitate al circuito Bancomat, per il pagamento dei pedaggi. D'altro canto, se, da un lato, tale accordo consente un

²Unico riferimento utile è l'art. 8 della citata convenzione, che attribuisce ad Autostrade Spa la facoltà di concedere a particolari categorie di utenti forme di abbonamento per il transito o altre agevolazioni, nell'intento di facilitare la riscossione dei pedaggi e di incrementare il traffico sulle autostrade.

ampliamento dei mezzi di pagamento disponibili, dall'altro, determina oneri aggiuntivi identificabili con il costo di utilizzo delle carte che gli istituti di credito emittenti addebiteranno agli utenti;

b) dell'avvio di un processo di graduale sostituzione degli attuali lettori delle carte Viacard con altri abilitati a riconoscere tutti i diversi tipi di carte magnetiche a norma ISO. Ciò comporta il superamento degli ostacoli tecnici che attualmente non consentono l'uso delle carte di debito e di credito non emesse da Autostrade per il pagamento dei pedaggi nelle piste self-service;

c) dell'istituzione di un servizio di assistenza all'utente in ognuna delle cinque isole telematiche che permetterà all'automobilista sprovvisto di Viacard di acquistarla o di pagare in contanti. Questo servizio ha natura temporanea e durerà alcuni mesi, fino a quando saranno installate, nelle piste self-service, delle casse automatiche per il pagamento del pedaggio in contanti;

d) dell'avvio di iniziative atte ad incrementare il numero e le modalità di mezzi di pagamento usufruibili dall'utente. In tal senso non vi è nessun pregiudizio nei confronti di alcuna società di gestione di carte di credito;

e) dell'adozione di modifiche tecniche che consentiranno l'utilizzo di tutte le piste automatiche, presso qualsiasi casello della rete gestita da Autostrade, anche da parte dei motociclisti.

Le iniziative sopra riportate, se effettivamente poste in essere o portate a termine, appaiono idonee a rimuovere l'infrazione contestata.

Tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

a) che la modalità con cui è stata realizzata la totale automazione della riscossione dei pedaggi presso le isole telematiche costituisce abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3, lettera a), della legge n. 287/90;

b) che non sussiste l'ipotesi di abuso contestata ai sensi dell'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90;

c) che la società AUTOSTRADE Spa presenti, nel termine di 180 giorni dalla data di notificazione del presente provvedimento, una relazione illustrativa in ordine allo stato di attuazione delle iniziative sopra indicate che l'Autorità si riserva di esaminare.

DIFFIDA

la società AUTOSTRADE Spa dal tenere, in futuro, il comportamento di cui alla precedente lettera a).

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

p.IL PRESIDENTE
Luciano Cafagna

* * *