

Centro Studi

**Bollettino economico
sul settore dei trasporti**

Concorrenza e prezzi.
Il mercato del trasporto nazionale
di passeggeri

Numero 9
Maggio 1999

INDICE

CONCORRENZA E PREZZI.

IL MERCATO DEL TRASPORTO NAZIONALE DI PASSEGGERI

SVILUPPARE LE POTENZIALITÀ DEL TRASPORTO NAZIONALE DI PASSEGGERI (TNP): SINTESI E PROPOSTE

Pag. 1

1. Premessa: una definizione di TNP	1
2. Gli obiettivi dello studio	2
3. Le dimensioni del TNP	5
4. I segmenti del TNP: motivazioni di viaggio e prezzi	11
5. Gli ostacoli normativi e amministrativi alla concorrenza	16
6. Una proposta per lo sviluppo del TNP	22

PARTE I

LE DINAMICHE SETTORIALI

Pag. 29

1. Il settore aereo	31
2. Il settore autobus	55
3. Il settore ferroviario	67
4. Il settore marittimo	125

PARTE II

LE ANALISI TRASVERSALI

Pag. 135

1. Il quadro statistico	137
2. Il quadro delle regole	171
3. Il mercato rilevante	237
4. I trasporti e la concorrenza	289

SVILUPPARE LE POTENZIALITÀ DEL TRASPORTO NAZIONALE DI PASSEGGERI (TNP): SINTESI E PROPOSTE^(*)

1. Premessa: una definizione di TNP

Con “trasporto nazionale di persone”¹ si intendono, ai fini di questo studio, tutti gli spostamenti di persone con origine e destinazione sul territorio nazionale che esulano dallo stretto ambito locale, ovvero si intende quello che, con altro termine, viene chiamato trasporto passeggeri di media e lunga percorrenza, ovvero ancora si intende quel segmento della mobilità di persone che comprende spostamenti non tipicamente pendolari e che coinvolge distanze non brevi.

Questa definizione identifica un mercato interessato da una evidente fase di trasformazione, ma ancora scarsamente esplorato. La prima questione che si è posta è stata la scelta di un metodo di misurazione, che consentisse anche di separare la quota di spostamenti afferente al trasporto locale. Tra le diverse opzioni possibili, ne è stata scelta una, necessariamente pragmatica: per valutare

^(*) La redazione del Bollettino è stata coordinata da Gerardo Marletto e Valeria Battaglia. Gli autori dei singoli contributi sono: per il cap. 1 della parte I, Vincenzo Caratozzolo di Alitalia; per il cap. 2 della parte I, Francesco Fortunato e Marco Ficara dell’Anac; per il cap. 3 della parte I, Pietro Spirito di FS; per il cap. 4 della parte I, la Confitarma; per il cap. 1 della parte II, Flavia Di Castro; per il cap. 2 della parte II, Valeria Battaglia; per il cap. 3 della parte II, Monica Salvatore; per il cap. 4 della parte II, Stefania di Serafino e Andrea Pezzoli dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Hanno collaborato alla messa a disposizione ed elaborazione dei dati statistici: Marco Cilioni dell’Aci, Laura Ercoli di Autostrade, Giovanni Aniello e Renata Coppola di Civilavia-Ministero dei Trasporti, Noli Mazza di Confitarma, Giorgio Beltrami di FS, Mario Antonio Greco, Claudio Pauselli e Guido Vaccaro dell’Istat.

¹ D’ora in poi TNP.

le dimensioni, l'articolazione interna e le dinamiche temporali del TNP si è infatti partiti dalle singole fonti modali, per isolare in ciascuna di esse la quota identificabile come mobilità sulle lunghe distanze e nuovamente aggregare tali quote nel totale plurimodale².

Si tratta di un approccio che naturalmente merita di essere perfezionato, ma che comunque ha consentito di pervenire ad una prima definizione quantitativa di questo segmento del trasporto passeggeri.

2. Gli obiettivi dello studio

Il TNP sta vivendo una fase di profondo cambiamento: esso si sta allontanando sempre più dalla logica del servizio pubblico di interesse sociale per entrare nella logica delle attività imprenditoriali volte a soddisfare un determinato mercato della domanda di trasporto. Il tutto avviene in una dinamica di rilevante incremento di questo tipo di mobilità, sia di quella legata agli affari, sia, e particolarmente, di quella legata al turismo.

La trasformazione che sta avvenendo si presenta oltremodo complessa. Il mercato del TNP è tipicamente un mercato plurimodale (su determinate relazioni treno, aereo, autobus, sono alternative di trasporto effettive), e ciascun modo di trasporto identifica a sua volta un singolo mercato (su determinate relazioni si può scegliere tra diverse compagnie aeree, tra diverse compagnie marittime, si potrà scegliere tra diverse imprese ferroviarie e di trasporto con autobus, ecc.).

² In sostanza abbiamo considerato: tutto il trasporto aereo; il trasporto marittimo con percorrenze superiori a 200 km; il trasporto effettuato dall'ASA trasporto passeggeri di FS; i flussi sulla rete stradale ed autostradale 'E' con percorrenze superiori a 200 km. Per il dettaglio sulla metodologia di calcolo e di stima dei dati si veda più avanti, parte II, par. 1.1.1.

È evidente che da una effettiva liberalizzazione di questo mercato siamo ancora lontani, e che la concorrenza vera tra vari operatori è ancora limitata, ma è altrettanto evidente che il cammino verso la concorrenza è irreversibilmente imboccato.

E ciò avviene a seguito di due spinte distinte, ma convergenti:

- quella comunitaria, che da tempo ha individuato nel mercato lo strumento principale per dare ai trasporti un assetto globalmente più competitivo. Tra gli obiettivi dichiarati della politica europea vi è la creazione di condizioni favorevoli al pieno sviluppo delle potenzialità del trasporto collettivo, in modo che l'incremento degli spostamenti non si traduca semplicemente in una crescita del trasporto individuale e nella definitiva marginalizzazione, per inerzia, di modalità sottoutilizzate;
- quella degli utenti – cittadini e imprese - che chiedono servizi di sempre maggiore qualità, integrati e flessibili, e alternative modali economicamente efficienti nelle aree e sui collegamenti più congestionati.

In questo contesto, delineato in maniera molto sintetica, sorgono spontanee due domande.

La prima: è questo mercato in Italia sufficientemente conosciuto, nelle sue dimensioni fisiche (quanti viaggiatori – Km) e nel suo valore economico (quanto spendono questi viaggiatori)?

La seconda: in questo processo di trasformazione, le condizioni di esercizio di impresa, e quindi di adeguamento dell'offerta di servizi, sono omogenee nelle diverse modalità di trasporto?

In entrambi i casi la risposta è decisamente negativa.

Il mercato del TNP è infatti conosciuto assai poco, sia nelle sue dimensioni globali sia nelle dimensioni relative alle singole relazioni geografiche. Di fatto non viene prodotta in nessuna sede istituzionale una statistica che dia la dimensione di questo mercato ed il suo andamento nel tempo.

Le “regole” in base alle quali operano le diverse modalità di trasporto sono molto difformi: settori ancora monopolistici convivono con settori aperti alla concorrenza, prezzi di mercato convivono con tariffe autorizzate, le modalità di accesso alla professione ed al mercato sono le più diverse.

Iniziare a dare le prime risposte a queste due domande è stato l’impegno del Raggruppamento Passeggeri della Federtrasporto.

I risultati del lavoro svolto sono contenuti nel Bollettino economico sui trasporti n. 9 e sintetizzati in questa introduzione che riporta:

- un primo dimensionamento del mercato del TNP e l’analisi quantitativa di alcune relazioni di traffico;
- l’individuazione degli ostacoli normativi ed amministrativi che bisogna superare per introdurre una effettiva concorrenza;
- la proposta di Federtrasporto di modifica delle norme che regolano oggi il funzionamento di questo mercato e che Federtrasporto sottopone alla valutazione degli organi di governo e di tutti gli attori coinvolti.

3. Le dimensioni del TNP

I risultati della operazione di dimensionamento del mercato del TNP sono rilevanti e denotano – come del resto era nelle attese - un mercato in larga misura sconosciuto (tab.1).

Partiamo innanzitutto dalla dimensione totale del fenomeno:

- in termini fisici, questo mercato ha la dimensione di oltre 100 miliardi di viaggiatori-km; più precisamente 111 miliardi nel 1997 a fronte di 104 miliardi nel 1994, per una crescita nel periodo del 6%;
- in termini economici, questo mercato vale circa 15 mila miliardi di lire: tanto spendono gli italiani per muoversi sulle lunghe distanze³.

Il quadro si completa con l'analisi delle variazioni registrate nel periodo '94-'97:

- si sviluppano significativamente le modalità di trasporto non terrestre: il trasporto aereo cresce del 35% (che corrisponde ad un incremento della quota relativa dal 7,0% all'8,9%), il trasporto marittimo cresce del 33% (determinando un aumento della quota relativa dall'1,9% al 2,3%);
- cresce comunque anche il trasporto con autobus⁴: se la quota rimane sostanzialmente stabile nel periodo intorno al 15%, il valore assoluto dei flussi aumenta del 5%;

³ Che deriva da un costo per passeggero-km di circa 150 lire, calcolato come media ponderata dei costi per passeggero-km delle singole modalità.

⁴ La dinamica del trasporto con autobus sulle lunghe distanze è un fenomeno significativo, sostenuto anche dal recente incremento dell'offerta. Una migliore conoscenza del fenomeno dovrebbe venire da indagini ad hoc che verranno svolte dalla Società Autostrade S.p.a. e che verosimilmente ridurranno l'attuale sottostima del tasso di sviluppo di tale modalità.

- crescono al di sotto della variazione totale i flussi del trasporto ferroviario (+3,2% nel periodo 1994-1997) e del trasporto automobilistico (+2,8%); nel primo caso, le ripercussioni sulla quota relativa sono minime (passa dal 22,9% al 22,3%) mentre nel secondo caso si determina una riduzione di circa un punto percentuale e mezzo (dal 52,9% al 51,3%).

Tab.1. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'97
(Valori assoluti in milioni di Passeggeri-km)

Modalità	1994	1995	1996	1997	Variazione % 94-97
Autoveicolo	55.168	55.958	55.873	56.689	+2,8
Treno	23.895	24.254	25.442	24.670	+3,2
Autobus	15.987	16.367	16.419	16.781	+5,0
Aereo	7.284	7.576	8.564	9.846	+35,2
Nave	1.932	2.043	2.328	2.565	+32,8
Totale	104.266	106.198	108.626	110.551	+6,0

Fonte: Elaborazione Centro Studi Federtrasporto su dati F.S. S.p.A., Istat, Società Autostrade S.p.A. e POC-Ministero dei Trasporti e della Navigazione

Ulteriori informazioni dal valore sia strettamente statistico che più operativamente commerciale derivano dall'analisi della composizione modale di questo mercato (tab.2):

- la prevalenza del trasporto automobilistico (che assomma circa il 51% del totale) è significativamente al di sotto delle soglie usualmente utilizzate come

valore indicativo⁵;

- di riflesso risulta sensibilmente più elevato il peso delle altre modalità: 22% per le ferrovie, 15% per il trasporto con autobus, 9% per l'aereo, 2% per il trasporto marittimo.

Tab.2. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'97
(Composizione percentuale)

Modalità	1994	1995	1996	1997
Autoveicolo	52,9	52,7	51,4	51,3
Treno	22,9	22,8	23,4	22,3
Autobus	15,3	15,4	15,1	15,2
Aereo	7,0	7,2	7,9	8,9
Nave	1,9	1,9	2,2	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Centro Studi Federtrasporto su dati F.S. S.p.A., Istat, Società Autostrade S.p.A. e POC-Ministero dei trasporti e della navigazione

Un deciso affinamento delle informazioni sull'articolazione modale del mercato del TNP può essere conseguito prendendo in considerazione alcune specifiche relazioni di traffico (tab.3).

⁵ E si tratta di un dato ancora sovrastimato tenuto conto che sulle strade statali della rete 'E' la quota di traffico superiore a 200 km è verosimilmente inferiore a quella utilizzata nella procedura di stima (si veda parte II, par.1.1.).

È infatti possibile evidenziare che⁶:

- la modalità marittima supera quella aerea nel caso di discontinuità territoriale: nei collegamenti con la Sardegna la navigazione garantisce infatti il 57% di flussi, mentre l'aereo si attesta al 43%;
- la modalità aerea diviene prevalente sulle lunghe distanze: rappresenta infatti il 55% dei flussi sulla Roma-Milano, il 52% sulla Roma-Bari.

Per quanto riguarda le due modalità terrestri, si rileva invece che la modalità ferroviaria supera quella automobilistica:

- in modo significativo quando la differenza tra i tempi di percorrenza è notevole (35% del treno contro il 10% dell'auto sulla Roma-Milano) e viceversa in misura minore quando la velocità è meno differenziata (24% del treno contro il 22% dell'auto sulla Roma-Bari),
- in modo schiacciante quando essa garantisce anche una maggiore frequenza, in grado di soddisfare la maggior parte delle esigenze della clientela (sulla Roma-Bologna, la quota del treno è del 65% rispetto al 14% dell'automobile).

⁶ Sui criteri e sulle cautele metodologiche relative ai dati statistici sulle singole relazioni, si veda più avanti, parte II, par. 1.2.

Tab.3. Traffico viaggiatori su alcune relazioni di traffico - Anno 1997
(Numero di viaggiatori e composizione %)

<i>Voci</i>	<i>Valore assoluto</i>	<i>Composizione %</i>
<u>Roma-Milano</u> (circa 580 km)		
Aereo	2.800.701	55,4
Treno	1.748.000	34,5
Autoveicolo	509.074	10,1
<i>Totale</i>	<i>5.057.775</i>	<i>100,0</i>
<u>Roma-Bari</u> (circa 440 km)		
Aereo	568.169	51,7
Treno	265.000	24,1
Autoveicolo	239.175	21,8
Autobus	26.704	2,4
<i>Totale</i>	<i>1.099.048</i>	<i>100,0</i>
<u>Roma-Bologna</u> (circa 380 km)		
Aereo	438.600	20,9
Treno	1.370.000	65,2
Autoveicolo	292.595	13,9
<i>Totale</i>	<i>2.101.195</i>	<i>100,0</i>
<u>Milano-Venezia</u> (circa 270 km)		
Aereo	70.283	1,9
Treno	877.000	24,1
Autoveicolo	2.701.260	74,0
<i>Totale</i>	<i>3.648.543</i>	<i>100,0</i>
<u>Roma-Napoli</u> (circa 220 km)		
Aereo	357.771	5,9
Treno	2.576.000	42,8
Autoveicolo	3.091.912	51,3
<i>Totale</i>	<i>6.025.683</i>	<i>100,0</i>
<u>Sardegna-Resto d'Italia</u>		
Aereo	2.981.786	42,6
Nave	4.020.515	57,4
<i>Totale</i>	<i>7.002.301</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Elaborazioni Centro Studi Federtrasporto su dati Alitalia, Asa Passeggeri F.S. S.p.A., Civilavia-Ministero dei trasporti e della navigazione, Confitarma, POC-Ministero dei trasporti e della navigazione, Società Autostrade S.p.A., Viaggi e Turismo Marozzi.

L'importanza della qualità dell'offerta ferroviaria è messa in evidenza anche dal confronto fra il peso delle due modalità sulla Milano-Venezia e sulla Roma-Napoli dal quale emerge che, pur trattandosi di distanze comparabili:

- nel primo caso, la quota del treno è del 24% a fronte di un'offerta quotidiana di circa 25 treni (74% la quota dell'automobile),
- nel secondo caso, il treno soddisfa il 43% della domanda a fronte di circa 45 treni che quotidianamente si spostano fra Roma e Napoli (51% la quota dell'automobile).

Il quadro quantitativo del TNP può essere ulteriormente arricchito prendendo in esame gli andamenti di prezzo (tab.4).

Relativamente al periodo 1994-1998 la situazione può essere così configurata:

- i prezzi del trasporto marittimo e del trasporto stradale sono cresciuti in termini reali: rispettivamente del 13% (secondo un andamento sempre superiore a quello dell'inflazione) e del 2% (con un andamento inferiore all'inflazione solo nel '98);
- il prezzo del trasporto ferroviario è diminuito in termini reali del 2%;
- il prezzo del trasporto aereo è diminuito, oltre che in termini reali (-19%), persino in termini nominali (-8%); la diminuzione maggiore si è registrata ovviamente nel periodo della massima concorrenza interna, annullandosi successivamente.

Tab.4. Numeri indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività per alcune voci del settore trasporto - Anni 1994/1997 - Variazioni % annue

Anni	'94	'95	'96	'97	'98	Totale '94-98
Spese di esercizio di mezzi di trasporto	5,3	6,9	4,6	2,8	0,6	15,6
Acquisto di servizi di:						
- trasporto ferroviario	3,1	6,4	1,2	2,3	0,5	10,7
- trasporto marittimo	8,4	9,2	5,5	6,6	4,0	27,8
- trasporto aereo naz.	5,4	5,2	-3,2	-10,2	0,3	-8,3
Inflazione ⁽¹⁾	3,9	5,4	3,9	1,7	1,8	13,4

(1) Indice generale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (esclusi i tabacchi)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Federtrasporto su dati Istat

4. I segmenti del TNP: motivazioni di viaggio e prezzi

I dati statistici che identificano il TNP, sia relativamente all'aggregato totale che alle singole relazioni di traffico, non sono però di per sé sufficienti ad isolare esattamente i segmenti di mercato all'interno dei quali i viaggiatori scelgono tra le diverse alternative modali ed aziendali.

Una più corretta logica di segmentazione è del resto seguita anche dalle istituzioni antitrust per identificare il "mercato rilevante" ai fini della valutazione delle eventuali infrazioni alla concorrenza. In questo caso infatti l'accento è sulla effettiva sostituibilità da parte del consumatore dei diversi prodotti o servizi presi in considerazione, valutata convenzionalmente con la reattività dei consumatori a variazioni non transitorie dei prezzi⁷.

⁷ Per l'analisi di dettaglio della definizione e dell'interpretazione del concetto di mercato rilevante secondo le autorità antitrust italiana ed europea si veda più avanti, parte II, par. 3.2.

Proprio dall'analisi dei provvedimenti emanati dalle autorità antitrust⁸ si deduce un orientamento oramai acquisito a considerare – almeno in via teorica⁹ – due mercati del TNP, distinti secondo le caratteristiche e le motivazioni del viaggio:

- da una parte vengono identificati i *viaggiatori business*, quelli cioè per cui la scelta della modalità di trasporto è determinata dalla rapidità, dalla regolarità e dalla frequenza dei collegamenti, nonché dalla flessibilità di prenotazione e di uso del biglietto. Si tratta di viaggiatori che si orientano preferibilmente verso i servizi aerei di linea ed il trasporto ferroviario e marittimo ad alta velocità;
- dall'altra si riconoscono i *turisti*¹⁰, quelli che usualmente sopportano in proprio il costo del viaggio e danno più importanza al prezzo del biglietto e che si orientano di conseguenza verso i servizi aerei a tariffa agevolata (di linea e charter), i servizi ferroviari e marittimi tradizionali, l'autobus e l'autovettura privata.

È importante sottolineare che questa segmentazione del mercato del TNP si basa su un approccio plurimodale in senso stretto: diventano infatti obsolete le

⁸ L'esame dei singoli provvedimenti rilevanti in materia di trasporto di passeggeri è sviluppato più avanti, parte II, par. 3.3.

⁹ Con l'eccezione dell'analisi della concorrenza tra autobus e ferrovia implicita nel caso FS-Sogin, bisogna infatti segnalare che una definizione per segmenti del mercato rilevante del trasporto di passeggeri non ha mai pesato nelle motivazioni alla base delle decisioni delle istituzioni antitrust (ed in effetti non risulta dai provvedimenti che essa sia neanche stata sottoposta a verifica). Si veda per un'analisi di dettaglio nella Parte II, i capp. 3 e 4.

¹⁰ Va precisato che l'identificazione dei segmenti di mercato del trasporto nazionale di passeggeri sulla base di categorie di viaggiatori è proposta solo per comodità di esposizione: ciò che rileva ai fini dell'identificazione del mercato non è tanto la categoria del viaggiatore, quanto i comportamenti e le motivazioni connesse al singolo viaggio. In altri termini, lo stesso viaggiatore può essere - a seconda delle motivazioni del singolo viaggio – *viaggiatore business* o *turista*. Allo stesso tempo un *turista* può avere comportamenti che lo assimilano al *viaggiatore business*, così come può accadere il contrario.

tradizionali distinzioni di carattere modale ed assumono rilievo invece le distinzioni per motivazione e caratteristiche del viaggio.

Si tratta però di un approccio per il momento solo teorico.

Delle informazioni possono essere desunte dall'analisi dei prezzi effettivamente applicati in alcune relazioni di traffico (tab.5).

Innanzitutto va evidenziato che già oggi gli operatori – e non solo quelli che operano in condizioni di concorrenza all'interno della propria modalità – differenziano la propria offerta di servizi tenendo implicitamente conto delle diverse caratteristiche e motivazioni dei viaggiatori¹¹. Difatti:

- nel settore aereo il prezzo massimo è circa il doppio del prezzo minimo;
- nel trasporto ferroviario la differenza tra prezzo minimo e massimo oscilla intorno al 71%;
- nel trasporto automobilistico le differenze sono ancora più significative, ma determinate oltre che dal tipo di autoveicolo, anche dai costi presi in considerazione e dal numero di passeggeri¹².

¹¹ Il quadro complessivo dei prezzi offerti è stato analizzato considerando oltre ai viaggiatori *turisti*, anche i viaggiatori d'affari divisi tra *occasional* e *frequenti*, prevedendo che solo questi ultimi possano accedere alle formule di abbonamento. Per i riferimenti metodologici completi sull'analisi sui prezzi si rimanda sempre alla parte II, sia il par.1.2. che le Appendici A, B e C.

¹² Si è ipotizzato che chi si sposta con frequenza consideri tutte le voci di costo proporzionali alla percorrenza e che chi si sposta occasionalmente solo la spesa per il carburante ed il pedaggio. Si è inoltre ipotizzato che i coefficienti di occupazione dell'autoveicolo siano pari ad 1,8 per i viaggi di affari ed a 3 per i viaggi di turismo.

Nonostante la differenziazione dei prezzi all'interno delle singole modalità è possibile verificare che in nessun segmento di mercato del TNP l'economicità relativa del treno rispetto all'aereo viene intaccata¹³.

Si può solo rilevare l'esistenza di differenti prezzi relativi a seconda della categoria di viaggiatori.

Fatto 100 il prezzo dello spostamento in treno¹⁴, il prezzo dell'aereo è infatti pari a circa 140 nei viaggi per *turismo* ed a 164 nei viaggi *occasionalmente per affari* mentre sale a 237 nei viaggi *frequenti per affari* (dato che nel trasporto aereo non sono disponibili formule di abbonamento assimilabili a quelle del vettore ferroviario).

La forbice di prezzo tra le due modalità potrà verosimilmente essere ulteriormente ridotta soltanto grazie all'azione combinata della ulteriore riduzione dei prezzi del trasporto aereo e dell'incremento del prezzo del trasporto ferroviario (una volta che questo venisse liberalizzato).

Si tratta, come è evidente, di valutazioni dal carattere puramente indicativo. Ulteriori e più approfondite analisi sarebbero necessarie per estenderle a tutto il mercato del TNP.

¹³ Tenuto conto che la posizione relativa del costo dello spostamento in auto dipende prevalentemente dalle voci di costo prese in considerazione e dal riempimento dell'autoveicolo.

¹⁴ Valori stimati escludendo le relazioni di traffico in cui la domanda soddisfatta dall'aereo è bassa (ossia per le due relazioni di traffico più brevi fra quelle considerate in questo studio).

Tab.5. Tariffe A/R per tipologia di viaggiatore e modalità di trasporto su alcune relazioni di traffico (Migliaia di lire)

Modalità di trasporto	Viaggiatori per Affari				Viaggiatori per turismo	
	con frequenza		occasionalmente		Minimo	Massimo
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo		
<u>Roma-Milano</u>						
Aereo	392	454	392	454	213	230
Treno	156	168	238	251	146	159
Autoveicolo	334	445	125	171	75	103
<u>Roma-Bari</u>						
Aereo	292	364	292	364	190	---
Treno	---	145	---	206	---	131
Autoveicolo	256	341	98	133	59	80
Autobus	---	---	---	---	94	---
<u>Roma-Bologna</u>						
Aereo	266	319	266	319	153	---
Treno	125	137	176	189	110	121
Autoveicolo	220	293	83	113	50	68
<u>Milano-Venezia</u>						
Aereo	231	280	231	280	140	---
Treno	88	99	122	133	78	87
Autoveicolo	156	208	59	80	35	48
<u>Roma-Napoli</u>						
Aereo	245	294	245	294	154	---
Treno	79	90	104	115	67	75
Autoveicolo	128	170	48	66	29	40

Fonte: Elaborazioni Centro Studi Federtrasporto su dati ACI, Alitalia, F.S. S.p.A., Società Autostrade S.p.A., Viaggi e Turismo Marozzi

5. Gli ostacoli normativi e amministrativi alla concorrenza

In uno scenario concorrenziale sempre più plurimodale le aziende mettono in atto strategie commerciali finalizzate a conquistare quote crescenti di viaggiatori ed a garantire formule di offerta coerenti con le loro esigenze.

In questo scenario non si può però trascurare quanto ancora debba essere fatto per sfruttare il potenziale di sviluppo ancora inespresso.

Il passaggio fondamentale in questa direzione è certamente rappresentato dal superamento delle rilevanti differenze regolamentari tra le diverse modalità, le quali per prime impediscono l'affermazione di un confronto concorrenziale esercitato su mercati effettivamente plurimodali.

Le ragioni di interesse pubblico che sono all'origine del controllo statale di tutte le condizioni di offerta dei servizi di trasporto di persone sulle lunghe distanze – in particolare la garanzia della mobilità in tutto il territorio nazionale e la promozione di un'industria nazionale di settore – appaiono ormai sostanzialmente soddisfatte. Nelle attuali condizioni di sviluppo economico all'interno del mercato unico europeo, è evidente piuttosto l'interesse generale alla piena valorizzazione dell'iniziativa imprenditoriale in condizioni eque ed efficienti, accompagnata da interventi di regolazione per assicurare la copertura dei servizi considerati essenziali e non garantiti dal mercato.

La comparazione degli assetti modali normativi ed amministrativi (tavv. 1-3) evidenzia una netta arretratezza rispetto a questo obiettivo. Una forte eterogeneità si manifesta innanzitutto sotto aspetti direttamente attinenti all'effettivo esercizio della concorrenza e della autonomia di impresa.

Riguardo all'accesso al mercato ed alla fissazione dei prezzi si deve infatti registrare la coesistenza di meccanismi eterogenei:

- i settori del trasporto aereo e marittimo operano in regime di libero accesso e di prezzi liberi (anche se va specificato che nel settore marittimo i prezzi degli operatori privati sono condizionati dalle tariffe sussidiate dei servizi convenzionati prodotti dagli operatori pubblici). Per effetto di norme comunitarie, il libero accesso si intende esteso agli operatori europei;
- i settori del trasporto ferroviario e con autobus operano in regime di concessione¹⁵ e di tariffe autorizzate (e la concessione stradale per singola linea è comunque vincolata da quelle preesistenti, ferroviaria e stradale).¹⁶

Le differenze si estendono in misura forse ancor più rilevante alla regolazione delle infrastrutture.

Relativamente all'accesso all'infrastruttura si verifica infatti che:

- in tutte le modalità (tranne in quella stradale dove l'accesso o è libero o è regolato dal solo pedaggio) sono rilevanti i diritti di accesso storicamente acquisiti;
- nei settori ferroviario e marittimo gli operatori pubblici operano con un accesso esclusivo garantito da atto amministrativo o da prassi consolidata.

¹⁵ Secondo l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nel caso dei servizi nazionali con autobus mancherebbero i riferimenti normativi per la configurazione della riserva di pubblici poteri e la conseguente facoltà di attribuirli tramite concessione. Si veda più avanti, parte II, par. 4.2.4.

¹⁶ Va inoltre sottolineato che sia per le tariffe autorizzate sia per quelle convenzionate (del settore marittimo) si riscontra la mancata applicazione delle direttive della delibera Cipe del 1996, relative all'utilizzo del *price cap* come criterio per il loro adeguamento.

Si riscontra inoltre un'assoluta eterogeneità nelle finalità del pedaggio o diritto d'uso dell'infrastruttura. Esso infatti:

- finanzia la gestione dell'infrastruttura, inclusa la manutenzione ordinaria e straordinaria, nel settore aereo e autostradale (producendo anche utili di gestione);
- finanzia gli investimenti solo nel settore autostradale;
- ha una struttura che non corrisponde mai completamente alla struttura dei costi generati dall'uso dell'infrastruttura;
- determina sussidiazioni incrociate tra categorie diverse di utenti (traffico leggero a favore di quello pesante nel settore autostradale; traffico merci a favore di quello passeggeri nel settore marittimo).

La pur sommaria valutazione degli assetti regolamentari delle diverse modalità del trasporto nazionale di passeggeri consente non solo di constatare la evidente differenziazione tra le regole di ciascuna modalità, ma di evidenziare gli ostacoli alla concorrenza che si concretizzano anche all'interno di ciascun modo.

Innanzitutto va evidenziato che i limiti all'accesso determinati dal sistema concessorio impediscono lo sviluppo di una piena concorrenza nel trasporto ferroviario e nel trasporto con autobus: vi è quindi un condizionamento negativo allo sviluppo dei mercati del trasporto di passeggeri che nasce già all'interno di modalità che raccolgono quote significative della domanda di trasporto di passeggeri (quasi il 40%).

Si deve inoltre rilevare la crescente rilevanza della questione infrastrutturale come impedimento all'affermazione di condizioni effettivamente concorrenziali, proprio nei settori più avanti nel percorso di liberalizzazione. Tale questione si manifesta infatti non solo nei vincoli formali o di fatto all'accesso delle imprese alle infrastrutture, ma anche relativamente alla mancata liberalizzazione dei servizi di assistenza e di movimentazione connessi all'infrastruttura¹⁷.

Tav. 1 Trasporto nazionale di passeggeri – La regolazione dell'accesso alla professione ed al mercato

	ACCESSO ALLA PROFESSIONE	ACCESSO AL MERCATO
AEREO	Licenza.	Libero.
FERROVIARIO	Non regolato per il TNP. Il regolamento sulla licenza, in corso di emanazione, non si applica ai servizi nazionali passeggeri.	Concessione in esclusiva a Fs.
MARITTIMO	Vincolato solo alla disponibilità della nave a titolo di proprietà o di gestione.	Libero. Convenzioni dello Stato con le società pubbliche per i servizi essenziali.
CON AUTOBUS	Abilitazione professionale.	Concessione dallo Stato in esclusiva per ciascuna linea. Nella valutazione delle richieste di servizio presentate dalle aziende viene data priorità ai servizi già esistenti, con particolare riferimento al servizio ferroviario.

Tav. 2 Trasporto nazionale di passeggeri - La regolazione del servizio

--	--	--

¹⁷ Si tratta di servizi quali la movimentazione di passeggeri, bagagli e merci; l'assistenza alla movimentazione degli stessi mezzi di trasporto; le operazioni di carico e scarico; la manutenzione, il rifornimento e la pulizia dei mezzi; il *catering*.

	PREZZI	COMPENSAZIONI PER SERVIZIO PUBBLICO
AEREO	Liberi	Solo per rotte altrimenti non servite, e a seguito di gara europea. Non vi sono casi in Italia. Acquisto degli aeromobili: in autofinanziamento
FERROVIARIO	Tariffe autorizzate, su base chilometrica. È disposto il passaggio ad un sistema di prezzi, che tenga conto anche del mercato e delle caratteristiche qualitative del servizio. Le variazioni saranno in regime di <i>price-cap</i> .	Nessuna. Il Dlgs 422/97 prevede contratti di servizio regionali che integrano gli introiti tariffari anche su servizi di carattere interregionale. Acquisto del materiale rotabile: in parte in autofinanziamento e in parte prevalente coperto dal contratto di programma Stato-Fs.
MARITTIMO	Tariffe autorizzate per i servizi essenziali. Prezzi liberi per gli altri servizi, ma di fatto condizionati dalle tariffe autorizzate.	Dallo Stato alle aziende pubbliche che producono i servizi essenziali, pari alla differenza tra costi e ricavi del servizio, ivi compresa adeguata remunerazione del capitale investito. Acquisto dei mezzi navali: per le aziende pubbliche convenzionate rientra nel calcolo della sovvenzione “di equilibrio”. In autofinanziamento per gli operatori privati.
CON AUTOBUS	Tariffe autorizzate.	Nessuna. Acquisto veicoli: in autofinanziamento.

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

Tav. 3 Trasporto nazionale di passeggeri – La regolazione dell’accesso all’infrastruttura

	MODALITÀ DI ACCESSO	PEDAGGI/DIRITTI D’USO
AEREO	Libero negli aeroporti non congestionati.	Direttamente versati al gestore dell’aeroporto e parzialmente

	Procedura di ripartizione della capacità degli aeroporti congestionati basata per l'80% sulla capacità precedentemente a disposizione ed effettivamente utilizzata.	devoluti allo Stato. Remunerano la gestione (e non sempre sono correlati ai costi effettivi). Lo Stato finanzia gli investimenti.
FERROVIARIO	In esclusiva a FS. Priorità dei servizi passeggeri locale e lunga percorrenza rispetto ai servizi merci (con l'eccezione dei servizi merci <i>Quality Net</i>).	Provvisoriamente fissati dal Gestore della rete (FS) sulla base dei costi di circolazione, e imputati ai diversi servizi di trasporto (FS Merci, FS Passegg., FS Trasporto locale ed eventuali operatori esteri). In attesa della emanazione di specifico Decreto ministeriale. Lo Stato finanzia gli investimenti.
MARITTIMO	Priorità per i servizi convenzionati prodotti dalle aziende pubbliche, che si può tradurre in esclusiva di fatto. Possibilità di ottenere aree demaniali in concessione esclusiva.	Tasse di ancoraggio versate per intero allo Stato e tassa portuale su merci imb./sbarcate e sui passeggeri versata per il 50% allo Stato e per il 50% all'Autorità portuale. Le tasse non remunerano la gestione. Tariffe per servizi tecnico-nautici (per lo più obbligatori) correlate al costo effettivo della organizzazione del servizio inteso come "servizio universale". Lo Stato (con il concorso delle Autorità portuali e delle Regioni) finanzia gli investimenti per opere di grande infrastrutturazione.
CON AUTOBUS	Libero.	Per la sola parte della rete autostradale a pagamento: - pedaggi per classi di veicolo versati direttamente al gestore. - la struttura dei pedaggi non riflette la struttura del costo d'uso della rete. - i pedaggi remunerano la gestione e finanziano gli investimenti.

Fonte: Centro Studi Federtrasporto

6. Una proposta per lo sviluppo del TNP

L'analisi degli ostacoli ad un pieno dispiegamento della concorrenza nei mercati del trasporto nazionale di passeggeri costituisce di fatto la traccia per articolare una proposta di revisione delle norme che oggi ne regolano il funzionamento.

La proposta si presenta dunque con l'obiettivo di cogliere un risultato fondamentale: il rafforzamento delle condizioni concorrenziali all'interno delle singole modalità e la creazione di condizioni meno eterogenee tra i diversi assetti modali.

La proposta è inoltre definita prevedendo esplicitamente i percorsi di transizione e di adattamento necessari, oltre che per assicurare la graduale revisione delle norme, anche per consentire il riposizionamento strategico delle imprese. Al contrario, la prefigurazione di assetti regolamentari immediatamente e radicalmente innovativi può essere invece perfettamente coerente con logiche dilatorie e di mantenimento dello status quo; ciò del resto è largamente testimoniato da riforme tanto ambiziose quanto inapplicate.

Infine, pur avendo come obiettivo primario il rafforzamento di mercati effettivamente plurimodali, la proposta è sviluppata nelle singole linee di intervento considerando esplicitamente le diverse modalità: sia con riferimento alle posizioni che esse occupano nel processo di passaggio dal monopolio alla liberalizzazione, sia per dedicare la dovuta attenzione alle differenze sostanziali tra i rispettivi sistemi infrastrutturali.

Sempre nel quadro della considerazione delle differenze tra le modalità, la proposta tiene nel dovuto conto le esperienze maturate nei settori dove la

liberalizzazione è già in una fase avanzata. Facendo in particolare riferimento alle dinamiche sino ad oggi registrate nel settore aereo, risulta evidente che se in una prima fase prevale la strategia difensiva dell'ex-monopolista, successivamente gli ostacoli rilevanti al dispiegarsi di una piena concorrenza derivano anche dalla gestione delle infrastrutture e dei servizi ad esse connessi.

In conclusione va anche detto che la proposta è animata dalla consapevolezza - puntualmente evidenziata anche nelle Linee Guida del nuovo PGT - che la resistenza che in Italia si manifesta rispetto ai processi di liberalizzazione "non consente un ruolo attivo e propositivo e determina una condizione di subalternità culturale e politica" a livello europeo. I "benefici di efficienza della competizione" che vengono ritardati interessano infatti anche la capacità di innovazione organizzativa e tecnologica delle aziende, le loro strategie commerciali, le partnership internazionali.

È in gioco dunque la capacità delle aziende di fronteggiare dinamiche di competizione crescenti sul segmento del trasporto nazionale di passeggeri che originano:

- sia nello scenario interno, dove sempre più spesso i concorrenti penalizzati da condizioni distorsive ricorrono direttamente alle istanze comunitarie per ottenere tutela, indifferenti alla circostanza che l'attacco sia rivolto contro un'impresa nazionale o l'amministrazione pubblica del proprio paese;
- sia nello scenario internazionale, dove maturano le nuove forme di internazionalizzazione delle imprese di trasporto e di gestione delle infrastrutture, in grado di condizionare in misura rilevante i singoli mercati nazionali.

La proposta: la liberalizzazione dei mercati

Tenuto conto degli effetti benefici sui prezzi e sull'innovazione conseguiti nei settori parzialmente o completamente liberalizzati, appare opportuno prevedere un percorso di trasformazione che conduca alla piena liberalizzazione di tutte le modalità di trasporto nazionale di passeggeri.

Un primo aspetto del processo di convergenza delle diverse modalità verso un assetto concorrenziale deve riguardare il sistema dei prezzi, prevedendo:

- in una prima fase, il ricorso alla formula del *price cap*¹⁸ per tutti i servizi di trasporto ferroviario e con autobus e per i servizi marittimi convenzionati. Si tratta di applicare quanto già previsto dalle disposizioni vigenti, che opportunamente consentono anche margini di flessibilità tariffaria, all'interno di un regime di *price cap*, in relazione alla situazione concorrenziale sulle specifiche relazioni di traffico.¹⁹
- a regime, la libera fissazione dei prezzi di tutti i servizi²⁰ e la riduzione allo stretto necessario dei servizi pubblici con tariffa sussidiata. Un riferimento

¹⁸ Il *price cap* consente l'adeguamento automatico delle tariffe all'andamento dell'inflazione, consentendo allo stesso tempo di introdurre incentivi all'efficienza produttiva ed alla qualità dei servizi.

¹⁹ Ciò consentirebbe di rimediare a non poche distorsioni del sistema attuale: ad esempio l'applicazione di tariffe ferroviarie indifferenti alla velocità e qualità del servizio, o la discrezionalità del ministero nell'esame delle richieste di adeguamento tariffario presentate dalle società concessionarie di autolinee. Il *price cap* introdurrebbe inoltre un primo incentivo al recupero di efficienza nei servizi marittimi tradizionalmente affidati alla flotta pubblica secondo meccanismi di delega e finanziamento attualmente sotto inchiesta da parte dell'autorità comunitaria.

²⁰ Ci pare corretto citare a sostegno di questo obiettivo quanto sostenuto recentemente dall'antitrust con riferimento al segmento ferroviario: "La concorrenza intermodale, infine, contribuisce a disciplinare direttamente i comportamenti dell'operatore ferroviario e riduce le necessità di regolazione. Infatti, in numerosi ambiti, il trasporto ferroviario è sottoposto a una significativa concorrenza da parte degli altri servizi di trasporto. Per quanto riguarda il trasporto

utile è offerto dalla normativa comunitaria di settore, che stabilisce i criteri di legittimità per l'imposizione e la compensazione di obblighi tariffari di servizio pubblico nelle diverse modalità di trasporto.

La liberalizzazione per essere pienamente realizzata necessita anche di interventi sul fronte dell'accesso al mercato, che prevedano:

- in una prima fase, l'applicazione anche al trasporto nazionale con autobus delle norme comunitarie che consentono forme limitate di concorrenza tra imprese anche sullo stesso collegamento²¹ e l'introduzione di un regime di licenze per il settore ferroviario, in linea con le più recenti indicazioni dell'Unione europea;
- a regime, il completo superamento del sistema delle concessioni²² e delle convenzioni e la regolazione dell'affidamento e del finanziamento dei servizi di interesse pubblico secondo i criteri fissati dalle norme europee²³.

Il diritto comunitario vigente offre riguardo a questo ultimo punto indicazioni precise; specifiche per le singole modalità, ma fondate su principi comuni di contenimento degli spazi sottratti alle regole del mercato, di proporzionalità dei

dei passeggeri, occorre considerare i rapporti di sostituibilità esistenti tra il treno, l'aereo e il trasporto pubblico su strada. (...) Se la domanda di trasporto ferroviario viene analizzata considerando tutte le effettive alternative disponibili sul mercato, è molto probabile che il trasporto su molte tratte ferroviarie non abbia le caratteristiche di monopolio e, pertanto, non richieda necessariamente una incisiva regolamentazione tariffaria." Autorità garante della concorrenza e del mercato – Relazione annuale sull'attività svolta – Roma, 30 aprile 1998.

²¹ La descrizione dell'attuale assetto normativo del trasporto con autobus e delle prospettive di una sua diversa regolazione si trovano più avanti, parte I, cap. 4 e parte II, cap. 2.

²² Per un'analisi della posizione antitrust sulla necessità di superare il regime delle concessioni si veda più avanti, parte II, par. 4.2.4.

²³ Per un'analisi settoriale delle norme europee sugli obblighi di servizio, sui contratti di servizio e sulla selezione competitiva delle imprese interessate ad operare in regime di servizio pubblico a fronte di compensazione, si veda più avanti, parte II, cap. 2.

diritti speciali rispetto all'obiettivo pubblico perseguito, di non discriminazione nell'accesso al mercato, di tutela dell'autonomia aziendale e insieme di tutela delle condizioni di equa concorrenza nei mercati contigui a quelli riservati.

La proposta: la regolazione omogenea dell'uso delle infrastrutture e dei servizi connessi

Come già sottolineato, proprio quando gli assetti di produzione dei servizi di trasporto si fanno più concorrenziali, diviene maggiormente cruciale che i criteri di accesso alle infrastrutture siano effettivamente equi e non discriminatori.

Si rende dunque necessario un duplice intervento di graduale omogeneizzazione, sia sui criteri di definizione dei pedaggi, da definire in modo da tenere conto dei costi aggiuntivi direttamente generati dal singolo utente²⁴, sia sui criteri di accesso:

- innanzitutto superando le condizioni di accesso esclusivo (di norma o di fatto) che si realizzano nel trasporto ferroviario ed in quello marittimo,
- successivamente prevedendo meccanismi trasparenti per la regolazione delle preferenze di accesso alle infrastrutture congestionate e la attuazione degli interventi sia organizzativi²⁵ che di investimento per il superamento delle cause stesse della congestione.

²⁴ Il che consentirebbe di superare anche le forme di sussidiazione incrociata che si realizzano in alcune infrastrutture, proprio grazie all'attuale sistema dei pedaggi.

²⁵ Gli stessi pedaggi potrebbero variare a seconda delle ore, dei giorni e delle stagionalità (così come accade per la telefonia) e contribuire in questo modo a ridurre la congestione, senza la necessità di investimenti per creare nuova capacità infrastrutturale.

L'intervento pro-concorrenziale nel comparto delle infrastrutture per essere compiutamente realizzato deve essere anche sostenuto da azioni specifiche:

- per il completamento dei processi di separazione tra gestori delle infrastrutture e produttori dei servizi, da realizzare in particolare con la scomposizione societaria di FS e con l'affermazione di soggetti regolatori degli accessi completamente indipendenti dagli interessi di mercato,
- per l'affermazione del principio della separazione rete/servizio e per la creazione di condizioni di maggior concorrenza – sino alla piena liberalizzazione – anche nel segmento dei servizi connessi all'uso delle infrastrutture²⁶.

²⁶ Una disamina di questo tema con riferimento al settore portuale ed aeroportuale si può trovare più avanti, parte II, cap. 2. Le posizioni antitrust in materia sono riportate nella parte II, cap.4.

Nell'ottobre 1993 è stata costituita in Confindustria la Federazione Nazionale dei Sistemi di Trasporto su terra e delle attività connesse, in forma abbreviata FEDERTRASPORTO.

La FEDERTRASPORTO, quale componente intermedia della Confindustria, costituisce la rappresentanza delle imprese ed enti esercenti trasporti su terra ed attività connesse ed è legittimata a rappresentare in esclusiva gli interessi generali del settore di competenza.

I soci che oggi vi aderiscono sono ACI, AGENS, ANAC, ANEF, ANITA, ASSOCARGO, ASSOLOGISTICA, ASSOINTERPORTI, ASSOTOUR, ASSOTRAVEL, ENAT, FEDERINTERPORTI, FENIT, FISE, FS e 24 sezioni del trasporto delle Associazioni territoriali della Confindustria.

Il Bollettino economico sul settore dei trasporti “Concorrenza e prezzi. Il mercato del trasporto nazionale di passeggeri” è stato promosso da Federtrasporto congiuntamente ad Alitalia, Autostrade e Confitarma.

La realizzazione del Bollettino è stata supervisionata dall'ing. Giuseppe Sciarrone, Presidente del Raggruppamento Trasporto Passeggeri di Federtrasporto.

PARTE I

LE DINAMICHE SETTORIALI

1. IL SETTORE AEREO

La liberalizzazione dell'industria del trasporto aereo nella sua globalità è stata unanimemente considerata presupposto essenziale per la realizzazione del Mercato Unico Europeo previsto dall'art. 8A del Trattato di Roma, nonché dall'art. 13 dell'Atto Unico Europeo, ed elemento propulsivo della competitività delle aziende europee nel contesto internazionale.

Dopo una prima serie di provvedimenti che, in osservanza degli artt. 84.2 e 87 del Trattato di Roma, hanno alla fine degli anni '80 determinato un primo quadro normativo inteso ad aprire alla piena concorrenza i servizi aerei di linea intracomunitari, la politica comunitaria di settore ha avuto il suo completamento con le norme del cosiddetto "terzo Pacchetto" di misure liberalizzatrici del trasporto aereo passeggeri e merci, sia di linea sia *charter*, entrato in vigore il 1° gennaio 1993 con i Regolamenti comunitari in materia di licenze, accesso al mercato e tariffe dei vettori aerei (Reg. 2407/92, 2408/92 e 2409/92). L'ultima fase di questo processo – la libera prestazione di servizi sulle rotte interne – ha avuto inizio il 1° aprile 1997. Nel mercato U.E. i vettori aerei operano in concorrenza, sulle rotte sia intracomunitarie che nazionali, sulla base di titoli di abilitazione armonizzati e in piena libertà tariffaria, senza sovvenzioni pubbliche¹ e sotto il controllo delle autorità antitrust nazionali e comunitaria.

¹ La Commissione europea non ha mancato di chiarire, nel momento stesso in cui il processo di liberalizzazione scardinava la ripartizione del mercato aereo su base nazionale e dunque gli ambiti protetti dalla competizione in favore delle cosiddette compagnie di bandiera, le condizioni alle quali sarebbero state tollerate sovvenzioni pubbliche alle aziende. È invalso il principio detto "one time, last time", che consente di procedere ad iniezioni di denaro pubblico a beneficio dei vettori aerei solo in presenza di un adeguato piano di ristrutturazione finalizzato a porre i vettori stessi in condizione di competere efficacemente. Tali finanziamenti sono, in linea di principio, non ripetibili ed il loro utilizzo è sottoposto a controllo comunitario.

Alla piena ed immediata efficacia e alla uniformità delle regole che presiedono all'esercizio dei servizi aerei ha evidentemente contribuito la scelta dello strumento normativo del regolamento comunitario, il quale, diversamente dalla direttiva, non richiede atti di recepimento nazionale.

Accanto al sistema dei servizi di trasporto aereo, esistono tuttavia altri due settori di attività complementari, ma indissolubilmente legati al primo, che hanno richiesto interventi normativi antitrust al fine di non vanificare il processo di liberalizzazione dell'intero comparto e nel giusto presupposto che tali settori complementari potessero altrimenti frenare lo sviluppo dell'aviazione commerciale nella sua globalità ed offrire spazi per la sopravvivenza di indebiti assetti protezionistici.

Si tratta dei sistemi adottati negli Stati membri per l'assegnazione ai vettori aerei delle bande orarie negli aeroporti congestionati (c.d. "slot allocation") e del regime dei servizi aeroportuali di assistenza a terra (c.d. "handling"), per i quali si è registrato un primo passo verso l'apertura alle regole di mercato con l'emanazione, rispettivamente, del Regolamento (CEE) del Consiglio, n. 95/93 del 18 gennaio 1993, e della Direttiva 96/67 CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, recepita nell'ordinamento italiano con la Legge 24 aprile 1998, n. 128 (Legge comunitaria 1995-1997).

Ma, mentre il processo di liberalizzazione del trasporto aereo è perfezionato e quello dell'assegnazione delle bande orarie ha trovato – in Italia più che altrove – un inquadramento coerente con i criteri di imparzialità, trasparenza e non discriminazione prescritti dal Regolamento n. 95/93, la liberalizzazione dei servizi aeroportuali risente di non coerenti assetti protezionistici, che generano

pericolose e sostanziali distorsioni del mercato aereo e consentono il perpetuarsi di rendite di posizione e di mancanza di stimoli da parte delle gestioni aeroportuali per la ricerca di efficienza, economicità e miglioramento dei servizi.

La stessa Direttiva europea 96/67 sull'apertura del mercato dell'handling aeroportuale prevede, infatti, una liberalizzazione graduale nei soli scali con maggiore volume di traffico.

Mentre un'ulteriore proposta di direttiva per l'armonizzazione e la trasparenza dei criteri di fissazione dei diritti e delle tariffe aeroportuali è ancora in fase di elaborazione.

Tale situazione è stata denunciata anche dall'A.E.A. (Associazione dei Vettori Europei), la quale ha evidenziato che il complesso degli oneri aeroportuali negli Stati d'Europa (e l'Italia è tra i primi) ammonta a circa il doppio rispetto a quello sostenuto in U.S.A. ed Estremo Oriente, sollecitando il legislatore comunitario a porre in essere meccanismi di maggiore tutela dei legittimi interessi dei vettori aerei e dei passeggeri.

Di fronte ad un simile scenario, quindi, le possibili vie d'uscita sono rappresentate dall'avvio di un'autentica fase di liberalizzazione che affranchi il processo produttivo "trasporto aereo" dalla politica di protezione degli assetti monopolistici e costituisca il giusto elemento di sviluppo dei livelli occupazionali, di miglioramento della qualità della prestazione, di salvaguardia dei diritti dei passeggeri e di equo contenimento dei costi di erogazione del servizio.

E, a questo riguardo, risulta illuminante l'esperienza inglese che realizzando un effettivo processo di liberalizzazione, ha consentito il conseguimento di tutti gli obiettivi (ivi incluso lo sviluppo dei livelli occupazionali) che al nostro Paese vengono negati per la miope politica governativa di strenua difesa di interessi di parte, in violazione del libero mercato e delle regole della concorrenza. Obiettivi, questi, che devono essere considerati irrinunciabili perché costituiscono gli strumenti per ottenere, in termini di qualità e di prezzo, la soddisfazione del cliente e la realizzazione di un'adeguata politica di sviluppo.

Al contrario, in Italia, maggiormente che altrove e in modo eclatante, il prevalere di indirizzi amministrativi più sensibili ad istanze di mantenimento dello status quo a vantaggio dei gestori aeroportuali e, quindi, a discapito delle compagnie aeree, unito ad una normativa non pienamente rispondente a finalità liberalizzatrici del settore dell'assistenza a terra, ha prodotto un sistema a due velocità, non compatibile con lo sviluppo armonico del trasporto aeronautico, in cui il mercato complementare dei servizi di handling – al contrario di ciò che riguarda l'attività dei vettori – resta pervicacemente caratterizzato da assetti monopolistici, legali o di fatto, che assicurano ai predetti gestori forti rendite di posizione e comportano per i medesimi scarsi incentivi all'efficienza.

La politica dei due passi avanti e uno indietro che si sta seguendo in Italia in materia di riordino delle gestioni aeroportuali, razionalizzazione dei diritti aeroportuali, liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra e trasparenza delle relative tariffe, assicura, dunque, ai gestori aeroportuali brillanti risultati economici mentre assorbe enormi risorse dai vettori², depotenziando lo straordinario sforzo di rilancio che il settore nazionale della aviazione

² I servizi aeroportuali gravano mediamente per il 17% sui bilanci delle compagnie aeree che operano in Italia.

commerciale ha compiuto con successo negli ultimi anni, al prezzo di dolorosi processi di ristrutturazione. Nel conservare protezioni e monopoli anacronistici e, talvolta, anche contrari ai principi di diritto vigenti, si realizza di fatto una vera e propria “discriminazione alla rovescia” in danno delle compagnie aeree nazionali.

Non è improprio sottolineare che tale contesto penalizza soprattutto i passeggeri, che dovrebbero invece godere, quali beneficiari finali ed effettivi, di un sistema di mobilità efficiente.

A ciò si aggiunge, poi, l’assenza dei necessari interventi istituzionali in tema di controllo qualitativo delle prestazioni degli operatori del settore, che contribuisce ad un costante e ripetutamente denunciato peggioramento delle prestazioni rese ai vettori dagli enti gestori aeroportuali.

Nel panorama così delineato, le criticità che emergono con maggiore evidenza sono:

- l’elevata onerosità dei servizi di assistenza aeroportuale;
- gli scarsi livelli qualitativi delle prestazioni aeroportuali;
- la stagnazione o addirittura il peggioramento dei livelli occupazionali sugli aeroporti;
- la conseguente mancanza di equità nella distribuzione degli oneri connessi al comparto, con evidente menomazione delle capacità competitive dei vettori nazionali;
- l’assenza di una cultura volta alla tutela dei diritti dei clienti-consumatori.

In tema di riforma del sistema dei diritti e delle tariffe aeroportuali si registra, poi, allo stato attuale, un ulteriore paradosso: a fronte di un atteggiamento quantomeno dilatorio del legislatore e del Governo, esistono prese di posizione da parte del C.I.P.E., dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dell'Autorità Giudiziaria Amministrativa, che sono rimaste disattese per quello che deve essere a questo punto confermato come un atteggiamento di aperta protezione di aree di privilegio, che non trovano giustificazione né sul versante dell'adeguamento agli standard europei, né su quello delle esigenze di bilancio degli enti aeroportuali.

Quanto sin qui affermato, trova puntuale riscontro nell'esame della più recente normativa che regola i rapporti tra gestori e vettori, con evidenti riflessi sulla qualità e sul prezzo del servizio per gli utenti.

1.1. Servizi aeroportuali

La vicenda relativa al recepimento nazionale della Direttiva 96/67/Ce sulla liberalizzazione progressiva del mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti appare emblematica di quanto sin qui detto.

L'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle prescrizioni della Direttiva è avvenuto in due tempi, attraverso il meccanismo della legge delega³ e del successivo decreto legislativo⁴ che contiene la normativa di dettaglio.

³ Art. 24 della L 128/98 (legge comunitaria 1995-1997), in Suppl. Ord. n. 88/L alla Gazz. Uff. n. 104 del 7.5.1998.

⁴ Dlgs 13 gennaio 1999, n. 18, in Suppl. Ord. n. 29/L alla Gazz. Uff. n. 28 del 4.2.1999.

L'analisi dei testi induce una serie di considerazioni tutt'altro che confortanti, anche sotto il profilo della compatibilità della nuova disciplina nazionale con gli obiettivi generali e con le prescrizioni di dettaglio della direttiva; incompatibilità peraltro già evidenziata nella segnalazione, di cui si riporta in allegato il testo integrale, formulata dalla Autorità antitrust italiana in merito al disegno di legge comunitaria e rimasta in larga parte disattesa.

Rispetto ad una Direttiva dai contenuti prescrittivi molto circostanziati, tali da lasciare al singolo Stato un margine di discrezionalità sostanzialmente esiguo e, comunque, di per sé già più restrittiva della normativa nazionale previgente – quantomeno in tema di autoproduzione dei servizi di assistenza a terra – il nostro legislatore ha ritenuto di ancorare la delega legislativa a criteri generali spesso incoerenti con la Direttiva stessa⁵, nonché di dare corpo successivamente ad un decreto legislativo a sua volta parzialmente incoerente tanto con la Direttiva quanto con la legge delega.

Il prodotto di queste operazioni è una normativa che rivela un'indubbia ritrosia del legislatore nazionale nei confronti di un'effettiva liberalizzazione del settore dell'assistenza aeroportuale.

Nel merito, infatti, il predetto legislatore si è avvalso della facoltà di limitare

⁵ Va ricordato che l'articolo 24 della Legge Comunitaria 1995-1997, che contiene i principi e le linee guida cui tale recepimento deve informarsi, è stato approvato dal Parlamento al termine di un lungo e travagliato dibattito, nel corso del quale si sono fronteggiate due opposte visioni sulle scelte da operare in materia, la prima – volta a tutelare la conservazione di assetti protezionistici, specie per quanto concerne il mantenimento dei livelli occupazionali sugli aeroporti, e sostanzialmente attuata – contenuta nell'“Atto di indirizzo” del Ministro dei Trasporti, emanato il 19 febbraio 1998; la seconda – volta ad affermare la necessità di non discostarsi dagli obiettivi di una reale liberalizzazione del settore e, come già rilevato, pressoché del tutto frustrata – contenuta nella citata “Segnalazione sulla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti” (indirizzata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in data 23 febbraio 1998 al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Ministro dei Trasporti e della Navigazione).

l'accesso ai servizi di assistenza aeroportuale in tutte le ipotesi in cui ciò era consentito dalla Direttiva e usufruendo dei termini più ampi consentiti dalla stessa per il mantenimento di tali misure. Inoltre ha talvolta operato tale scelta discostandosi dal contenuto della delega, ad esempio prevedendo in alcuni casi la restrizione dell'accesso ad un solo prestatore, laddove la legge delega (art. 24, lett. b) ne ha previsti almeno due. Suscita perplessità, infine, la disposizione che assegna in ogni caso all'ente di gestione aeroportuale il compito di effettuare le gare per la selezione degli operatori da ammettere nei casi in cui l'accesso sia limitato, anche quando l'ente sia esso stesso prestatore di servizi, direttamente o attraverso imprese in cui abbia una partecipazione⁶.

Sul diverso fronte degli strumenti che inevitabilmente si traducono in deterrenti all'ingresso di nuovi operatori, si rileva come il legislatore abbia confermato nel testo definitivo le condizioni previste dalla legge delega – già censurate dall'Antitrust nella segnalazione sopra menzionata – per l'accesso al mercato in questione, quali:

- l'obbligo, per le imprese nuove entranti, di applicare il tipo di contratto che regola il rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende di gestione e dei servizi aeroportuali di assistenza a terra;
- il possesso di un capitale sociale almeno pari ad un quarto del presumibile giro d'affari derivante dalle attività da svolgere;
- il mantenimento, nella fase transitoria, dei livelli occupazionali precedenti e la continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente.

⁶ La Direttiva 96/67 prevede che in tale ipotesi la gara sia effettuata da organismo statale indipendente. La legge delega, in conflitto con tale perspicua disposizione, aveva invece richiesto che “qualora l'ente di gestione fornisca servizi di assistenza a terra, anche attraverso società controllata o controllante, non sia assoggettato alla procedura di selezione”.

In tal modo, pur muovendo dall'apprezzabile e condivisibile intento di difendere il bene primario rappresentato dall'occupazione, il legislatore ha introdotto notevoli elementi di dissuasione e di restrizione delle opportunità offerte dalle regole della concorrenza, rendendosi in definitiva difensore dell'esistente e pregiudicando proprio quelle istanze – come la creazione di nuovi posti di lavoro – che la liberalizzazione potrebbe invece favorire in un contesto di sviluppo e di maggiore efficienza del settore.

Merita, infine, di essere sottolineata anche la circostanza che l'obiettivo di fondo della Direttiva - liberalizzare il mercato dell'handling aeroportuale - risulta disatteso anche con riferimento all'autoassistenza, la cui definizione, nella previgente normativa nazionale, era per certi aspetti più ampia di quella contenuta nella Direttiva ed ora introdotta nel nostro ordinamento⁷. Ciò comporta che sulla base della Legge di recepimento la concorrenza nel settore dei servizi di assistenza di scalo appare destinata a diminuire e non ad incrementarsi.

1.2. Diritti aeroportuali

La Legge 537 del 1993 (art. 10, comma 10), così come modificata dalla Legge 662/96, ha disposto l'aggiornamento annuale delle tasse aeroportuali ("diritti") per atterraggio/decollo, sosta e imbarco/sbarco, con decreto ministeriale, in

⁷ La legge 287/90, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato, include nella nozione di controllo, ai fini del diritto di autoproduzione, anche ipotesi diverse dalla detenzione di una partecipazione maggioritaria prevista dalla Direttiva (quali, ad esempio, la sussistenza di diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscano, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'impresa). Quest'ultima, inoltre, esclude la possibilità di effettuare autoassistenza avvalendosi di soggetti terzi che, seppure rientrino nelle ipotesi di controllo consentite, non siano "utenti" e, cioè, vettori.

relazione ai seguenti obiettivi:

- a) progressivo allineamento ai livelli medi europei;
- b) differenziazione tra gli scali aeroportuali in funzione delle dimensioni di traffico di ciascuno;
- c) applicazione, per ciascuno scalo, di livelli tariffari differenziati in relazione all'intensità del traffico nei diversi periodi della giornata;
- d) correlazione con il livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti;
- e) correlazione con le esigenze di recupero dei costi, in base a criteri di efficienza e di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali;
- f) conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale.

È di tutta evidenza che i parametri così fissati debbano essere applicati congiuntamente, così che il parametro a) ha senso se associato al contemporaneo avvicinamento agli obiettivi da b) a f). La strada indicata è evidentemente quella della determinazione di un sistema analitico e trasparente di individuazione, quantificazione e confronto dei servizi remunerati, dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi resi, dei relativi costi nell'ambito di una gestione efficiente e in un'ottica di sviluppo del comparto.

Nella stessa direzione si muove, correttamente, la proposta attualmente in discussione di direttiva comunitaria sulla armonizzazione dei diritti aeroportuali che, in maniera ancor più chiara, stabilisce *criteri comuni* di valutazione, incorpora il riferimento alla necessaria "efficienza" della gestione e prevede la consultazione di gestori e vettori ai fini dell'adeguamento dei diritti e delle decisioni sugli investimenti.

A cinque anni dall'entrata in vigore della Legge 537/93, senza riguardo al diverso contesto competitivo che caratterizza oggi il settore aereo, le tasse aeroportuali risultano ancora indifferenziate sul territorio nazionale, soggette ad aggiornamento percentuale annuale, in relazione all'inflazione programmata e ad alcuni soltanto dei parametri previsti dalla legge (l'ultimo aggiornamento, dell'ottobre 1998, ha considerato soltanto le voci di cui alle lettere a) ed e) che assicurano maggiori introiti ai gestori o allo Stato, senza richiedere agli stessi alcuna contropartita).

Non si può peraltro sottacere che, oltre ad essere caratterizzato da criteri di determinazione assolutamente privi di trasparenza, l'incremento del livello dei diritti di che trattasi è stato da sempre collegato alla approvazione da parte del Ministero dei trasporti di tariffe per i servizi aeroportuali assolutamente esorbitanti e al di fuori di qualsiasi reale correlazione con i servizi forniti e i relativi costi, come si dirà nel paragrafo seguente.

1.3. Tariffe aeroportuali

Le tariffe per i servizi aeroportuali sono stabilite dai concessionari del servizio e comunicate per approvazione al Ministero dei trasporti e della navigazione.

Prassi vuole che gli aumenti tariffari siano normalmente approvati dal Ministero, sulla base di dati preventivi relativi all'aumento del costo della vita e del costo del lavoro stimati e presentati dal concessionario medesimo, e mai confrontati a posteriori dal Ministero con i valori riportati in bilancio a fine esercizio.

L'esame dei documenti contabili delle società di gestione rivela alcune intollerabili distorsioni del sistema:

- i costi del preconsuntivo presentato dai gestori al Ministero, ai fini dell'adeguamento delle tariffe, appaiono sistematicamente sovrastimati rispetto a quelli effettivamente sostenuti, contrariamente ai ricavi, sistematicamente sottostimati in maniera "prudenziale";
- ciononostante, il Ministero non ha mai tenuto conto in sede di approvazione di nuovi adeguamenti della incongruità delle tariffe approvate l'anno precedente, e quindi degli extra-profitti generati;
- i criteri contabili applicati nei preconsuntivi, sia per la determinazione degli ammortamenti, sia per l'imputazione dei costi alle diverse aree di attività (infrastrutture / handling), sono arbitrari, a volte contraddittori, e comunque suscettibili di verifica, non essendo in alcun modo esplicitati.

Va poi ricordato che la maggior parte degli aeroporti italiani applica per l'handling tariffe "a pacchetto", cioè comprensive di servizi eterogenei, neppure distinti per macroaree (rampa, cargo e passeggeri). Sicché, lo scorporo eventuale di servizi che venga richiesto dal vettore - perché si tratta di servizi autoprodotti o resi da terzi - avviene detraendo tariffe arbitrariamente decise dal concessionario e mai specificamente approvate dal Ministero.

Non v'è dubbio che si tratti di un sistema che consente alle società concessionarie della gestione aeroportuale di godere di profitti rilevanti, senza nessun obbligo, nessun controllo e nessun incentivo in materia di miglioramento qualitativo dei servizi resi.

Sotto questo profilo, il recepimento della Direttiva sulla liberalizzazione della assistenza a terra potrà esercitare degli effetti positivi sul sistema, qualora si determinino effettivamente le condizioni per una scelta tra offerte in concorrenza o tra autoassistenza ed acquisto dei servizi, e laddove il gestore aeroportuale, fornendo anche servizi di handling, sarà tenuto alla separazione contabile tra le attività afferenti alla gestione della infrastruttura e le attività diverse.

Occorre tuttavia segnalare come, nel frattempo, si sia perduta un'ulteriore occasione per fornire un utile contributo di trasparenza in materia con la recente emanazione della Circolare n. 13775 AC del Ministero dei trasporti e della navigazione, in attuazione della normativa nazionale in tema di riassetto e privatizzazione delle gestioni aeroportuali.

La Circolare contiene gli schemi di convenzione e dei vari strumenti che devono regolare i rapporti tra ente concedente e società di gestione aeroportuale titolare della concessione per il singolo aeroporto⁸. Essa contiene, tra l'altro, gli schemi di contabilità per la rilevazione dei dati del gestore.

Sarebbe stato lecito attendersi almeno la determinazione di regole standard di contabilità, tali da assicurare in tutti gli aeroporti l'indicazione analitica e comparabile dei costi di gestione dell'infrastruttura (ai quali la legge vorrebbe rapportati i diritti aeroportuali) e, negli aeroporti minori, ancora non interessati dalla liberalizzazione dell'handling, anche i costi per i servizi resi (ai quali la legge vorrebbe rapportate le relative tariffe).

⁸ La Circolare contiene: lo schema di convenzione-tipo che regola la concessione aeroportuale in gestione totale; lo schema di disciplinare-tipo per il contratto di programma; lo schema di programma di intervento che sintetizza le strategie di programmazione economica delle società di gestione aeroportuale; lo schema del piano di investimenti; lo schema del piano economico-finanziario.

Al contrario, gli schemi allegati alla Circolare si limitano a richiedere:

- dati sul traffico e sulle superfici adibite alle diverse attività;
- dati relativi ai *ricavi*, ripartiti in ricavi da attività commerciali, diritti di infrastruttura, ricavi per attività di handling svolte direttamente o in affidamento a terzi (l'handling è sommariamente classificato in 10 categorie di attività, contro le 43 tipologie identificate dalla Direttiva 96/67);
- “indici” di *costo*, di *produttività* e di *redditività*, sia per il passato quadriennio, sia su base previsionale, ma senza riferimento a procedure standardizzate di calcolo e accorpati nelle due macroaree costi/ricavi aeronautici (infrastruttura + handling) e non aeronautici, senza un più accurato dettaglio.

Non è previsto, inoltre, alcuno strumento contabile che consenta di superare una volta per tutte il nodo delle tariffe “a pacchetto”, assegnando un valore distinto – o comunque oggettivamente deducibile – al singolo servizio di assistenza.

1.4. Conclusioni e proposte

Non si esaurisce evidentemente qui la complessa problematica della modernizzazione di un settore, quale quello del trasporto aereo, che è stato catapultato nel volgere di pochissimi anni nel mare aperto della concorrenza e che sconta resistenze alla liberalizzazione in segmenti collaterali, di cui il principale è rappresentato dal sistema dell'assistenza aeroportuale, che invece ne costituiscono la necessaria sponda sul piano dello sviluppo infrastrutturale e della efficienza operativa.

Tutta da rivedere, ad esempio, è la prassi dei contratti standard di *ground-handling* stipulati tra enti gestori aeroportuali e vettori, avuto riguardo alle implicazioni connesse alla responsabilità nei confronti dei passeggeri per eventi dannosi verificatisi a seguito di disservizi. Anche qui, mentre si assiste da anni ad un processo di progressivo abbattimento delle norme che, sin dal lontano 1929, determinavano una limitazione della responsabilità del vettore aereo, in accoglimento di tendenze sociali e normative che ostano alla conservazione di anacronistici privilegi, i gestori aeroportuali perseverano, con il beneplacito dell’Autorità concedente, ad avvalersi di clausole contrattuali vessatorie, contenute nei regolamenti di assistenza a terra unilateralmente predisposti, che prevedono a loro favore una pressoché totale irresponsabilità.

Non potrà comunque essere molto più a lungo tollerato dai vettori, senza irreparabile nocimento economico, il mancato rispetto di quei principi normativi e di buona amministrazione, che possano determinare un giusto rapporto tra costi sostenuti e servizi fruiti in relazione all’uso delle infrastrutture aeroportuali, consentendo, al contempo, di perseguire efficacemente l’obiettivo di una reale modernizzazione del sistema del trasporto aereo.

In materia di diritti aeroportuali e di tariffe per servizi di assistenza a terra si rende pertanto necessario che sia fatta con chiarezza la scelta della trasparenza, e quindi:

- a) che la rimodulazione dei diritti aeroportuali vada di pari passo con una profonda revisione del sistema tariffario ispirata tra l’altro a:
 - separazione contabile tra infrastrutture e handling nei bilanci dei gestori aeroportuali, soggetta a controllo esterno ai fini della corretta imputazione dei costi alle due aree,

- obbligatorietà della tariffazione per singola tipologia di servizio (in base alle definizioni della Direttiva 96/67) e determinazione delle tariffe con il metodo del price-cap;
- b) che tale rimodulazione avvenga tenendo correttamente conto della qualità e quantità dei servizi offerti, nonché della differenza del costo della vita tra l'Italia e gli altri Paesi interessati a tale fenomeno;
- c) che nella fissazione dei diritti e delle tariffe aeroportuali si faccia riferimento ai dati di bilancio consuntivi certificati degli enti gestori - e non a dati ipotetici preventivi - eventualmente depurati delle voci non pertinenti (es. ammortamenti anticipati, ammortamenti per investimenti sostenuti direttamente dallo Stato, ammortamenti per infrastrutture destinate ad attività commerciali).

Appare persino ovvio rilevare come in un contesto regolamentare incompiuto ed incongruo l'unica possibilità di tutela degli interessi legittimi degli operatori del settore (ma anche dei consumatori) finisca per essere il ricorso alle varie autorità giurisdizionali, amministrative e di controllo, nella speranza di ottenere pronunciamenti ed orientamenti che sopperiscano al "vuoto" istituzionale che si va consolidando e che provoca l'affermazione di poteri lobbistici, i quali, acquisito significativo peso "negoziale", riescono a condizionare anche il legislatore, menomando ogni tentativo di europeizzazione e modernizzazione del quadro normativo di riferimento del settore.

Anzi, tenuto conto della lentezza con cui si sta realizzando il processo di razionalizzazione e liberalizzazione delle attività inerenti alla gestione aeroportuale, a causa degli ostacoli che allo stesso vengono posti dal legislatore

comunitario e nazionale, si è propensi a ritenere che qualora la privatizzazione degli enti gestori aeroportuali dovesse precedere la liberalizzazione dell'handling e l'affermazione di opportune regole di trasparenza contabile, si assisterebbe ad un semplice trasferimento a favore di soggetti privati dei privilegi di natura monopolistica che sono appannaggio degli enti pubblici detentori del capitale di tali imprese.

Ciò senza alcun beneficio per quelli che restano, a nostro giudizio, i nodi del "sistema": il recupero di ruolo trasparente e non discriminatorio dell'Amministrazione per garantire equità nella distribuzione degli oneri connessi al comparto "trasporto aereo"; la garanzia di congruità giuridica e coerenza dei provvedimenti legislativi; la garanzia di funzionamento affidabile e credibile degli Enti dell'Aviazione Civile; la conseguente seria valutazione delle risorse umane disponibili per la valorizzazione delle professionalità consolidate e per la censura dei comportamenti scorretti e non etici; il recupero del ruolo di controllo, attraverso seria promozione di processi cognitivi, dei livelli economici e qualitativi dei servizi; la garanzia di attento controllo, non solo burocratico, delle destinazioni e procedure d'impiego dei finanziamenti erariali; la garanzia, in ultimo, di tutela degli interessi erariali e, con essi, di quelli dell'intera collettività.

ALLEGATO

SEGNALAZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

IN MERITO A

**LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA NEGLI
AEROPORTI**

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato intende segnalare, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, che alcune previsioni contenute nel disegno di legge comunitaria 1995-96, approvato dalla Camera dei Deputati il 13 gennaio 1998 e attualmente in discussione al Senato della Repubblica (A.S.1780B), relative al recepimento della Direttiva Comunitaria 96/67 sulla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti, possono avere come effetto una restrizione della concorrenza su tali mercati.

In particolare, l'art. 24 del disegno di legge comunitaria 1995-96 recepisce nell'ordinamento nazionale la Direttiva Comunitaria 96/67, che detta le disposizioni relative all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti, prevedendo una liberalizzazione da attuarsi in modo progressivo da parte degli Stati membri. Alcune delle disposizioni contenute nell'articolo 24 del disegno di legge appaiono tuttavia, a giudizio dell'Autorità, in contrasto con l'obiettivo di liberalizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra e con precedenti interventi dell'Autorità stessa nel settore aeroportuale.

Vi sono infatti alcuni punti in cui il disegno di legge di recepimento non appare del tutto coerente con quanto disposto dalla direttiva comunitaria, imponendo vincoli alla liberalizzazione dei servizi aeroportuali che non sono menzionati nella direttiva stessa, ed omettendo di ripercorrere i criteri in essa indicati nei casi di limitazione dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra. In particolare, nella versione del disegno di legge approvata dalla Camera dei Deputati, le disposizioni che l'Autorità intende segnalare sono le seguenti:

- a) L'articolo 24 del disegno di legge alle lettere a) e g) prevede, riprendendo quanto già espresso dal comma 1 - septies dell'articolo 1 del decreto legge 28 giugno 1995, n.251, convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1995, n.351, la tutela dei livelli occupazionali negli aeroporti.

- b) L'articolo 24, lettere b) c) e d) del disegno di legge, prevede da un lato la possibilità di limitazioni al numero di prestatori di servizi di assistenza a terra più estese di quelle previste all'interno della direttiva comunitaria e dall'altro sembra determinare vantaggi concorrenziali per gli enti di gestione degli aeroporti non riconosciuti dalla direttiva stessa.
- c) L'articolo 24 lettera n) prevede che i gestori aeroportuali richiedano ai nuovi entranti, a fronte dell'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali centralizzate, corrispettivi pertinenti ai costi di gestione e di sviluppo dell'aeroporto.
- d) Il disegno di legge non contiene alcuna disposizione in merito alla definizione di autoassistenza, in particolare in merito ai concetti di utente e di controllo contenuti all'articolo 2 della direttiva comunitaria.

2. L'Autorità ritiene che l'eventuale approvazione del disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati nella sua attuale stesura, potrebbe avere effetti restrittivi sul mercato dei servizi di assistenza a terra:

a) Tutela dei livelli occupazionali

3. L'articolo 24 del disegno di legge, lettera a) prevede che l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra debba avvenire sulla base dei criteri di cui all'articolo 1, comma 1 - septies, del decreto legge 28 giugno 1995, n.251, convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 1995, n.351, che dispone che il rilascio delle autorizzazioni per la gestione dei servizi di assistenza a terra sia subordinato alla verifica dei livelli di occupazione nell'aeroporto e alla continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore. L'Autorità non può che ribadire quanto già precedentemente segnalato (*cfr.*

parere ai sensi dell'art. 22 del 22 giugno 1995, Normativa del settore aeroportuale): l'imposizione ai nuovi entranti dell'onere di assorbire manodopera eccedente può disincentivare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori e può ridurre l'impatto concorrenziale, limitando in tal modo i benefici della liberalizzazione in termini di riduzione dei prezzi e miglioramento della qualità dei servizi.

Pertanto l'ingresso di nuovi operatori sul mercato dei servizi di assistenza a terra non necessariamente deve tradursi in una contrazione della domanda di lavoro nel settore. E invece possibile che l'apertura alla concorrenza del mercato in esame, comportando un aumento della qualità e una riduzione del prezzo dei servizi, possa determinare un aumento anche sensibile della domanda dei servizi stessi. Inoltre, appare probabile che almeno una parte della domanda di lavoro dei nuovi prestatori sul mercato dei servizi di assistenza a terra si indirizzi ai lavoratori che già operano in tale settore.

b) Limitazioni all'accesso ai servizi di assistenza a terra

4. L'articolo 24 alla lettera b) non riprende il dettato della direttiva comunitaria laddove quest'ultima elenca i servizi di assistenza a terra con riferimento ai quali una tale limitazione di prestatori è consentita. La direttiva, infatti, è molto chiara nello specificare che limitazioni al numero dei prestatori possono essere previste solo per alcuni servizi di assistenza a terra, quelli che si svolgono sul "lato pista" dell'aeroporto, mentre per gli altri servizi di assistenza a terra i limiti al numero di prestatori sono previsti solo in presenza di vincoli di spazio o capacità, solo per un periodo limitato e accompagnati da misure volte a superare tali vincoli.

L'Autorità auspica pertanto che vengano più chiaramente esplicitati quali sono i servizi per cui è possibile limitare la presenza a due prestatori, per non introdurre tramite il recepimento nell'ordinamento italiano, vincoli che limiterebbero la

portata della liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra.

5. Il disegno di legge, alla lettera c) dell'articolo 24, nello specificare le modalità di selezione dei prestatori dei servizi nel caso di limitazioni all'accesso al mercato e all'effettuazione dell'autoassistenza, fa genericamente riferimento ad una procedura trasparente ed imparziale. La direttiva invece prevede che tale selezione avvenga attraverso una gara d'appalto europea amministrata da un soggetto terzo rispetto ai soggetti che intendono operare sul mercato dei servizi di assistenza a terra.

Al riguardo l'Autorità ritiene necessario che la normativa di recepimento espliciti le modalità di selezione dei prestatori nei casi di limitazione del loro numero, trasferendo fedelmente il contenuto dell'articolo 11 della direttiva comunitaria.

6. Inoltre, il disegno di legge con la disposizione contenuta alla lettera d) dell'articolo 24, pone a favore dell'ente di gestione aeroportuale un ingiustificato vantaggio nella procedura di selezione dei soggetti che possono accedere al mercato dei servizi di assistenza a terra. Il gestore aeroportuale infatti, qualora sia già operante nel mercato dei servizi di assistenza a terra potrà aggiudicarsi il diritto di erogare i servizi, senza essere assoggettato alle procedure di selezione concorrenziale.

Al contrario la direttiva comunitaria 96/67, ai sensi dell'articolo 11 paragrafo 2, prevede che l'ente di gestione dell'aeroporto, o un'impresa da esso controllata, non sia assoggettato alle procedure di selezione di cui al punto precedente soltanto nelle ristrette ipotesi di limitazioni del numero dei prestatori indicate sopra. La genericità della dizione contenuta nel disegno di legge può invece dar luogo ad interpretazioni che consentirebbero alle società di gestione aeroportuali,

anche attraverso società controllate, di impedire l'entrata di nuovi soggetti sul complesso dei mercati dei servizi di assistenza a terra.

c) Corrispettivi per l'uso delle infrastrutture aeroportuali centralizzate

7. L'articolo 24 lettera n), prevede, in sintonia con la direttiva comunitaria, che i corrispettivi richiesti dai gestori aeroportuali ai nuovi entranti per l'utilizzo delle infrastrutture debbano essere pertinenti ai costi di gestione e di sviluppo dell'aeroporto e non debbano essere determinati in funzione del costo opportunità del gestore stesso.

L'Autorità auspica che anche nella fase di attuazione della legge venga data coerente applicazione a tale principio e che la determinazione di tali compensi sia effettuata con riferimento all'uso delle infrastrutture e ai costi di gestione. Nel corso della propria attività istituzionale, infatti, ha più volte potuto verificare come i corrispettivi a favore dei gestori aeroportuali previsti per l'uso delle infrastrutture centralizzate, rappresentino in realtà delle *royalties* che vanno a compensare il cessato guadagno conseguente alla liberalizzazione dei servizi, anziché corrispettivi commisurati ai costi delle infrastrutture utilizzate (*cfr. provvedimento dell'Autorità n. 3250 del 5/9/95, caso A56B Società per azioni Esercizi Aeroportuali*).

d) Autoassistenza

8. La direttiva, nell'articolo 2, definisce, tra l'altro, l'autoassistenza come "*quella situazione nella quale un utente dell'aeroporto fornisca direttamente a sé stesso una o più categorie di servizi di assistenza senza stipulare alcun contratto con terzi.*" L'utente dell'aeroporto viene definito dalla direttiva come "*qualsiasi*

persona fisica o giuridica che trasporti per via aerea passeggeri, posta e/o merci. Non sono considerati terzi fra loro gli utenti di cui uno detiene una partecipazione maggioritaria nell'altro".

Al riguardo il disegno di legge non contiene alcuna disposizione.

L'Autorità, tuttavia, nello svolgimento della sua attività istituzionale ha verificato che l'assenza di riferimenti espliciti alle condizioni per lo svolgimento dell'autoassistenza può ostacolare il progresso della liberalizzazione. In particolare, al fine di evitare interpretazioni strumentalmente restrittive da parte dei gestori aeroportuali, che rischierebbero di ritardare il processo di apertura del settore, il recepimento della direttiva dovrebbe fare riferimento espressamente alla possibilità per le compagnie aeree, e per le società da esse controllate, di svolgere i servizi di *handling* in autoassistenza, adottando qualsiasi forma organizzativa e societaria che essi ritengano opportuna.

D'altronde apparirebbe del tutto incoerente in un regime liberalizzato dei servizi di assistenza a terra, quale quello previsto dalla legge 3 agosto 1995 n. 351 il verificarsi di restrizioni che invece non avrebbero luogo in un regime di riserva monopolistica, nell'ambito del quale rimane, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 287/90, la possibilità per i vettori di svolgere i servizi di *handling* in autoproduzione, anche per il tramite di società controllate.

9. In conclusione l'Autorità è dell'avviso che la proposta di recepimento della Direttiva Comunitaria 96/67, così come formulata nel testo di disegno di legge approvato alla Camera dei Deputati, contenga disposizioni che potrebbero ostacolare il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti ed auspica che il testo definitivo del disegno di legge tenga conto delle considerazioni esposte nei paragrafi precedenti.

2. IL SETTORE AUTOBUS

Una delle caratteristiche peculiari del trasporto collettivo su gomma è il fatto di essere sottoposto ad una disciplina non organica, applicandosi un regime di accesso al mercato differenziato rispetto ai vari segmenti.

Il trasporto pubblico locale, caratterizzato da forti connotati di socialità che giustificano, per stessa previsione della disciplina comunitaria, il mantenimento della nozione di servizio pubblico, è ora soggetto ad una disciplina nazionale che va verso una forma di concorrenza da realizzarsi in un momento anteriore all'erogazione del servizio (concorrenza "per il mercato").

Le linee interregionali di competenza statale, pur essendo avviate, in virtù dei regolamenti comunitari 1191/69, 2454/92 e 684/92, verso la liberalizzazione, cadono ancora sotto il regime concessionale della legge 1822/39.

Le linee internazionali, sottoposte al regime autorizzatorio previsto dal regolamento Cee 684/92, seguono una logica concorrenziale, sia pure amministrata, di tipo diverso rispetto a quella operante per il trasporto pubblico locale. Infatti, la circostanza di non poter rifiutare l'autorizzazione per il solo fatto della preesistenza sulla stessa tratta di un altro vettore, induce a configurare una forma di concorrenza "nel mercato", almeno tra due vettori.

L'attività di noleggio autobus con conducente, che è stata liberalizzata già dal 1 gennaio 1996 per effetto del Regolamento Cee 2454/92 (come sostituito dal Regolamento 12/98), soffre a livello nazionale di un preoccupante vuoto

legislativo che determina la sopravvivenza di un regime ancora basato sulla licenza comunale insistente sul singolo veicolo da adibire al servizio. In questo settore, quindi, a differenza degli altri avviati ad una deregolamentazione, si sente il bisogno di un supporto normativo che stabilisca regole chiare in grado di evitare il proliferare di una “liberalizzazione selvaggia”. Inoltre, stante il progressivo ampliamento del mercato verso ambiti internazionali, si appalesa la necessità di omogeneizzare i trattamenti degli ordinamenti interni dei singoli Stati membri in materia fiscale, sociale, ecc.

Dal quadro esposto emerge la necessità di porre mano alla ridefinizione normativa del settore noleggio autobus con conducente e di quello relativo alla autolinee di competenza statale.

Non può, infatti disconoscersi l'importanza dell'attività di noleggio autobus con conducente ove si consideri che essa si pone sia come integrazione agli altri settori del trasporto collettivo di persone, sia come supporto insostituibile del settore turistico che, rappresentando una delle maggiori e più redditizie attività economiche nazionali, contribuisce in misura determinante al contenimento del disavanzo della bilancia commerciale del nostro paese. Il trasporto turistico con autobus svolge inoltre una funzione essenziale di supporto nei collegamenti tra i luoghi di arrivo dei flussi turistici serviti da altre modalità di trasporto (stazioni, aeroporti, porti) e le località di destinazione, tanto da poter sostenere che non esiste viaggio organizzato che non utilizzi in qualche modo l'autobus come mezzo di locomozione. Anche se mancano precise statistiche al riguardo, può affermarsi che il numero degli autobus impiegati in questo settore superi le diecimila unità con un fatturato annuo superiore ai mille miliardi di lire.

Questa attività ha incontrato sino ad oggi notevoli difficoltà nell'acquisire una propria autonomia imprenditoriale. Ciò per effetto della scarsa ed anomala produzione legislativa che ha finito per appiattare l'attività medesima, impedendole di qualificarsi rispetto al più conosciuto servizio da piazza e relegandola alla stregua del semplice noleggio di autovetture.

Viste le dimensioni di tale realtà operativa la carenza legislativa appare quanto mai preoccupante, tanto più che non ci troviamo ormai in presenza di un'attività meramente comunale, così come concepita ed attuata nella sua prima applicazione risalente agli anni Trenta, ma di fronte ad un'attività che ha raggiunto dimensioni internazionali coinvolgendo tutta una serie di prestazioni che nulla hanno in comune con l'originaria visione del servizio.

Continuare a limitare l'ambito di operatività della licenza di noleggio di autobus con conducente alla ristretta dimensione comunale significherebbe impedire lo sviluppo di tutte quelle potenziali capacità che il settore è in grado di esprimere, con gravi ripercussioni sulla stessa posizione imprenditoriale dei vettori italiani che rischierebbero il collasso nella competizione con la concorrenza straniera.

Sul piano comunitario occorre rilevare che in attuazione dei principi di cui all'articolo 75, comma 1, lett. b) del Trattato di Roma, sono state emanate normative e direttive finalizzate a realizzare libertà fondamentali, quali la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali, e che la politica comune dei trasporti comporta, tra l'altro, la fissazione delle condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato dell'Unione europea. Tale disposizione implica l'eliminazione di tutte le restrizioni nei confronti del prestatore di servizi motivate dalla sua nazionalità o

dal fatto che questi sia abilitato in uno Stato membro diverso da quello in cui la prestazione deve essere fornita. Nei principali paesi dell'Unione europea la liberalizzazione ha comportato di fatto la libertà d'impresa, attribuendole la facoltà di dimensionarsi in relazione alle esigenze del mercato.

Sulla scorta di tali considerazioni, risulta quindi necessario procedere all'eliminazione di tutti quei vincoli e condizionamenti che contrastano con i principi di autonomia commerciale delle imprese di trasporto, per arrivare ad una regolamentazione del mercato interno che restituisca alle imprese la competitività necessaria a reggere il confronto con i vettori esteri. Liberalizzare il settore dunque, avendo cura di intensificare i controlli sulle regole di accesso al mercato e abbandonando ogni forma di controllo finalizzato al contenuto dell'attività d'impresa.

Quest'obiettivo potrebbe essere conseguito:

- attraverso un rigoroso controllo dell'accesso alla professione, con un maggior raccordo a livello nazionale finalizzato alla definizione di omogenei criteri di selezione ed in particolare di una capacità finanziaria adeguata alle necessità economiche delle imprese (anche attraverso un innalzamento degli attuali livelli fideiussori previsti dal decreto ministeriale n. 448 del 1991, in riferimento alle prescrizioni delle direttive Ce 96/26 modificata dalla 98/76);
- con il superamento dell'attuale concetto di ambito territoriale di operatività delle imprese;
- mediante la soppressione di tutti quegli intralci e vincoli di natura tecnica e amministrativa imposti alle imprese, che comportano solo costi aggiuntivi ed impediscono di ottimizzare l'impiego del materiale rotabile.

E' opportuno però che il processo di liberalizzazione venga avviato in presenza di un quadro di riferimento certo, con un mercato già aduso alle regole della concorrenza, ed evitare così l'impatto traumatico che potrebbe conseguire ad una deregolamentazione immediata dell'attività di noleggio autobus con conducente, se non accompagnata da un rafforzamento del mercato interno.

Per quanto riguarda le autolinee di competenza statale, che assolvono a funzioni di collegamento a lungo raggio, è opportuno sgombrare il campo da equivoci sia sulla possibile concorrenzialità con il trasporto pubblico locale, sia rispetto ai trasporti a lunga distanza svolti con altre modalità.

Sulla possibile concorrenzialità con il trasporto pubblico locale, si osserva che nell'ordinamento positivo il trasporto pubblico locale e quello di competenza statale sono disciplinati in modo che non dovrebbe verificarsi alcuna interferenza.

Si tratta infatti di due livelli di trasporto che, pur potendo coincidere in parte nel percorso, hanno finalità distinte, dalle quali derivano modalità di esercizio differenziate.

La linea di competenza statale non può raccogliere il traffico a breve destinazione riservato alle linee di trasporto locale che, a loro volta, per la limitatezza dei percorsi, non possono esercitare traffici concorrenziali rispetto a quelli nazionali.

Per quanto riguarda la concorrenzialità con i trasporti a lunga distanza (in particolare con le Fs), si osserva, per le ragioni suddette, che non trova più

giustificazione l'imposizione di un sistema tariffario alle imprese concessionarie di autolinee (disposta per proteggere il traffico ferroviario). La più recente direttiva del governo per le Fs chiede anche per le ferrovie l'introduzione di prezzi di mercato, rendendo definitivamente incongruente il vincolo tariffario per le autolinee.

Si vorrebbe che il riconoscimento di reciproci spazi di impresa possa finalmente far superare la costante opposizione da parte delle Fs, in occasione delle varie riunioni istruttorie, avverso le istanze di nuovi collegamenti di autolinee, in quanto ritenute concorrenti agli impianti ferroviari.

In questa situazione non si applicano di certo i conclamati principi di concorrenza e di mercato ma si confermano per contro gli attuali assetti monopolistici.

La revisione della legge 1822/39, resa di fatto indispensabile dai principi introdotti dal Regolamento 1893/91 che ha imposto la soppressione degli obblighi di servizio pubblico – obblighi di esercizio, di trasporto e tariffari - per le linee a lunga distanza, può portare ad una liberalizzazione delle autolinee di competenza statale o in alternativa, ad una semiliberalizzazione “protetta”, in modo che le procedure di assegnazione e l'esercizio rispondano alle regole di mercato e consentano la crescita imprenditoriale sul piano commerciale.

Per raggiungere tali obiettivi occorre adeguare l'attuale legislazione nazionale in materia di servizi di competenza dello Stato affinché:

- siano stabilite condizioni di corretta operatività del settore, con adeguate misure di applicazione e di controllo, di trasparenza e certezza degli indirizzi

pubblici, di semplificazione delle norme e di sburocratizzazione delle procedure;

- siano introdotti elementi di flessibilità nell'utilizzo dei fattori della produzione, specie nell'utilizzo del materiale rotabile, finalizzati a realizzare la massima efficienza ed economicità dei servizi ed una sostanziale riduzione dei costi di gestione;
- sia rafforzata la funzione di indirizzo e di controllo da parte della Pubblica Amministrazione per l'accesso alla professione;
- i processi di regolazione dei servizi di trasporto siano avviati coerentemente con i Regolamenti, le Direttive e gli indirizzi della U.E. riformando e semplificando il quadro normativo;
- la riforma salvaguardi la libertà di impresa e l'autonomia imprenditoriale, con l'eliminazione degli obblighi di servizio pubblico che possono falsare la concorrenza.

Un modello equilibrato di componimento delle suddette finalità potrebbe essere costituito adottando le procedure previste dal regolamento (Cee) 684/92 sui trasporti internazionali, così come modificato dal Regolamento (Ce) 11/98, mediante l'introduzione di una norma a regime, applicabile eventualmente previo un congruo periodo transitorio.

L'articolo 7 di detto Regolamento, prevede specificatamente i motivi per i quali l'autorizzazione può essere negata, con particolare riferimento, oltre che all'inidoneità o a fatti riconducibili al richiedente anche se:

- sia dimostrato che il servizio richiesto comprometterebbe direttamente l'esistenza di servizi regolari già autorizzati, salvo nel caso in cui i servizi regolari in questione siano offerti da un solo vettore o gruppo di vettori;
- risulti che l'esercizio dei servizi richiesti riguarda unicamente i servizi più redditizi tra quelli esistenti sui collegamenti in questione.

In particolare, la riforma dovrà, tenendo conto delle competenze alla luce dei recenti decreti legislativi attuativi della Legge 59/97, prevedere:

- a) il passaggio da un regime concessorio ad un regime autorizzatorio;
- b) la centralità del ruolo dell'impresa nella richiesta dei servizi da istituire con conseguente abolizione di qualsiasi obbligo connesso con il concetto di pubblica utilità e di bacino di traffico;
- c) la definizione delle procedure autorizzatorie che esaltino le capacità organizzative dell'impresa e che siano in grado di realizzare una concorrenza "amministrata", così come previsto per i servizi regolari internazionali dal Regolamento (Cee) 684/92, modificato dal regolamento (Ce) 11/98;
- d) l'affermazione del principio comunitario che per preservare la concorrenza intermodale occorre eliminare, dopo un certo periodo di tempo, la priorità della ferrovia qualora sia introdotto un servizio a mezzo autobus;
- e) la revisione del concetto di "autolinea di Gran turismo", in linea con l'obiettivo della liberalizzazione;

- f) la modifica degli articoli 82 e 87 del Codice della Strada con possibilità all'impresa di procedere all'immatricolazione degli autobus "ad uso terzi", in modo da consentire un uso promiscuo del materiale rotabile;
- g) la possibilità di sub-affidamento dei servizi, in linea con quanto previsto dalla regolamentazione comunitaria, ferma restando la piena responsabilità del titolare dell'autorizzazione;
- h) la previsione di efficienti organismi di controllo e di regolazione sulla corretta introduzione delle regole di concorrenza;
- i) l'estensione dei principi della regolamentazione comunitaria anche ai paesi extra Ce mediante opportuna revisione degli accordi bilaterali.

Naturalmente alcune norme potranno essere già introdotte nel regime transitorio.

In Parlamento sono state presentate alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare tese a disciplinare il trasporto passeggeri su strada non rientrante nella definizione di servizi pubblici di trasporto regionale e locale di cui all'articolo 1 del decreto legislativo n. 422/97 e cioè sia i servizi di noleggio autobus con conducente (servizi occasionali) che i servizi di linea, nazionali ed internazionali comunitari e non (servizi regolari).

Particolarmente significative appaiono le proposte di legge A.C. 4081 recante la disciplina dell'attività di noleggio di autobus con conducente e la proposta di legge A.C. 4900 recante la disciplina dell'attività di trasporto mediante autobus, comprendendovi anche i servizi di linea, nazionali ed internazionali comunitari e non (servizi regolari).

Entrambe le proposte di legge si muovono in linea con il richiamato processo di liberalizzazione e di affermazione della libertà di impresa, consistente nella facoltà di adeguare la sua dimensione alle esigenze di mercato.

Infatti con la proposta di legge A.C. 4081 è superato il vincolo dell'ambito di operatività della licenza comunale ed introdotto un regime di autorizzazione all'impresa, in luogo dell'attuale autorizzazione all'immatricolazione di un singolo autobus. L'impresa potrà così dimensionare la propria struttura organizzativa e patrimoniale in base alla propria capacità finanziaria e soprattutto alla sua capacità di competere sul mercato.

La proposta di legge è articolata in modo da non creare traumi per le imprese in quanto delinea le condizioni di un quadro di riferimento certo, che eviti un processo di avvicinamento ad un mercato liberalizzato senza regole, che non sia in grado di assicurare a tutti gli operatori il rispetto della libera concorrenza e la trasparenza dei mercati.

Un principio simile, ancorché meno articolato, è contenuto nella proposta di legge A.C. 4900 in materia di noleggio autobus con conducente.

Tale ultima proposta però disciplina anche i servizi regolari non rientranti nel campo di applicazione del decreto legislativo 422/97, per i quali è previsto il passaggio dal regime concessorio ad uno autorizzativo.

E' previsto che siano soggetti a tale regime autorizzativo tutti i servizi regolari che attraversano il territorio di almeno tre regioni, aventi un periodo di esercizio annuale ed una frequenza di corse articolata su almeno cinque giorni settimanali.

L'autorizzazione, della durata di cinque anni, è rilasciata dal Ministero dei trasporti subordinatamente alla preventiva dimostrazione, in capo al soggetto richiedente, del possesso dei requisiti previsti in materia di accesso alla professione di trasportatore di viaggiatori su strada.

Il 1° ottobre 1998 è stata emanata la Direttiva 98/76/CE del Consiglio che modifica la direttiva 96/26 (non ancora attuata dall'autorità italiana per il trasporto passeggeri) in materia di accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché di riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli, allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali.

La direttiva 98/76 prevede requisiti più rigorosi rispetto alla 96/26 in materia di onorabilità e stabilisce l'obbligo di disporre di capitali e di riserve ad un livello minimo più elevato in materia di capacità finanziaria. Quanto all'idoneità professionale, è richiesto il possesso di un certificato redatto in base ad un modello comparabile che attesti l'idoneità professionale, in particolare nel settore commerciale, ad un livello minimo autorizzato, ed in base a criteri di accertamento uniformi in tutti gli Stati membri. Infine, sono armonizzati alcuni aspetti organizzativi dell'esame.

Riprendendo il discorso sulla proposta di legge A.C. 4900, si sottolinea la circostanza secondo la quale, alla stessa stregua della normativa comunitaria su richiamata, l'autorizzazione può essere negata, tra l'altro, quando è dimostrato che il servizio che ne forma oggetto comprometterebbe direttamente l'esistenza dei servizi di linea già autorizzati, salvo nel caso in cui i servizi di linea in questione siano offerti da un solo vettore o gruppo di vettori, oppure se risulta

che l'esercizio dei servizi che ne formano oggetto riguarda unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti sui collegamenti in questione. In tal caso la sussistenza delle cause ostative al rilascio dell'autorizzazione è accertata tenendo conto non solo dei bacini di partenza e di arrivo delle autolinee, ma altresì di tutti i punti di carico autorizzati in seno alle autolinee stesse.

Con tale proposta di legge si introduce quindi un regime di concorrenza amministrata nel mercato.

Tale regime potrebbe essere applicato anche ai servizi regolari internazionali con luoghi di partenza e di arrivo nel territorio italiano e nel territorio di un paese non appartenente all'Unione Europea, nella misura in cui lo stesso venisse recepito dagli accordi internazionali in vigore con i singoli paesi.

E' auspicabile che le proposte sopra richiamate siano al più presto esaminate dal Parlamento provvedendo ad un opportuno coordinamento dei due testi.

Il settore del trasporto passeggeri su gomma a lungo raggio, unitamente al trasporto aereo e in contro tendenza con altri segmenti del trasporto, è in continua crescita. Merita quindi una maggiore attenzione soprattutto da parte del legislatore nazionale affinché dallo stesso siano al più presto applicati i principi di liberalizzazione e di concorrenza che, soli, possono garantire uno sviluppo armonioso in un'ottica di sistema.

3. IL SETTORE FERROVIARIO

Il presente lavoro si articola in due parti. Nella prima sezione si definisce il quadro evolutivo della regolamentazione comunitaria in materia di riorganizzazione del trasporto ferroviario, fissando lo stato di attuazione delle norme europee vigenti ed il dibattito che si sta sviluppando sui prossimi passi del processo. Nella seconda sezione si affrontano invece i due temi di maggiore rilievo strategico per il futuro delle imprese di trasporto passeggeri: da un lato la struttura del pricing dei servizi alla clientela e dall'altro la struttura del canone di accesso che dovrà essere pagato dalle imprese di trasporto al gestore della infrastruttura ferroviaria.

3.1. L'evoluzione del quadro di regolazione in materia di trasporto ferroviario

3.1.1. Il passaggio dal monopolio alla concorrenza

Lo scenario delle ferrovie nei prossimi anni deve fare i conti con la riforma dell'assetto istituzionale del mercato a livello comunitario, che ormai si orienta decisamente verso la liberalizzazione dell'accesso alla rete da parte di una pluralità di imprese.

Il mutamento delle regole di funzionamento del mercato, dalla tradizionale situazione di monopolio a quella di concorrenza, incide non soltanto sulla

struttura strategica degli attuali operatori ferroviari nazionali, ma pone anche le premesse per l'ingresso sul mercato da parte di nuovi soggetti imprenditoriali.

Si tratta di un processo che non si realizzerà nei prossimi mesi. Dobbiamo però prendere coscienza che la tendenza verso la liberalizzazione è irreversibile e, per effetto di questo cambiamento, si determineranno molteplici trasformazioni nei comportamenti delle imprese, nelle politiche degli Stati, nella stessa struttura dell'offerta.

La natura del processo di liberalizzazione che si sta realizzando nei Paesi europei prevede una prima fase, piuttosto lenta nella sua articolazione temporale, focalizzata sulla definizione delle regole di funzionamento del mercato, seguita da un secondo tempo della liberalizzazione, in cui gli eventi si succedono con ritmi di progressione geometrica.

È accaduto così nel trasporto aereo ed accadrà così anche nel caso del trasporto ferroviario.

Per le ferrovie questo appuntamento è un'arma a doppio taglio: può essere da un lato l'occasione per reagire alla marginalizzazione in corso da diversi decenni, proponendosi sul mercato come un soggetto capace di essere nuovamente concorrenziale rispetto agli altri modi di trasporto, oppure può essere una spinta verso la ulteriore perdita di quote di mercato, premessa per una definitiva crisi strutturale del settore.

Molte saranno dunque le ricadute della liberalizzazione ferroviaria, in termini di:

- assetto strategico del mercato;
- ristrutturazione industriale delle imprese esistenti;

- ingresso sul mercato di nuovi operatori;
- struttura delle relazioni industriali tra imprese e sindacati;
- politica industriale nel settore dei fornitori ferroviari, di opere civile e di materiale rotabile.

Il settore ferroviario in Italia deve prepararsi a questo appuntamento di discontinuità, che determinerà certamente un mutamento strutturale delle regole del gioco, dei comportamenti degli attori, dei modelli di organizzazione del lavoro. Proviamo a vedere a che punto siamo e quali potranno essere i passi successivi nell'arco dei prossimi anni.

3.1.2. Le origini del processo di liberalizzazione

Ad ormai quasi otto anni di distanza dalla approvazione della direttiva comunitaria n. 440/91, che ha avviato il processo di riconfigurazione strategica ed organizzativa delle ferrovie verso il superamento del monopolio e l'apertura ad una prospettiva di liberalizzazione, è opportuno fare il punto sullo stato di avanzamento del processo.

Mentre sul piano concettuale ed organizzativo la regolamentazione europea ha determinato una accelerazione nei processi di cambiamento della struttura industriale del settore, occorre evidenziare che l'apertura del mercato ad una logica di liberalizzazione, attraverso l'accesso alla infrastruttura e l'ingresso sul mercato di una pluralità di operatori, non si è ancora realizzata ed anzi emergono una serie di ostacoli lungo questo sentiero.

La direttiva CEE 91/440 ha già determinato, nel corso di questi anni, una forte innovazione nella configurazione strategica e nei modelli gestionali delle imprese ferroviarie nello spazio unico comunitario. I modelli organizzativi delle aziende ferroviarie sono stati modificati in tutta Europa, con la sostanziale accettazione della suddivisione, almeno contabile ed organizzativa, tra gestore della infrastruttura ed imprese commerciali.

Senza questa direttiva la stessa trasformazione delle FS in spa avrebbe assunto una diversa prospettiva temporale e sarebbe stata con ogni probabilità concepita secondo una differente articolazione strategica. I principi sanciti in via generale dalla direttiva in questione sono divenuti patrimonio culturale comune delle imprese ferroviarie:

- le ferrovie sono imprese che hanno una identità distinta rispetto alle finalità di politica pubblica e sociale che sono perseguite dagli Stati;
- si è avviata la separazione, almeno contabile, tra gestore della infrastruttura e gestori dei servizi commerciali;
- progressivamente l'accesso alle infrastrutture ferroviarie sarà liberalizzato sulla base di un pedaggio le cui regole sono sancite in via generale dagli Stati ed applicate da un "ripartitore della capacità infrastrutturale".

Una direttiva che quindi forniva soltanto il quadro di indirizzo per la liberalizzazione dell'accesso ha impresso una forte accelerazione al processo di cambiamento delle imprese ferroviarie tale da modificare assetti giuridici ed istituzionali che erano statici ormai da decenni¹. L'involucro della statalizzazione

¹ Il cambiamento che si sta determinando nei sistemi ferroviari è parte di un processo più esteso, che riguarda i servizi di pubblica utilità: "Nei servizi di pubblica utilità la tradizionale presenza di un esteso intervento pubblico, attraverso la chiusura degli accessi al mercato e la regolamentazione del comportamento degli operatori, trae principalmente origine dalla

delle ferrovie è stato messo radicalmente in discussione, anche se l'obiettivo finale della riconfigurazione è ancora difficilmente decifrabile, dal momento che resta ancora impregiudicato il modello di liberalizzazione adottato e la tempificazione per la gestione del periodo transitorio.

Occorre però sottolineare che l'impatto operativo immediato di liberalizzazione definito dalla direttiva n. 91/440 era, ed è ancora, estremamente limitato, nei confini stabiliti dall'articolo 10 del provvedimento. Sostanzialmente, la liberalizzazione dell'accesso alla infrastruttura ferroviaria era confinata, dalla direttiva n. 91/440, ai servizi di trasporti combinati internazionali di merci, mentre esclusivamente le associazioni internazionali tra imprese ferroviarie potevano godere di diritti di accesso e di transito per l'effettuazione di servizi internazionali.

All'orizzonte, nella prospettiva di breve e di medio periodo, si annunciano altre misure di regolazione, promosse dall'Unione Europea, che stanno introducendo, ed introdurranno, elementi di forte innovazione rispetto all'attuale assetto normativo, certamente generando modificazioni ancora più radicali sulla configurazione del mercato ferroviario nello spazio economico europeo.

3.1.3. La seconda fase della liberalizzazione

Oltre tre anni fa, nel giugno del 1995, sono state approvate dal Consiglio dei Ministri della Unione Europea due direttive sulle ferrovie che possono essere

particolarità delle condizioni tecniche ed economiche della produzione, a lungo ritenute tali da escludere non solo la possibilità ma l'opportunità stessa di una configurazione concorrenziale dei mercati. Negli ultimi anni l'evoluzione della domanda e soprattutto l'avanzamento del progresso tecnologico hanno però introdotto cambiamenti sostanziali relativamente alla tipologia e alle modalità di erogazione dei servizi.", in Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, "Relazione annuale sull'attività svolta", aprile 1995, p. 28

considerate una articolazione logica attuativa della filosofia espressa già dalla direttiva 91/440, entro i confini segnati dall'articolo 10 relativamente ai soggetti ed ai mercati che possono essere aperti alla liberalizzazione.

L'approvazione di questi due provvedimenti normativi costituisce la premessa necessaria per l'avvio operativo della liberalizzazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie, attraverso la formazione di un mercato contendibile delle tracce orarie.

Tuttavia, la definizione di dettaglio delle procedure per la liberalizzazione dell'accesso costituisce lo strumento normativo necessario per poi estendere l'area della liberalizzazione avendo già definito le procedure attraverso le quali assicurare parità di trattamento tra i diversi operatori ammessi al mercato ferroviario. L'approccio seguito dalla Commissione può essere sintetizzato nei seguenti passi logici:

- definizione del principio della separazione tra gestore della infrastruttura e gestori dei servizi commerciali (imprese ferroviarie), già sancita dalla direttiva 91/440, in termini di principio limitata alla separazione contabile;
- requisiti necessari per configurarsi come impresa ferroviaria e articolazione delle procedure per l'assegnazione delle tracce da parte del gestore dell'infrastruttura (le due nuove direttive approvate, rispettivamente la n.18/95 e la n. 19/95);
- estensione progressiva dell'area della liberalizzazione ai mercati del trasporto merci (nazionale ed internazionale) e del trasporto passeggeri di media e lunga distanza sulla rete ferroviaria transeuropea;
- superamento del principio di sussidiarietà implicito nelle direttive finora approvate (agli Stati nazionali spetta comunque il compito delle legislazioni

attuative), per assumere un orientamento di regolazione più europeo (è il senso del Libro Bianco recentemente approvato, come vedremo più avanti).

Non è ovviamente detto che il percorso logico oggi prevalente nella azione della Commissione sia poi effettivamente attuato immediatamente, attraverso una estensione dell'area di applicazione della direttiva 91/440/CEE con una modifica dell'articolo 10 ed un superamento del principio di sussidiarietà.

Per il momento, per restare alle regolamentazioni già approvate in sede europea, le due direttive (n. 18/95 e n. 19/95) sulla licenza e sulla ripartizione della capacità infrastrutturale costituiscono “due misure di applicazione rigorosa della direttiva 91/440/CEE, in modo da rappresentare un complemento che non vada oltre al suo campo di applicazione”². Non v'è dubbio, tuttavia, che si sta configurando un ulteriore percorso di progressiva liberalizzazione del trasporto ferroviario, rispetto al quale la volontà degli Stati membri potrà determinare un effetto dilatorio, senza però mutare il punto di arrivo.

3.1.4. La discussione normativa attualmente in corso

Dalle tre direttive approvate alla nuova stagione di liberalizzazione ferroviaria

Il 22 luglio del 1998 la Commissione della Unione Europea, nella sua riunione plenaria, ha approvato un pacchetto di misure di riorganizzazione ulteriore del trasporto ferroviario nel mercato unico europeo; l'insieme dei provvedimenti, presentato dal Commissario ai trasporti, Neil Kinnock, è destinato ad influenzare

² Motivazione del Consiglio, in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, n. C354/17, 13 dicembre 1994

in modo significativo i percorsi di trasformazione delle aziende ferroviarie europee.

Tali provvedimenti sono ora all'esame delle istituzioni comunitarie, secondo l'iter decisionale della cooperazione previsto dall'attuale disciplina comunitaria³ (primo parere del Parlamento Europeo, posizione comune del Consiglio dei Ministri, secondo parere del Parlamento Europeo, approvazione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri).

Si tratta, come vedremo nella illustrazione e nel commento, di un insieme di misure e di orientamenti normativi particolarmente incidenti sul processo di riconfigurazione del mercato ferroviario europeo nella prospettiva della liberalizzazione. Rispetto alle recenti posizioni della Commissione si possono individuare elementi di forte discontinuità, che inducono a ritenere avviata ormai la seconda fase del processo di riforma delle ferrovie comunitarie.

La prima fase, sostanzialmente, si è manifestata attraverso le tre direttive 91/440, 95/18 e 95/19. Attraverso questi provvedimenti la Commissione ha determinato la trasformazione dell'assetto organizzativo e societario delle aziende ferroviarie esistenti, fallendo però sostanzialmente nell'obiettivo di aprire il mercato ferroviario a nuovi entranti.

³ Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, non ancora operativa, si passerà dalla procedura della cooperazione a quella della codecisione, che rafforza decisamente il potere del Parlamento Europeo nel processo decisionale e legislativo della Unione Europea. Non bisogna inoltre dimenticare che nel corso del 1999 si svolgeranno le elezioni per il rinnovo del Parlamento Europeo e di conseguenza si riconfigurerà anche la composizione della Commissione della Unione Europea. Questi due eventi di decisione politica si inseriscono nel processo decisionale delle nuove direttive comunitarie e certamente ne condizioneranno il cammino. Resta poi sullo sfondo un'altra questione, di carattere più eminentemente giuridico: nel momento in cui entrerà in vigore il Trattato di Amsterdam, quale sarà la procedura di approvazione dei

L'introduzione della licenza per le imprese ferroviarie ed i criteri per la ripartizione della capacità infrastrutturali, stabiliti rispettivamente con le direttive 18 e 19, si sono infatti rilevati insufficienti a generare meccanismi competitivi in un mercato ancora largamente condizionato da un assetto monopolistico all'interno della modalità ferroviaria⁴.

L'Unione Europea ha tentato di scalfire le resistenze protezionistiche attraverso l'iniziativa, su base volontaria e non normativa, delle "freight freeways", varata sperimentalmente di recente. Tuttavia, anche questo vettore di trasformazione del modello di mercato ferroviario si è scontrato con un ambiente di regole, comportamenti e decisioni ancora non preparato a gestire tale innovazione. Il risultato è stato un sostanziale fallimento della sperimentazione.

Buona parte di questo esito deve essere messo in relazione con il pricing e con le modalità di accesso alla infrastruttura ferroviaria: da un lato il prezzo di accesso alla rete presenta, laddove sono state assunte decisioni, forti disomogeneità in Europa⁵, mentre dall'altro il mercato delle tracce orarie è ancora privo, nonostante la direttiva 95/19, di un disegno sufficiente di regole per disciplinare

provvedimenti il cui iter si è già avviato? Continuerà a valere la procedura della cooperazione oppure si passerà alla procedura della codecisione ?

⁴ È sempre opportuno ricordare e sottolineare che il monopolio della modalità non coincide con una situazione di mercato protetto nel sistema dei trasporti: si può anzi sostenere che le ferrovie devono affrontare un mercato ad elevato grado di competitività in una condizione di subordinazione competitiva, spesso dettata da regole e da decisioni che ne penalizzano i risultati commerciali. Questa notazione, che potrebbe apparire superflua, è invece necessaria, se si tiene conto della tendenza frequente a confondere il monopolio della modalità con il monopolio sul mercato rilevante di riferimento.

⁵ Va ricordato che si passa da un pedaggio che ricopre anche la remunerazione del capitale investito in Gran Bretagna, ad un valore che corrisponde ai costi totali della rete in Germania, ad un pricing eguale al costo marginale della traccia oraria in Svezia. In Olanda, inoltre, il regolatore ha deciso, sino al 2000, di fissare pari a zero l'accesso alla rete; tuttavia, quando si è dovuto fissare per quel Paese il pedaggio di accesso alle freeway è stato assunto un orientamento diverso.

il rapporto tra gestore della infrastruttura ed imprese ferroviarie in modo tale da assicurare un effettivo funzionamento ordinato di tale transazione.

Nei primi mesi del 1998, mentre si evidenziava il risultato poco positivo della sperimentazione delle freeways, l'Unione Europea ha redatto un rapporto sullo stato di attuazione della direttiva 91/440, all'interno del quale ha adombrato la possibilità di intervenire con una direttiva che modificasse l'articolo 10, nell'ambito del quale si limita la apertura del mercato al traffico combinato internazionale di merci ed ai raggruppamenti internazionali di imprese ferroviarie. Con questa norma si sarebbe dovuto aprire alla liberalizzazione il traffico merci, con una norma in base alla quale si sarebbe creato un mercato duale della capacità di rete, con una riserva a favore dei nuovi entranti, fissata in una misura pari al 5% inizialmente, per poi crescere nel corso del tempo.

Questa proposta ha incontrato notevoli resistenze di tipo politico, soprattutto da parte del Parlamento Europeo. Sulla base di questa reazione, la Commissione della Unione Europea ha allora modificato il tiro della propria azione di revisione delle regole del mercato ferroviario, presentando una nuova strategia di riforma, che avvia, se sarà seguita da decisioni operative, una seconda fase di liberalizzazione dei sistemi ferroviari comunitari.

L'analisi del "pacchetto" di proposte di direttiva presentato dalla Commissione

Ci troviamo in presenza di tre proposte di direttiva sulle ferrovie, che riguardano rispettivamente:

- la modifica della direttiva 91/440 per la parte che riguarda la separazione contabile tra gestore della infrastruttura ed imprese di trasporto;

- la modifica della direttiva 95/18 sulla concessione della licenza alle imprese ferroviarie, per estenderne lo scopo ed il raggio di applicazione;
- la ristrutturazione completa (sostanzialmente una riscrittura) della direttiva 95/19 sulla ripartizione della capacità infrastrutturale e sui canoni di accesso alla rete ferroviaria.

Accanto a questi tre provvedimenti, che iniziano ora, dopo l'approvazione da parte della Commissione, il loro iter di approvazione, vengono annunciati entro l'anno altri due interventi normativi da parte dell'Unione, rispettivamente sulle materie finanziarie (aiuti di Stato e disciplina del contratto di servizio pubblico) e sulla armonizzazione tecnica della circolazione nello spazio comunitario (anche con riferimento alla formazione del personale di bordo, per assicurare una effettiva interoperabilità dei sistemi ferroviari, oggi caratterizzati da una pluralità di sistemi operativi e di modelli di circolazione).

Con questi provvedimenti, ed in particolare con le tre proposte di direttive già formalmente presentate, la Commissione si propone i seguenti obiettivi:

- assicurare le condizioni per un trattamento equo e non discriminatorio per tutte le imprese ferroviarie;
- creare le condizioni per una effettiva terzietà tra gestore della infrastruttura ed imprese di trasporto;
- superare le resistenze che finora sono state opposte al processo di liberalizzazione, soprattutto da parte delle imprese ferroviarie e di alcuni Governi nazionali;
- provvedere ad un uso efficiente e competitivo delle infrastrutture ferroviarie.

Se questi sono gli obiettivi, non è detto, come vedremo in seguito, che la declinazione normativa contenuta nelle tre proposte sia sempre in grado di assicurarne il raggiungimento, soprattutto per quel che riguarda le norme in materia di diritto di accesso alla infrastruttura ferroviaria.

Tuttavia, nonostante questo aspetto particolarmente critico, che sarà trattato più diffusamente in seguito, l'insieme della regolamentazione messa in campo dalla Commissione presenta una sua forte coerenza interna ed individua un sentiero di trasformazione dal quale non si può prescindere nel ridisegno dei sistemi e delle aziende ferroviarie in Europa. Gli strumenti per perseguire gli obiettivi della seconda fase della liberalizzazione sono:

- separazione obbligatoria tra gestore della rete ed imprese di trasporto non solo limitata al conto economico ma anche allo stato patrimoniale;
- introduzione della separazione contabile tra viaggiatori e merci;
- estensione del raggio di applicazione della licenza, soprattutto per consentire la contendibilità del mercato dei sussidi pubblici per il trasporto metropolitano e regionale;
- definizione del criterio di fissazione del pedaggio mediante il valore dei costi marginali della infrastruttura;
- apertura dell'accesso alla capacità di rete non più solo alle imprese ferroviarie, ma anche agli "authorised applicants", vale a dire a tutti i soggetti che hanno un interesse nella acquisizione delle tracce orarie.

Particolare attenzione viene dedicata alla questione del conflitto di interessi che si viene a determinare nel caso in cui una azienda ferroviaria integrata, al cui

interno sono presenti sia il gestore della infrastruttura sia imprese di trasporto, venga chiamata anche ad essere soggetto contrattuale nei confronti di nuovi entranti nel settore della commercializzazione ferroviaria per la vendita di tracce orarie da parte del gestore della rete; in questo caso, con la normativa in fase di predisposizione, si intende stabilire una chiara demarcazione tra protezione delle regole comuni del mercato ed interessi della azienda ferroviaria ancora integrata.

Se le aziende ferroviarie integrate sono responsabili della fissazione del pedaggio, della allocazione della capacità, della regolamentazione dell'orario, esse determinano le condizioni alle quali i propri concorrenti possono svolgere la loro attività. Si tratta, con ogni evidenza, di una condizione in contrasto con lo spirito stesso della liberalizzazione.

Si stabilisce infatti in questo caso la necessità di organismi terzi ed indipendenti, di natura pubblica, che svolgano il ruolo di allocatori della capacità, per assicurare ai nuovi entranti effettiva parità di condizioni rispetto alle imprese ferroviarie esistenti (incumbent), che altrimenti potrebbero godere di un trattamento di favore (basterebbe l'esistenza di asimmetria informativa) nei confronti del resto del mercato potenziale.

Resta quindi aperta la facoltà, per i singoli Paesi, di conservare un modello di azienda ferroviaria integrata, salvo poi a dover definire una impalcatura di regolazione, assolutamente terza rispetto all'azienda ferroviaria, posta a salvaguardia del mercato e dei nuovi entranti.

Proviamo ora di seguito ad illustrare sinteticamente i punti più rilevanti delle tre proposte di direttiva.

La proposta di modifica della direttiva 91/440

Con la proposta di modifica della direttiva 91/440, e questo è un punto decisamente innovatore, si stabilisce la necessità di una separazione contabile tra infrastruttura e servizi non più limitata esclusivamente al conto economico, ma estesa anche allo stato patrimoniale.

Le ragioni di questa evoluzione devono essere messe in relazione con l'intensa dotazione di capitale che caratterizza il settore ferroviario e con la necessità di assicurare ancora maggiore trasparenza nella allocazione degli aiuti e dei trasferimenti pubblici alle aziende ferroviarie.

Nel momento in cui si predispongono le regole per la liberalizzazione del mercato diventa assolutamente cruciale per il regolatore stabilire meccanismi di controllo sul flusso delle risorse pubbliche, che altrimenti rischiano di distorcere la concorrenza, ancora una volta a favore degli incumbent rispetto ai nuovi entranti.

Del resto, dopo l'abrogazione dell'articolo 4 del regolamento 1107/70, che sostanzialmente derogava il settore ferroviario dalla normativa sugli aiuti di Stato, era inevitabile che si avviasse una stagione di introduzione di regole per assicurare trasparenza nella erogazione di flussi finanziari pubblici verso i gestori della rete ed assoluto divieto di sussidi incrociati tra diversi settori ed attività che potrebbero restare unitarie in una impresa ferroviaria integrata. Questa norma deve essere letta quindi in correlazione anche con la intenzione - dichiarata dalla Commissione - di presentare una normativa sulla disciplina finanziaria nel settore ferroviario.

Con la separazione dei bilanci dei gestori della infrastruttura dai conti delle imprese di trasporto, si introduce certamente una accelerazione verso la societizzazione dei gestori delle infrastrutture ferroviarie: un soggetto economico che abbia infatti un conto economico ed uno stato patrimoniale distinto è a questo punto di fatto una società, pur se non ne possiede i requisiti civilistici. Tale considerazione, unita alla disciplina in materia di conflitto di interessi tra gestore ed imprese ferroviarie, richiamata in precedenza, indurrebbe a sostenere l'opportunità di procedere verso una separazione societaria netta tra gestore della infrastruttura ed imprese di trasporto, evitando per questa via la costituzione di nuovi soggetti regolatori altrimenti inevitabile, che rischia a sua volta di generare una struttura fortemente burocratica del mercato la quale rischia di essere un ulteriore intralcio verso la capacità imprenditoriale delle ferrovie di affrontare il mercato.

Un altro elemento di innovazione rilevante rappresentato dalla proposta di modifica della direttiva 91/440 è costituito dalla separazione contabile tra passeggeri e merci, richiesta secondo questo testo di riforma. Si tratta di un intendimento anche in questo caso dettato dalla necessità di introdurre sempre maggiore trasparenza nella struttura economica e finanziaria del settore ferroviario; mentre nel caso del trasporto viaggiatori la Commissione ritiene possibile, e motivato, il sostegno finanziario degli Stati, in particolare per il trasporto di carattere metropolitano e regionale, nel caso del trasporto merci siamo in presenza di una attività imprenditoriale che deve essere disciplinata da regole di mercato, senza la possibilità di godere di sussidi pubblici.

La norma comunitaria proposta prevede che non sia possibile il trasferimento di fondi da una attività all'altra (tra merci e viaggiatori), proprio con l'obiettivo di stabilire il massimo livello di trasparenza necessario per porre tutti i soggetti in pari condizioni di opportuno nell'accesso al mercato.

La separazione contabile tra passeggeri e merci avvia di fatto il processo di divisionalizzazione delle imprese ferroviarie, che sino ad oggi era una scelta da parte delle aziende ferroviarie ma che, con questa regola, diventa una necessità per dare applicazione al contenuto della norma. Nella separazione contabile tra merci e passeggeri non si fa riferimento alla articolazione tra media-lunga percorrenza e trasporto metropolitano e regionale. Si tratta di una posizione che è frutto, probabilmente, della posizione inglese, la cui riforma è basata, tra l'altro, sulla assegnazione di contratti di franchising per il traffico viaggiatori che non distinguono tra le due tipologie di traffico⁶.

In realtà, proprio per procedere lungo il sentiero voluto dalla Commissione, sarebbe altamente opportuno procedere alla separazione contabile anche tra trasporto metropolitano-regionale e trasporto di media lunga percorrenza per il traffico viaggiatori.

La proposta di modifica della direttiva 95/18

Accanto alla proposta di modifica della direttiva 91/440 si affianca anche l'estensione del raggio di applicazione della direttiva 95/18 sulla concessione della licenza alle imprese di trasporto.

Esplicitamente questa normativa si applica oggi alle imprese entro il raggio di attuazione dell'articolo 10 della direttiva 91/440, vale a dire nei casi in cui già

⁶ Nel caso in cui si introducesse la separazione contabile tra traffico passeggeri di media-lunga percorrenza e traffico passeggeri di trasporto metropolitano e regionale dovrebbe essere radicalmente rivisto il modello britannico di regolamentazione per questo segmento di mercato; andrebbe certamente introdotta un altro tipo di separazione contrattuale tra imprese ferroviarie viaggiatori destinatarie di sussidi - in quanto esercitano servizi di trasporto regionale - ed imprese che invece non hanno questi diritti, in quanto esercitano servizi di media-lunga percorrenza. In alternativa, potrebbe essere prevista una separazione contabile all'interno di ciascuna TOC, per individuare quella parte di servizi che possono beneficiare di un sostegno finanziario pubblico.

oggi il mercato ferroviario è aperto all'accesso. Inoltre, l'istituto della licenza esplicitamente non si applica alle imprese ferroviarie che esercitano servizi di trasporto metropolitano e regionale.

Nonostante i limiti della attuale regolamentazione europea, alcuni Stati hanno aperto il mercato del trasporto ferroviario di interesse regionale alla concorrenza, mediante l'assegnazione dei sussidi pubblici attraverso gara⁷.

Per questa ragione, e per assicurare che tutte le imprese ferroviarie possano avere eguali opportunità e pari condizioni di trattamento sul mercato comunitario, la proposta di direttiva rende obbligatoria la concessione della licenza a tutti i soggetti che operano sul mercato ferroviario, anche nell'area del trasporto metropolitano e regionale.

Questo passaggio induce a ritenere possibile, nello scenario di medio-lungo termine, una regolamentazione comunitaria che introduca meccanismi concorrenziali nella assegnazione dei contratti di servizio pubblico. Questa considerazione è resa particolarmente probabile dal contenuto della terza proposta di direttiva, quella che riguarda l'allocazione della capacità, nel cui ambito è previsto che le Regioni possano acquisire direttamente dal gestore della infrastruttura le tracce orarie, per poi poterle mettere a gara tra più imprese ferroviarie, per assicurarsi le migliori condizioni di servizio al minimo costo per la collettività.

Anche per il trasporto regionale si apre quindi una prospettiva di competitività tra operatori ferroviari, mentre sino ad oggi l'orientamento normativo della

⁷ È quella che gli economisti chiamano concorrenza per il mercato e non concorrenza nel mercato, in quanto il confronto competitivo avviene tra diversi soggetti per assicurarsi l'esclusiva, limitata nel tempo, a svolgere una determinata attività imprenditoriale.

Commissione della Unione Europea aveva sostanzialmente preservato l'area di tale servizio pubblico dal percorso di liberalizzazione.

Per le imprese ferroviarie è ribadito che esse debbano assicurare la trazione. Del resto, le recenti evoluzioni delle riorganizzazioni ferroviarie delle imprese esistenti hanno mostrato una univoca direzione verso la costituzione di imprese ferroviarie che governano direttamente il personale di condotta.

La norma in questione prende sostanzialmente atto di una evoluzione ormai avvenuta nella riorganizzazione del mercato ferroviario comunitario. In ogni caso non si scioglie completamente il nodo, soprattutto per quanto riguarda i nuovi entranti: assicurare la trazione non significa necessariamente possedere il personale in via diretta.

La nuova proposta di direttiva sulla ripartizione della capacità e sui criteri per la fissazione del pedaggio di accesso alla rete

Per la fissazione del canone di accesso alla infrastruttura ferroviaria, così come per le altre modalità di trasporto in prospettiva⁸, si indica il principio della tariffazione al costo marginale sociale⁹. È consentita la possibilità di effettuare sconti, entro un sistema di regole definite, e sempre a condizione che non venga alterato il principio del pari trattamento tra le imprese di trasporto.

⁸ Per verificare gli orientamenti sulla tariffazione di tutte le infrastrutture di trasporto da parte della Commissione della Unione Europea, cfr. il recente libro bianco su "Pagamento commisurato all'uso dell'infrastruttura: approccio graduale a un quadro comune di fissazione degli oneri per l'infrastruttura di trasporto nell'Ue", Com (1998) 466 del 22 luglio 1998.

⁹ Il costo marginale è il costo variabile che riflette il costo di un treno o di una unità di trasporto supplementare che utilizza l'infrastruttura. A questo valore va aggiunto il costo delle esternalità generate da questo tipo di trasporto per la collettività.

Se questo è il principio di carattere generale, sino a quando tale orientamento non diventerà anche decisione normativa per gli altri modi di trasporto, determinando l'internalizzazione dei costi esterni, questa situazione giustifica finanziamenti pubblici che danno poi luogo a tariffe di accesso alla infrastruttura ferroviaria più bassa.

È anche per questo che sono consentite regolamentazioni del pedaggio che non siano perfettamente allineate al principio del costo marginale, anche se la normativa spinge per un livello crescente di armonizzazione europea dei pedaggi. È difatti consentita la possibilità di una tariffa binomia, in cui, accanto al costo marginale, si affianchi una parte fissa. Inoltre, è possibile mettere in relazione il pedaggio alla elasticità della domanda per differenti servizi o tipi di servizi, oppure distinguere i traffici in base alla “willingness to pay”.

Rigida è la regola sulla disciplina del conflitto di interessi: “Nel caso in cui il gestore della infrastruttura non sia indipendente nella sua forma legale, organizzativa e nel suo processo decisionale da qualsiasi impresa di trasporto ferroviario le funzioni di fissazione e di riscossione del pedaggio devono essere assegnata ad un organismo indipendente nella sua forma legale organizzativa e nel suo processo decisionale da qualsiasi impresa di trasporto ferroviario”.

Sempre nel caso in cui il gestore sia incardinato in una azienda ferroviaria integrata, anche le funzioni di allocazione della capacità debbono essere svolte da un soggetto terzo.

In sostanza, pur se si consente la possibilità di mantenere la forma della azienda ferroviaria integrata, in questo caso le norme “svuotano” le funzioni strategiche del gestore per affidarle ad un soggetto terzo, indipendente; in tale modo,

indirettamente, si può indurre verso un processo di societizzazione e piena indipendenza del gestore della infrastruttura rispetto alle imprese di trasporto.

Nella ripartizione della capacità infrastrutturale deve essere rispettato il principio dell'eguale trattamento tra i diversi operatori e tra i diversi tipi di traffico ferroviario. A questo proposito occorre sottolineare che tale indirizzo appare in contraddizione con precedenti orientamenti tendenti ad assegnare priorità al servizio pubblico ferroviario del trasporto metropolitano e regionale.

Anzi, nella relazione di accompagnamento della proposta di direttiva da parte della Commissione Europea, è esplicitamente sottolineato che è necessario tenere in maggior conto, nella formazione dell'orario, i bisogni del traffico merci. Si tratta di un segnale di estremo interesse, che, se confermato, rappresenta una inversione di tendenza particolarmente rilevante.

Nell'area del servizio pubblico, invece, è previsto che le Regioni possano acquistare direttamente dal gestore della rete capacità infrastrutturale, anche per un tempo sufficientemente lungo, se questo non è in contrasto con l'esigenza di massimizzare lo sfruttamento della capacità stessa.

Con questo indirizzo normativo può mutare l'organizzazione del mercato per il trasporto ferroviario di interesse regionale e metropolitano, in quanto le Regioni possono acquisire direttamente tracce orarie e poi mettere a gara l'esercizio commerciale dei servizi tra diversi operatori dotati di licenza.

L'accesso al mercato della capacità infrastrutturale non è consentito, secondo la regolamentazione proposta, solo alle imprese ferroviarie, ma anche agli authorised applicants, vale a dire a tutti i soggetti che abbiano interesse

nell'acquisire tracce orarie, alla sola condizione di avere sufficienti requisiti finanziari.

Non è detto dalla proposta di direttiva se questi soggetti debbano essere abilitati da una istituzione che abbia il compito - almeno - di verificare la sussistenza dei requisiti di solidità finanziaria. Il gestore della infrastruttura può definire requisiti a garanzia dei propri introiti per il pedaggio.

Si apre quindi un mercato secondario della capacità di rete, consentito nel caso in cui l'authorised applicant non sia un'impresa ferroviaria e ceda la capacità acquisita ad un'impresa ferroviaria. Si tratta, come vedremo nelle considerazioni conclusive, di un passaggio particolarmente critico nella riformulazione del mercato ferroviario.

Il gestore della infrastruttura è incaricato di redigere un "network statement" nel quale è esplicitata la natura della infrastruttura messa a disposizione del mercato degli operatori. In un processo di consultazione con gli authorised applicants e con gli altri soggetti interessati il gestore predispone poi un documento di principi sulla allocazione della capacità, nel quale vengono anche definiti i criteri per l'allocazione stessa.

Viene infine disegnato un percorso procedimentale che giunge sino alla assegnazione della capacità. Nel caso in cui si determina scarsità della capacità disponibile rispetto alle richieste degli operatori, il gestore predispone un "capacity enhancement plan", nel quale viene definito il piano di azioni per adeguare l'infrastruttura al bisogno espresso dal mercato.

3.1.5. Considerazioni conclusive sulla evoluzione della regolamentazione comunitaria in materia ferroviaria

Il nuovo pacchetto di proposte normative della Commissione Europea rappresenta l'avvio di una terza fase della liberalizzazione ferroviaria, dopo il primo periodo contrassegnato dalle tre direttive finora approvate, che già hanno condizionato i percorsi di ristrutturazione delle imprese ferroviarie, costringendole ad avviare razionalizzazioni industriali ed a procedere verso la separazione organizzativa tra gestore della infrastruttura ed imprese di trasporto. L'obiettivo di questa terza fase è la definizione delle regole di un mercato in via di liberalizzazione. Sono molti i punti qualificanti della strada scelta dalla Commissione:

- separazione di bilancio, e non solo di conto economico, tra gestore della rete ed imprese di trasporto;
- separazione contabile tra merci e passeggeri, con l'impulso ulteriore alla divisionalizzazione;
- estensione dell'istituto della licenza a tutte le imprese di trasporto ferroviario, senza esenzioni;
- disciplina del conflitto di interessi tra gestore della rete ed imprese di trasporto, con la previsione che, nel caso in cui rimanga in vita una azienda ferroviaria unitaria, le funzioni di regolazione del mercato e di allocazione della capacità siano affidate a soggetti terzi a garanzia delle condizioni concorrenziali;
- principi definiti in materia di tariffazione d'uso della infrastruttura;

- estensione della platea dei soggetti che partecipano al mercato della capacità di rete per acquisire tracce orarie.

Tutti i punti, ad eccezione dell'ultimo, rappresentano importanti e positivi avanzamenti sulla strada della modernizzazione del sistema ferroviario europeo in una logica di competitività e di apertura del mercato. Si tratta di orientamenti destinati ad influenzare in modo sostanziale il percorso di riassetto delle regole nei diversi Paesi della Unione.

Resta estremamente discutibile l'indirizzo assunto in materia di estensione della platea dei soggetti che partecipano al mercato della capacità di rete per acquisire tracce orarie.

L'introduzione della figura dell'authorised applicant come soggetto abilitato ad acquisire le tracce orarie dal gestore della infrastruttura viene a creare una segmentazione del mercato ferroviario, che a questo punto può essere organizzato sui seguenti livelli:

- gestore della infrastruttura ferroviaria, che vende la propria capacità a due soggetti, l'impresa ferroviaria e l'authorised applicant, il quale, pur non essendo agente della commercializzazione del servizio, diventa attore di un mercato secondario della capacità di rete;
- imprese ferroviarie dotate di trazione (in genere gli incumbent);
- nuovi entranti sul mercato delle imprese ferroviarie, che possono essere sia dotati direttamente di trazione, sia acquisire capacità di trazione da soggetti terzi (operatori specializzati oppure altre imprese ferroviarie);

- authorised applicants, soggetti intermediari della capacità di rete;
- fornitori di servizi ferroviari specialistici per conto delle imprese ferroviarie (si può trattare della trazione, ma anche della manutenzione oppure della manovra, vale a dire di tutti quei requisiti produttivi per lo svolgimento del servizio che un nuovo operatore può considerare rischioso governare direttamente).

Tipicamente, la frammentazione delle operazioni industriali di un mercato è una operazione necessaria quando ci si trova in presenza di un monopolio che genera elevati livelli di profitto e che presenta accettabili condizioni di divisibilità produttiva.

Non sono queste le condizioni del mercato ferroviario in Europa. L'eredità dei disavanzi gestionali e patrimoniali delle imprese esistenti costituisce anzi uno degli ostacoli reali sulla strada della liberalizzazione e della generazione del valore.

Si corre, ancor di più nel caso ferroviario, il rischio di assistere ad operazioni del tipo “cherry picking”, con il consolidamento di una dualità di mercato tra gli operatori esistenti, che restano strutture ad elevati costi fissi il cui obiettivo è la ristrutturazione continua con una razionalizzazione dei costi, ed i nuovi operatori, i quali, mettendo in concorrenza gli incumbent sulla produzione dei servizi ferroviari, costruiscono strutture leggere di commercializzazione limitando il loro ingresso sul mercato alle relazioni ed alle aree nelle quali esistono margini di profitto e di ulteriore sviluppo della domanda.

L'introduzione dell'authorised applicant rafforza questo scenario, in quanto consente ai nuovi entranti di operare sul mercato delle tracce orarie anche non direttamente, ma attraverso soggetti terzi, intermediari di capacità, che ripartiscono il rischio sulla platea degli operatori ferroviari (gli stessi nuovi entranti ma anche le imprese ferroviarie esistenti).

Fare ristrutturazione e partecipare alla liberalizzazione è già operazione complessa di per sé. È questo il cammino stretto che debbono percorrere le aziende ferroviarie esistenti. Ma se a questi obiettivi già ardui si aggiunge anche una struttura di regolazione "asimmetrica", che pare tendere a favorire il nuovo entrante rispetto all'incumbent, come pure dovrebbe essere in una liberalizzazione di un mercato ad elevata profittabilità, si rischia davvero di assistere ad una stagione di impoverimento ulteriore dell'intero settore ferroviario.

Le scelte della Unione Europea, finora, hanno favorito una salutare stagione di cambiamenti nel settore ferroviario. Gran parte anche delle norme contenute in questo nuovo pacchetto di provvedimenti è senz'altro un ulteriore impulso positivo alle trasformazioni necessarie.

Resta però aperto, e largamente discutibile, il dibattito sulla regolamentazione dell'accesso e sul mercato della capacità ferroviaria. La figura dell'authorised applicant sembra introdurre elementi ulteriori di complessità al percorso di risanamento e sviluppo delle imprese ferroviarie esistenti.

È su questo punto che deve concentrarsi l'attenzione nel dibattito che caratterizzerà, nelle diverse sedi istituzionalmente competenti, le discussioni sulla riconfigurazione ferroviaria nello scenario europeo.

3.2. Il pricing dei servizi di media-lunga percorrenza ed i principi per la fissazione del canone di accesso alla infrastruttura

3.2.1. Sistema di determinazione dei prezzi e principi di organizzazione del mercato ferroviario dal monopolio alla liberalizzazione

Essere impresa, nella società neo-industriale del nostro tempo, significa poter disporre delle leve e degli strumenti per governare il rapporto con il mercato e con la base di clientela.

Nel sistema dei servizi di pubblica utilità, che tradizionalmente sono vissuti nella sfera del monopolio, è in corso un radicale processo di trasformazione, che sostituisce ai principi della proprietà pubblica e dell'esercizio monopolistico delle attività quelli della contendibilità del mercato e della disponibilità delle leve per raggiungere performances competitive.

Questa fase di passaggio, che è già stata vissuta da alcuni comparti dei servizi di utilità collettiva - come il trasporto aereo o le telecomunicazioni - riguarda anche il trasporto ferroviario. Procedere verso una organizzazione del servizio concorrenziale significa attrezzarsi a gestire il rapporto con il mercato attraverso strumenti efficaci di politica commerciale. Non è questa la situazione di partenza.

In linea di principi generali, le tariffe dei servizi di utilità collettiva, sono regolate dal meccanismo del price-cap, dopo una delibera del CIPE, emanata nell'aprile del 1996, che ha assunto tale determinazione. In altri termini, l'evoluzione del pricing nel tempo deve essere legata ad un recupero della

inflazione programmata, abbattuto dai recuperi di produttività realizzati dall'azienda erogatrice ed incrementato dal valore degli investimenti realizzati con l'obiettivo di incrementare la qualità del servizio.

La regola del price-cap è però un efficace strumento di regolazione per rendere dinamica nel tempo la base dei prezzi, assicurando un corretto controllo pubblico sul valore del servizio, evitando per questa via che l'azienda erogatrice si appropri di un corrispettivo non commisurato alla evoluzione del carattere qualitativo della prestazione.

Nel caso del trasporto ferroviario viaggiatori si tratta di rifondare completamente il sistema di determinazione dei prezzi, prima ancora che di regolarne la dinamica nel tempo, attraverso il sistema del price-cap. Deve essere messo in discussione il principio del controllo di tipo amministrativo sulla base tariffaria, disancorando la prestazione dall'unico riferimento oggi esistente, che è l'estensione chilometrica del viaggio. Attraverso questo meccanismo, oggi ancora in vigore, si determinano effetti distorsivi dal lato dell'offerta e dal lato della domanda.

È perciò necessario andare alle radici della regolazione esistente in materia, per riformularla sulla base delle trasformazioni che si stanno determinando nella struttura del mercato ferroviario nella prospettiva della liberalizzazione, della apertura della rete alla concorrenza e dell'ingresso di nuovi operatori.

Sulle tariffe dei servizi di pubblica utilità è in corso nei tempi recenti una discussione serrata, che talvolta però prescinde dalle conoscenze di merito sulle problematiche dei singoli settori industriali. È per questo necessario tentare di

procedere ad un chiarimento, almeno per quanto riguarda i servizi ferroviari nei trasporti dei viaggiatori.

Il quadro istituzionale procede chiaramente verso la liberalizzazione, nonostante un tessuto di regolazione orientato ancora a principi di carattere amministrativo, propri di una attività che si svolge entro il recinto della configurazione monopolistica e concessoria:

- le normative europee in materia di trasporto ferroviario, già da otto anni, sanciscono il principio della libertà di prezzo delle imprese ferroviarie, fatto salvo il diritto degli Stati di imporre tariffe, a condizione che il delta di minori introiti derivante dalla applicazione delle tariffe sia compensato dallo Stato senza gravare sul bilancio delle aziende ferroviarie (art. 5 della direttiva CEE 91/440);
- in questo senso si muove anche l'Atto di Concessione attualmente in vigore, in base al quale le FS spa esercitano la propria attività commerciale. L'articolo 13 recepisce pienamente i principi comunitari precedentemente richiamati, sancendo in via di principio la libertà di prezzo per l'impresa ferroviaria, entro una procedura autorizzativa che consente al Ministro dei trasporti di imporre una tariffa diversa dal prezzo, a condizione che venga riconosciuto il delta. Nella stessa direzione si esprime il contratto di servizio pubblico stipulato tra FS ed il Ministro dei trasporti.

Tra i principi sanciti dalla normativa vigente e la situazione istituzionale esistente si verifica una contraddizione che deve essere sanata. Quale dovrà essere il sistema di prezzi per le imprese che operano nei servizi di utilità collettiva, dentro una traiettoria di liberalizzazione e di deregolamentazione?

E, soprattutto, quali devono essere i criteri di regolamentazione che individuano le specificità dei diversi settori e delle diverse imprese?

Innanzitutto, occorre sottolineare che non è possibile conseguire obiettivi divergenti. Da un lato si afferma che le ferrovie debbono conseguire un pareggio nella gestione industriale; dall'altro si frena la dinamica dei prezzi all'interno di una cornice di regole di carattere amministrativo. Un allineamento tra obiettivi e strumenti rappresenta la condizione minima di razionalità che costituisce la base per operare secondo principi di carattere economico ed industriale.

3.2.2. La struttura attuale di regolazione dei prezzi per i servizi ferroviari viaggiatori

Le tariffe per i servizi ferroviari viaggiatori sono oggi ancorate ad un riferimento di tipo chilometrico per la determinazione del prezzo di base; ad esso si aggiungono eventuali supplementi, nel caso di servizi con particolari caratteristiche di qualità o di velocità commerciale. Ne deriva che la base tariffaria non distingue la tipologia del servizio erogato, nelle sue caratteristiche intrinseche di qualità. Emerge, sulla base di questo sistema, una sostanziale sterilizzazione della leva commerciale, dal momento che l'azienda non è in grado di orientare le preferenze dei consumatori, per due ragioni:

- da un lato la tariffa di base, come vedremo in seguito, è estremamente bassa, e non è quindi possibile effettuare politiche di incentivazione al consumo per la clientela più fidelizzata; questo stato di cose trova le sue origini nella scelta, matura nel corso della seconda metà degli anni settanta, di considerare le tariffe dei servizi pubblici come uno strumento per la politica di contenimento della inflazione;

- dall'altro non esiste una corrispondenza con la situazione dei diversi specifici mercati su base territoriale: la rigidità del prezzo ancorato al chilometraggio pone le ferrovie in una condizione di inferiorità competitiva rispetto agli altri modi di trasporto che, come il trasporto aereo, possono agire con maggiore libertà sulla base di criteri commerciali.

Nel corso degli anni recenti, ed a partire dal 1990, le ferrovie hanno condotto un programma di ristrutturazione industriale particolarmente consistente, che ha consentito di avviare un riequilibrio, sia pur ancora parziale, nella struttura del conto economico. Il grado di copertura dei costi di esercizio con i ricavi da mercato è migliorato sensibilmente, passando dal 15,3% del 1990 al 28,6% del 1997. Resta però un differenziale ancora consistente da recuperare, per allinearci alle altre imprese ferroviarie europee. Si continuerà certamente a lavorare ancora sul versante dei costi, per raggiungere standard di produttività tecnica ed economica adeguati alla sfida della liberalizzazione del mercato ferroviario; tuttavia devono emergere anche leve per governare flessibilmente, e con efficacia, il rapporto con il mercato.

In presenza di un sistema di pricing orientato da una logica di tipo amministrativo è estremamente difficile chiedere all'azienda comportamenti che pongano il cliente al centro della propria attività. Inoltre, se una azienda dipende in modo robusto e sostanziale dalle erogazioni di contributi pubblici, e meno dagli introiti tariffari, il livello di sensibilità verso il mercato sarà inevitabilmente meno attento alle implicazioni delle dinamiche competitive.

Le contraddizioni non finiscono qui. Da un lato si sostiene che occorre andare verso una liberalizzazione del mercato ferroviario, attraverso il recepimento nell'ordinamento nazionale delle direttive 91/440 e 18 e 19 del 1995 (per queste

ultime il recepimento sarà completato formalmente con la pubblicazione in G.U.); dall'altro le tariffe Alitalia sono state ritoccate, le tariffe autostradali sono state adeguate, mentre le tariffe ferroviarie sono rimaste per lungo tempo vincolate. L'ultimo aumento tariffario risale a quasi quattro anni fa, nel marzo del 1995.

Sulla base delle considerazioni finora svolte, occorre individuare un percorso di riforma che introduca razionalità ed efficienza nel sistema e che soprattutto consenta all'impresa ferroviaria di poter operare in logica commerciale. Andare in questa direzione significa introdurre opportune differenziazioni tra servizi e tra mercati che sono guidati da logiche differenti.

3.2.3. Percorsi di riforma e confronti europei sul pricing dei servizi ferroviari viaggiatori

Per i servizi viaggiatori è necessario introdurre una distinzione, che oggi non è prevista dall'attuale sistema tariffario, tra mercato dei servizi di trasporto locale e mercato dei servizi di media e lunga percorrenza.

Nell'area del trasporto metropolitano e regionale sono presenti servizi di natura "sociale": è per questa ragione che è stato introdotto il contratto di servizio pubblico, che contrattualizza il livello di produzione acquistato oggi dallo Stato e domani, con la recente riforma, dalle istituzioni territoriali.

Con il passaggio alla regionalizzazione del trasporto locale, sancito prima dalla Legge 59 del 1997 e poi dal successivo decreto 422 dello stesso anno, è stato ribadito il carattere di servizio pubblico rappresentato da questa tipologia di trasporti. Il livello di prezzo resta quindi nella sfera della decisione pubblica,

affidata ai decisori regionali, i quali si impegnano poi a ricoprire la parte dei costi non assicurata mediante introiti tariffari attraverso i contratti regionali di servizio.

Nell'area della media e della lunga percorrenza, che sempre più sarà aperta alla competizione tra operatori ferroviari sulla base delle direttive comunitarie, è veramente insostenibile continuare a mantenere in vita un sistema tariffario che si basa sulla lunghezza chilometrica del viaggio, senza introdurre strumenti per differenziare i servizi in base alla qualità erogata (in termini di velocità, comfort, prestazioni aggiuntive alla clientela).

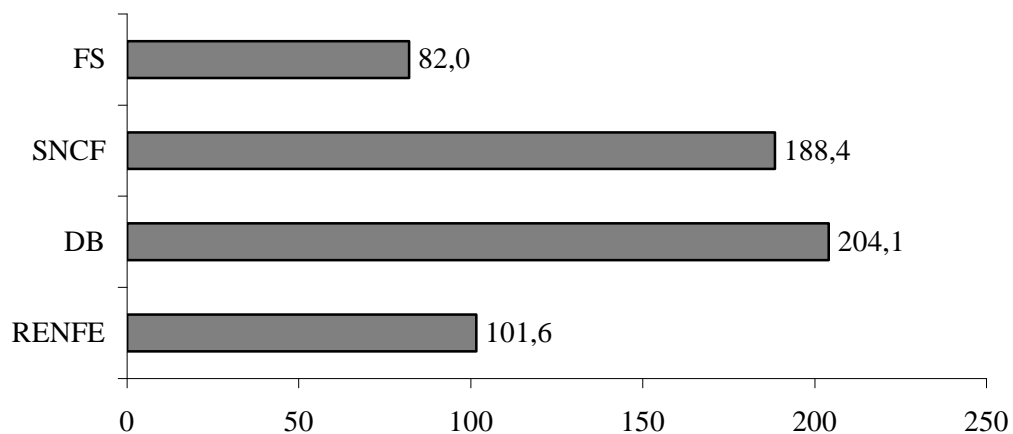
Esiste poi il tema della divergenza tra le tariffe italiane e le tariffe delle altre reti ferroviarie, che non è soltanto questione astratta di allineamento verso gli standard comunitari, ma che determina, per effetto dei meccanismi di ripartizione degli introiti dei servizi internazionali, una penalizzazione al conto economico di FS, stimata pari a 190 miliardi di lire annui, che è a tutti gli effetti un trasferimento di ricchezza verso le altre reti ferroviarie europee.

Ne ha fatto esplicito riferimento la Direttiva Prodi, emanata dal Presidente del Consiglio il 30 gennaio del 1997. Si tratta non solo di individuare un percorso di progressivo allineamento ai prezzi medi europei ma anche di stabilire un processo di riforma nei criteri di determinazione dei prezzi che consenta un uso efficace delle politiche commerciali.

Il prezzo alla clientela dei servizi ferroviari si articola in tre componenti principali: la tariffa di base, i supplementi per i servizi di qualità, la degressività rispetto alla distanza percorsa.

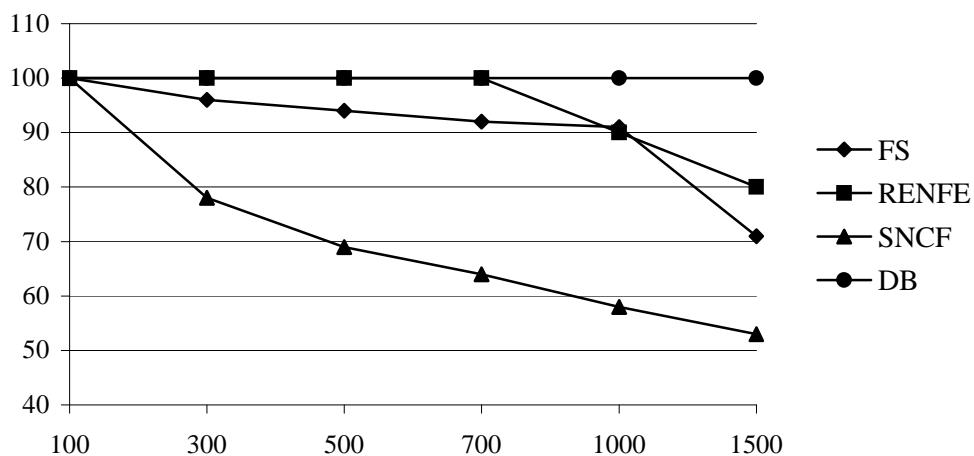
Le tariffe di base, considerate in lire equivalenti (quindi a parità di potere di acquisto), registrano oggi una condizione di estremo svantaggio competitivo per le ferrovie italiane: il prezzo chilometrico unitario di un biglietto di seconda classe per un treno di medio-lunga percorrenza, espresso in lire a standard di potere di acquisto, è pari ad 82 lire in Italia, rispetto alle 118,4 della Francia, alle 204,1 della Germania ed alle 101,6 della Spagna.

Graf.1 - Prezzo di base per un Km. in seconda classe con una percorrenza di 100 km (valori in lire equivalenti a standard di potere di acquisto)



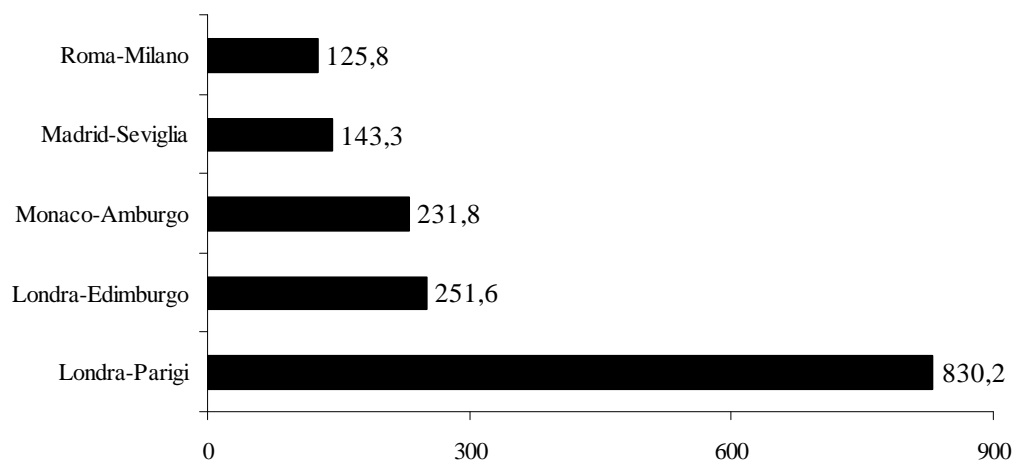
Occorre poi considerare che nel sistema di tariffazione italiana è prevista l'introduzione di una degressività accentuata sulla base della percorrenza chilometrica: questo meccanismo non è invece previsto per nulla in Germania, mentre in Spagna si applica soltanto per i servizi con una distanza superiore ai 700 km. Diverso è il caso della Francia, in cui si determina una curva di degressività ancor più accentuata rispetto all'Italia, partendo però da un livello tariffario significativamente più elevato nella fascia fino a 100 km.

Graf.2 - Curva di degressività delle tariffe ferroviarie (base per 100 km =100)



Per completare l'esercizio di confronto, e per rendere ancora più visibile la distanza che si separa dall'Europa, può essere interessante mettere a confronto i valori tariffari per alcune relazioni europee, considerando non solo le tariffe base ma anche i supplementi, con valori espressi sempre con il criterio omogeneo della parità di potere di acquisto della moneta.

Graf.3 - Prezzo chilometrico unitario per alcune relazioni europee (valori in lire equivalenti a standard di potere di acquisto)



Ma la distanza delle ferrovie italiane rispetto alle altre imprese ferroviarie europee non si esprime soltanto in termini di livello tariffario. È soprattutto il criterio adottato per la determinazione della tariffa che costituisce, già oggi ma soprattutto in prospettiva, uno svantaggio competitivo rispetto alle altre imprese ferroviarie. Esistono oggi tre sistemi principali in Europa per la determinazione dei prezzi:

1. la *base chilometrica pura*, con un criterio di calcolo che prevede un prezzo chilometrico di base per la seconda classe che diminuisce in funzione della percorrenza; la prima classe è calcolata come variazione del prezzo della seconda; alla tariffa base si aggiunge, per i servizi di qualità, un supplemento, ancorato anch'esso alla percorrenza chilometrica. Questo sistema è adottato in Italia ed in Spagna; per la RENFE, a differenza che per FS, la degressività si applica solo per le percorrenze superiori ai 700 km per la tariffa base, mentre non si applica ai supplementi
2. la *base chilometrica corretta per le diverse relazioni*, con un criterio di calcolo che prevede un prezzo chilometrico di base della seconda classe ed un valore della prima classe espresso come variazione rispetto alla tariffa base. Tuttavia, per quanto si riferisce ai soli treni con supplemento, il supplemento stesso è collegato al tipo di relazione. Questo è il sistema adottato in Germania ed in Francia; dal 1997 la DB sta realizzando il passaggio ad un sistema di prezzi completamente sganciato dalla base chilometrica
3. i *prezzi per relazione*, con un criterio di calcolo, per i servizi di media e lunga percorrenza, mirato rispetto alle diverse tipologie di servizio erogato alla clientela, sulla base di una suddivisione in zone; è questo il meccanismo di calcolo adottato già oggi in Gran Bretagna, con una suddivisione della rete in 26 zone.

Senza una radicale revisione dei criteri per la determinazione dei prezzi e senza una chiara definizione del sentiero istituzionale per la determinazione delle tariffe, il percorso verso l'efficienza ed il mercato delle ferrovie italiane è reso estremamente più complesso.

Mentre gradualmente si delinea il sentiero istituzionale per il passaggio dal monopolio alla concorrenza, non si avverte ancora la necessaria sensibilità per mettere mano con decisione ai criteri attraverso i quali si governa il rapporto con il mercato. È estremamente urgente superare la fase del dibattito ideologico per passare alla conoscenza dei dati di fatto: è solo su questa base che è possibile assumere decisioni consapevoli e coerenti.

Sulla base delle considerazioni finora espresse, emerge la necessità di una profonda revisione delle logiche che conducono alla formazione dei prezzi nei servizi viaggiatori delle Ferrovie dello Stato, per allinearsi a quanto già è previsto dalla normativa in vigore (direttiva UE n. 440/91 e articolo 13 dell'atto di concessione): libertà dell'impresa di fissare il prezzo sulla base del valore del servizio e delle medie europee del settore, con possibilità da parte del Governo di determinare un valore differente, riconoscendo in questo caso il delta economico come corrispettivo all'impresa ferroviaria.

Per procedere in questa direzione appare indispensabile introdurre una differenziazione tra due mercati di riferimento dei servizi viaggiatori:

- il trasporto metropolitano e regionale, che rientra nell'area del servizio pubblico sulla base delle normative europee, per il quale sono le Regioni a fissare il livello tariffario, anche in relazioni con le scelte che vengono effettuate in sede di contratto di servizio sulla quantità e sulla qualità dei servizi di trasporto che vengono acquistati, con il vincolo che si raggiunga

almeno il 35% di grado di copertura dei costi con i ricavi da traffico, al netto dei costi di infrastruttura;

- il trasporto passeggeri di media e lunga percorrenza, per il quale debbono invece valere regole di mercato, che legano strettamente la fissazione del prezzo alla qualità per relazione del servizio erogato, alle condizioni offerte dalla concorrenza, alla evoluzione della domanda espressa dalla clientela.

La leva del prezzo costituisce dunque un elemento strategico di riferimento per riorganizzare il trasporto ferroviario passeggeri di media-lunga percorrenza in una logica di concorrenza, con la necessaria flessibilità per governare il rapporto con il mercato.

Le Ferrovie dello Stato hanno presentato, a giugno del 1997, una proposta di riforma del sistema di determinazione dei prezzi per i servizi viaggiatori orientata al superamento dell'ancoraggio chilometrico per la fissazione del valore del servizio. L'obiettivo è quello di procedere gradualmente verso la fissazione di prezzi di mercato per le specifiche relazioni di traffico, tenendo in conto la qualità del servizio erogato, la frequenza del servizio stesso, il rapporto competitivo esistente sulle specifiche rotte di traffico con gli altri modi di trasporto.

La proposta presentata dall'azienda prevede il rispetto di un tetto di incremento dei prezzi entro le compatibilità derivanti dalla applicazione della formula del price-cap, che costituisce comunque un riferimento di carattere generale dal punto di vista della regolazione che deve essere rispettato.

Vengono previsti inoltre una serie di parametri di miglioramento della qualità del servizio che devono essere rispettati dall'azienda per poter ottenere, di anno in

anno, gli incrementi previsti dalla applicazione della formula di price-cap. Nel caso in cui non si raggiungano tali performances, sono previsti meccanismi automatici di riduzione dell'incremento previsto di prezzo.

Il pricing è rilevante sotto un altro fronte, vale a dire nel rapporto che si instaurerà nel corso del tempo tra il gestore della infrastruttura e le imprese di trasporto ferroviario, per stabilire i criteri ed il valore del canone di accesso alla rete. Si tratta di una leva strategica per definire il posizionamento competitivo delle imprese di trasporto ferroviario, e quindi anche dei soggetti che accederanno al mercato del trasporto passeggeri di media-lunga percorrenza. Cerchiamo di verificare quali sono le linee di tendenza in campo su tale questione.

3.2.4. Finalità e logiche di definizione del pedaggio di accesso alla infrastruttura ferroviaria

Il quadro di riferimento

Il contesto entro cui si inserisce la definizione dei meccanismi di determinazione del canone di utilizzo dell'infrastruttura (pedaggio) è caratterizzato, sia sul fronte comunitario che su quello nazionale, dall'imminenza di decisioni rilevanti per il futuro del trasporto ferroviario in Europa.

Il recepimento delle direttive comunitarie.

Appare ormai in dirittura d'arrivo il percorso di attuazione nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie in materia ferroviaria. In particolare, è

stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il decreto di recepimento della direttiva 91/440 (DPR 8 luglio 1998, n. 277). Il regolamento di recepimento delle direttive 95/18 e 95/19 è stato approvato in 1^a lettura dal Consiglio dei Ministri ed ha completato l'iter dei pareri del Parlamento e del Consiglio di Stato. Il primo dei due regolamenti definisce il percorso istituzionale che porta alla definizione e alla applicazione del canone di accesso alla infrastruttura.

Il progetto freight freeways.

Il 1997 ha visto sorgere e concretizzarsi l'iniziativa congiunta della Commissione Europea e dei gestori di alcune infrastrutture ferroviarie europee, tra cui FS, per lo sviluppo di corridoi di trasporto ferroviario merci (le cd. "freeways") su cui sperimentare i meccanismi di mercato previsti dalle direttive comunitarie.

Di questi meccanismi, l'allocazione della capacità ed il canone di uso dell'infrastruttura rappresentano la fondamentale ossatura per lo sviluppo di un mercato non discriminatorio dei servizi ferroviari.

La regionalizzazione del Trasporto Locale.

Nell'ambito nazionale si devono sottolineare almeno due aspetti. In primo luogo l'avvio della regionalizzazione del trasporto locale, che avrà una concreta verifica con la stipula dei contratti di servizio con le regioni e che rappresenta un fondamentale cambiamento di responsabilità nella programmazione e nella relativa gestione delle risorse disponibili per l'intero sistema di trasporto locale e regionale.

I rapporti finanziari con lo Stato.

A ciò si aggiunge la conferma di un quadro di rigore nella conduzione della spesa pubblica da parte delle autorità governative, il cui orizzonte è tuttora dominato dalle preoccupazioni di coerenza degli aggregati macroeconomici nazionali con il mantenimento dei traguardi di convergenza raggiunti con l'adesione alla moneta unica europea.

Le azioni finora intraprese da FS.

L'azione comunitaria e gli sviluppi nazionali hanno prodotto l'avanzamento del processo di divisionalizzazione di FS, avviato con la Direttiva del Presidente del consiglio dei Ministri dell'inizio del 1997 (cd Direttiva Prodi).

Il meccanismo dei prezzi di trasferimento interni ad FS, messo a punto con il compito di regolare le principali transazioni tra i diversi soggetti all'interno di un'impresa ferroviaria integrata, deve evolversi fino a divenire un meccanismo in grado di simulare il funzionamento di un mercato che distingua tra due attività: quella di offerta di capacità infrastrutturale alle imprese di trasporto e quella di offerta del servizio di trasporto al cliente finale. Questa evoluzione ha già avuto una prima parziale elaborazione nella messa a punto del pedaggio sulla parte italiana della Freeway Nord-Sud.

Conclusioni

Dal quadro di riferimento sinteticamente disegnato nei punti precedenti, emergono due vincoli essenziali per la definizione del canone di utilizzo dell'infrastruttura in Italia. Essi riguardano gli aspetti finanziari e gli elementi di contendibilità del mercato del settore ferroviario.

I primi attengono essenzialmente alla natura e alla quantità dei rapporti finanziari tra lo Stato e FS: la scarsità di risorse pubbliche a disposizione del sistema ferroviario e l'insieme delle (attuali) regole comunitarie sugli aiuti di Stato impongono al gestore dell'infrastruttura di trarre una quota sostanziale dei propri fabbisogni finanziari dal proprio mercato di riferimento (ovvero dalle imprese di trasporto ferroviarie utilizzatrici dell'infrastruttura) sotto forma di pedaggio.

Per quanto riguarda l'applicazione del principio della concorrenza, esso implica la possibilità di accesso al mercato, vale a dire l'assenza di barriere all'entrata rilevanti per nuovi operatori, sia per quanto riguarda le regole di accesso che per il prezzo.

Sul mercato della capacità infrastrutturale sarebbe quindi problematico utilizzare il pedaggio (così come il meccanismo di assegnazione delle tracce orarie) come barriera protettiva per gli operatori nazionali sul mercato del trasporto ferroviario. In altri termini il meccanismo del pedaggio dovrà rispondere ad un severo test di non discriminarietà da parte della Commissione Europea.

Gli obiettivi del pedaggio

Gli orientamenti di politica dei trasporti ferroviari della Commissione Europea.

Nell'azione di deregolamentazione dell'assetto monopolistico del sistema ferroviario europeo, la Commissione Europea ha chiaramente indicato il suo obiettivo finale: la costruzione di un mercato europeo contendibile dei servizi di trasporto ferroviari.

Questo orientamento non è dissimile da quello assunto dalla Commissione per altre public utilities, come le telecomunicazioni o l'energia elettrica. Ciò che differenzia in maniera radicale il trasporto ferroviario da queste ultime è che, visto nel suo insieme e nelle attuali condizioni tecniche e di mercato, il monopolio ferroviario presenta condizioni di redditività molto più incerte. Non esiste, in altri termini, una rendita monopolistica da distribuire al consumatore finale, bensì una perdita da minimizzare.

Se il mercato finale dovrà quindi presentare una connotazione tendenzialmente concorrenziale, maggiore flessibilità la Commissione ha dimostrato nel disegnare il mercato della capacità infrastrutturale. Su questo mercato la peculiarità degli assetti economici e territoriali degli Stati membri si combina con i risultati dell'analisi microeconomica del settore ferroviario, in cui la forte prevalenza dei costi fissi, spesso irrecuperabili, è connaturata in gran parte alle installazioni infrastrutturali e al loro utilizzo fortemente discontinuo.

Ciò comporta che l'approccio seguito sia orientato a considerare l'infrastruttura come monopolio naturale, la cui definizione viene solidamente ancorata al principio della sussidiarietà. In altri termini, agli Stati membri è lasciata ampia libertà di decisione sulla proprietà pubblica o privata di tali monopoli, fermo restando ovviamente il principio del libero accesso alle risorse del monopolista da parte di una pluralità di operatori.

Se gli obiettivi dell'Unione Europea sono i benefici che i clienti finali del trasporto ferroviario (imprese, cittadini) otterranno in termini di maggiore e migliore offerta di servizi, tramite un assetto contendibile, al mercato della capacità infrastrutturale spetta un difficile ruolo di cerniera tra le esigenze degli operatori (domanda) e quelle del monopolista (offerta).

Per raggiungere l'obiettivo anzidetto, un tale mercato necessita di una efficace regolazione, garantendo l'accesso agli operatori senza discriminazioni e ottenendo, per questa via, un orientamento del monopolista verso la fornitura di capacità in modo quanto più efficiente possibile. Va ancora sottolineato che tale efficienza non conduce necessariamente ad un guadagno, in quanto la gestione dell'infrastruttura consente un profitto solo per livelli di domanda elevati.

Il canone d'uso dell'infrastruttura si trova dunque nella duplice posizione di essere la fonte principale dei ricavi del gestore dell'infrastruttura e lo strumento principale (assieme alle regole di assegnazione della capacità) di regolazione di un mercato monopolistico.

L'assetto tradizionale dei sistemi ferroviari nazionali in Europa, caratterizzato dal succedersi delle diverse politiche di welfare e di investimento degli Stati e dallo stratificarsi degli obblighi di servizio pubblico, è giunto all'appuntamento con il mercato unico e con la deregulation settoriale con un ventaglio di posizioni estremamente diversificate. A tale situazione si somma una più vasta difficoltà, rappresentata dall'attuazione delle politiche di convergenza economica adottate nel corso degli anni '90, in vista prima dell'unificazione del mercato e poi della moneta unica europea.

La combinazione di tutti questi elementi sottopone lo strumento "pedaggio" a pressioni e vincoli difficilmente conciliabili e ciò si riflette inevitabilmente nelle posizioni che i diversi gestori dell'infrastruttura europei esprimono, innanzitutto sul livello di copertura dei propri costi e, successivamente, sulla struttura della tariffazione delle prestazioni, nonché sulla tipologia delle prestazioni stesse.

L'approccio alla tariffazione dell'infrastruttura da parte delle reti comunitarie

La Comunità Europea ha di recente fatto realizzare uno studio ricognitivo sullo stato di applicazione del pedaggio. In sintesi è emerso che:

- Sette Stati Membri applicano già un sistema di tariffazione dell'infrastruttura ferroviaria, ed un altro ha fissato i pedaggi a livello zero mentre sta sviluppando un approccio per il lungo termine. Gran parte dei restanti sette Stati Membri prevede di introdurre pedaggi infrastrutturali a medio termine, sebbene uno solo abbia adottato decisioni sui tempi e sulla metodologia per realizzare tale obiettivo;
- Vi sono differenze sostanziali tra gli approcci sulla tariffazione dell'infrastruttura ferroviaria adottati finora dai singoli Stati Membri. Questi riflettono differenze significative tra le strutture del mercato e la natura della rete ferroviaria in ciascuno Stato Membri, nonché chiare differenze tra le politiche dei governi in relazione al trasporto pubblico ed alla messa a disposizione di fondi pubblici. Nondimeno gran parte dei quadri di tariffazione esistenti può essere ricondotta ad uno dei due seguenti approcci di massima.

L'approccio scandinavo si applica in Svezia e Finlandia, nonché in misura ampia in Danimarca. Esso consiste in un sistema di tariffazione relativamente semplice con bassi pedaggi variabili basati sui costi marginali di breve periodo (SRMC), (comprensivo dei costi esterni, ma adeguato in alcuni casi per tener conto dei raffronti con gli altri modi di trasporto). Vi sono anche alcune tariffe fisse (generalmente basse), che sono basate su un confronto con la tassazione degli utenti stradali.

L'approccio del *costo medio adeguato* si applica, sebbene con alcune differenze, in Germania, Francia ed Austria. Il suo obiettivo è di incamerare un ammontare prefissato di ricavi, principalmente (ma non esclusivamente) attraverso pedaggi variabili. Sebbene questi pedaggi sono adeguati per riflettere una serie di fattori di costo e di mercato, ed alcuni ricavi sono ottenuti attraverso una tariffa fissa, questo approccio può portare a pedaggi variabili sostanzialmente più alti dello SRMC, in funzione del livello di contributi statali disponibili.

Una differenza chiave tra questi due approcci è il rapporto tra i contributi degli Stati ed il livello dei pedaggi infrastrutturali. Nell'approccio scandinavo, il livello dei pedaggi infrastrutturali è determinato principalmente dalle condizioni dei costi e dai confronti con gli altri modi di trasporto, per cui il livello dei contributi statali è determinato dalla differenza tra i costi infrastrutturali totali ed i ricavi da quei pedaggi. Al contrario, i contributi degli Stati nell'approccio del *costo medio adeguato* sono generalmente connessi a decisioni più ampie sulla priorità nella spesa pubblica, ed i pedaggi infrastrutturali quindi devono generare ricavi sufficienti per coprire la differenza tra i contributi degli Stati ed i costi infrastrutturali totali.

L'approccio adottato in Gran Bretagna non rientra in nessuna di queste categorie. La particolare struttura del mercato ed il quadro dei finanziamenti adottato in Gran Bretagna permette tariffe fisse molto alte che si applicano senza distorcere la concorrenza. Così può essere ottenuto un alto livello di copertura dei costi mantenendo la maggior parte delle tariffe variabili al livello dello (o di fatto sotto lo) SRMC. Caso unico tra gli Stati Membri, alcune tariffe dell'accesso in Gran Bretagna sono determinate dalla negoziazione tra gli operatori ferroviari ed il gestore dell'infrastruttura.

La situazione italiana

Le Ferrovie dello Stato SpA sono un'azienda integrata in via di divisionalizzazione e societizzazione. L'attuale fase di transizione ha già visto la costituzione di unità di business e della Divisione Infrastruttura.

La rete ferroviaria italiana gestita da FS SpA si compone di circa 16 mila chilometri di linee, di cui circa il 40% a doppio binario e il 60% elettrificato. Accanto ad essa esistono circa altri quattromila chilometri gestiti da imprese di trasporto di interesse regionale (ferrovie concesse ed in gestione governativa).

Sulla rete gestita da FS SpA, la distribuzione del traffico è molto squilibrata, essendo circa l'80% dei servizi concentrati sul 35% della rete, la cosiddetta rete "fondamentale". Tale rete presenta, inoltre, una serie di disomogeneità tecniche che non consentono di sfruttarne totalmente la potenzialità in termini di offerta di capacità.

Lo Stato italiano è impegnato in un ragguardevole programma di investimenti nell'infrastruttura ferroviaria, che ha come obiettivo principale il raddoppio degli itinerari e dei nodi più congestionati e l'omogeneizzazione tecnologica della rete fondamentale, tali da consentire, a regime, l'offerta di una capacità più che adeguata alla domanda di servizi.

Nell'attuale fase di transizione gli operatori commerciali, sottoposti al doppio vincolo della localizzazione della domanda e della scarsità di capacità infrastrutturale, sopportano notevoli costi dovuti all'inadeguatezza tecnologica dell'infrastruttura (e ad un modello organizzativo poco aderente al mercato).

L'azione pubblica nel campo dell'infrastruttura tende a non trasferire sugli operatori commerciali il costo dell'attuale inefficienza, anticipando gli effetti del programma di investimenti. L'impegno dello Stato è tanto più importante, quanto più si guarda al fortissimo sforzo di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica effettuato dall'Italia nel corso degli ultimi anni e che ha consentito il raggiungimento di obiettivi di risanamento di grandissima portata.

Se dunque, nel breve periodo, l'infrastruttura ferroviaria italiana è caratterizzata da uno squilibrio nella distribuzione dell'offerta di capacità, che si traduce in una notevole sottocapacità rispetto alla localizzazione della domanda, nel medio-lungo periodo tale caratterizzazione cederà il passo al fenomeno opposto e il gestore dell'infrastruttura dovrà fronteggiare più acuti problemi di sovracapacità connessi al persistere dell'eccesso di offerta sulla rete "non fondamentale" cui si sommerà l'aumento di capacità della rete fondamentale indotto dagli investimenti in corso.

Profilo di efficienza del sistema ferroviario e regole di fissazione del pedaggio

La transizione del sistema ferroviario italiano dal monopolio integrato ad un modello aperto all'ingresso di altri operatori di servizi si colloca in un contesto di notevoli difficoltà di carattere strutturale. Cionondimeno l'obiettivo deve essere quello di indurre in tutti gli attori del processo comportamenti virtuosi, che consentano di raggiungere miglioramenti di efficienza da trasferire alla domanda finale, i soli in grado di attrarre investimenti in nuovi servizi e di spostare una maggiore quota della domanda di trasporto verso la modalità ferroviaria.

In questo ambito di transizione il mercato nazionale della capacità infrastrutturale deve essere regolato in modo da ottimizzare l'utilizzo di un bene

scarso, senza penalizzare irrimediabilmente gli operatori dei servizi di trasporto, avviati ad una difficile opera di razionalizzazione organizzativa e di riorganizzazione della propria presenza sui diversi mercati finali.

È evidente in questo processo il ruolo fondamentale giocato dal pedaggio. Esso deve segnalare agli operatori la costosità relativa della capacità pregiata, penalizzando la sua “distruzione” e incentivando, invece, l’utilizzo di capacità alternativa presente sugli itinerari meno congestionati. Questa operazione, contemporaneamente, deve evitare di scaricare sugli operatori i costi di un adeguamento tecnologico e quantitativo dell’offerta su cui essi non hanno la possibilità (né la missione) di intervenire.

Nell’Unione Europea possono essere rintracciati, sia pure con forzature notevoli, due modelli “estremi” di riferimento nell’elaborazione di un pedaggio per l’utilizzo dell’infrastruttura, l’uno (Germania) mirato alla copertura dei costi medi sopportati dal gestore e l’altro (Svezia) orientato alla copertura dei costi marginali.

La situazione italiana mal si adatta ad una tale schematizzazione. L’accumularsi di politiche strutturali di segno contrario alla valorizzazione della rete e del trasporto ferroviario, nonché un utilizzo spesso improprio della ferrovia in termini di ammortizzatore dei conflitti sociali e territoriali, trovano FS in ritardo con l’appuntamento della liberalizzazione europea. Alla transizione dai monopoli nazionali al mercato europeo dei servizi di trasporto si somma la necessità di un adeguamento tecnologico e quantitativo della capacità infrastrutturale e di una riorganizzazione efficiente dell’intera filiera ferroviaria.

Una doppia transizione, dunque, che impone una contestuale attenzione al mercato finale ed all'efficienza del gestore dell'infrastruttura, coadiuvati da uno sforzo straordinario dell'investitore pubblico, che è anche proprietario dell'infrastruttura. L'impegno dello Stato nell'adeguare l'infrastruttura ferroviaria alle esigenze degli operatori si sostanzia nel non richiedere ad essi di pagare gli investimenti e la manutenzione della rete, bensì di considerare nel pedaggio esclusivamente il costo connesso alla fornitura delle attività di circolazione da parte del gestore dell'infrastruttura e degli eventuali servizi accessori richiesti dagli operatori a seconda dei servizi da loro offerti ai clienti.

Tuttavia, proprio a causa delle inadeguatezze e dei ritardi, l'attuale costo di circolazione da porre a carico degli operatori ferroviari ammonterebbe, nel 1998, a circa 2300 miliardi. È questa la ragione per cui allo Stato si richiede un supplemento di intervento, temporaneo, che anticipi gli effetti degli investimenti verso gli operatori e simili, da subito, il costo di circolazione efficiente che dovrà fungere da riferimento.

Inoltre, nel breve periodo, in un quadro strutturale in cui agli squilibri fisici e qualitativi della rete si sommano le esigenze di riorientamento all'efficienza e al mercato delle divisioni commerciali, occorre anche tenere conto della sostenibilità commerciale del canone di accesso ottimizzando contemporaneamente una capacità notevolmente carente.

Vincoli ed opportunità che derivano dal quadro europeo

La realizzazione del difficile equilibrio tra le esigenze di sostenibilità commerciale dei servizi di trasporto, quelle di efficienza del gestore dell'infrastruttura e quelle di diminuzione della spesa pubblica, ha richiesto (e

richiederà nel futuro) misure di razionalizzazione e necessita di azioni regolatrici dei trasferimenti pubblici al settore ferroviario.

In questo ambito, le regole dettate dalla normativa comunitaria danno luogo a vincoli e ad opportunità che, se opportunamente modulate, possono consentire di orientare il processo di transizione verso risultati positivi.

In particolare, la disposizione in materia di equilibrio economico tendenziale del gestore dell'infrastruttura se, da un lato, orienta la gestione dell'infrastruttura verso l'efficienza, dall'altro consente allo Stato di modulare l'equilibrio in funzione della effettiva qualità (e quantità) del servizio offerto dal gestore. La contribuzione pubblica all'infrastruttura è soggetta ad un meccanismo di regolazione che prevede una sua progressiva riduzione in parallelo con il processo di efficientamento derivante dallo sviluppo delle tecnologie sull'infrastruttura.

Le indicazioni comunitarie sui parametri da porre a base del canone di accesso all'infrastruttura, mettono a disposizione degli Stati membri e dei gestori un set di fenomeni tra i quali scegliere quelli che meglio caratterizzano la realtà nazionale. Così in Italia, il fenomeno della scarsità (assoluta) di capacità infrastrutturale può essere posto a base di un meccanismo di pedaggio che consenta l'utilizzo ottimale della capacità attualmente disponibile sulla rete.

Le logiche del pedaggio e l'algoritmo di calcolo

Le logiche di determinazione del pedaggio e la struttura dell'algoritmo si legittimano a partire dall'identificazione delle specifiche attività offerte dal gestore dell'infrastruttura verso gli operatori commerciali che danno luogo al pagamento di un canone di accesso.

Di seguito saranno quindi identificate tali attività e i costi che a tali attività fanno riferimento, per poi entrare nel dettaglio del meccanismo di determinazione del canone e della sua struttura.

Servizi e costi di riferimento

Seguendo il modello già sperimentato sulle freeways, la cui filosofia si avvia a divenire patrimonio comune dei gestori dell'infrastruttura europei, l'accesso alla rete ferroviaria italiana comporta un pacchetto di servizi che sono oggetto di pedaggio ed una serie di servizi facoltativi, che sono oggetto di prezzi separati.

I servizi obbligatori si riferiscono essenzialmente alle attività di circolazione, intese in senso complessivo: diritti di accesso e programmazione delle tracce, utilizzo della rete, delle stazioni, degli scali, dei sistemi di segnalamento, di controllo, di telecomunicazione, ecc..

Il canone di accesso all'infrastruttura prende a base di riferimento i costi del gestore che si riferiscono alle attività di circolazione sopradescritte. Ciò significa considerare:

- i costi del personale di circolazione diretto e indiretto;
- i costi operativi di circolazione (al netto dei costi di energia per trazione che costituiranno una voce a parte oggetto di attribuzione ai clienti in funzione di consumi standard specifici);
- i costi di pulizia delle stazioni (relativamente alle parti comuni);
- i servizi di Holding (quota parte attribuita al servizio di circolazione);
- gli accantonamenti per rischi imprevisti.

Il montante dei costi di circolazione così costruito va rettificato mediante la detrazione di:

- ricavi diversi da attività afferenti al processo di circolazione;
- capitalizzazioni.

Coerentemente con quanto indicato in precedenza, il totale dei costi così ottenuto non viene integralmente ripartito agli utilizzatori dell'infrastruttura, ma abbattuto della quota parte temporaneamente sovvenzionata dallo Stato attraverso la compensazione per extra costi di circolazione (K1).

Il montante che ne risulta è quello a base del calcolo del prezzo dell'utilizzo della singola fascia oraria; tale prezzo va a sua volta ridotto di una percentuale, specifica per natura di traffico, nel caso che la tratta percorsa richieda la presenza del doppio agente di condotta.

Tale riduzione ha la natura di compensazione per extra-costi di condotta sopportati dall'infrastruttura a causa dell'assenza sulla linea delle tecnologie che consentono la marcia il sicurezza ad agente unico.

Il totale delle riduzioni sul prezzo della traccia viene finanziato con un apposito contributo dello Stato al gestore dell'infrastruttura (K2). Anche tale contributo ha carattere temporaneo, e si riduce di anno in anno, in parallelo alla implementazione delle tecnologie lungo linee per l'agente unico.

L'algoritmo di calcolo: struttura e logica.

Il pedaggio è il prezzo che remunera la prestazione base di accesso, a cui si aggiungono le prestazioni accessorie richieste dall'impresa ferroviaria cliente,

quale la fornitura di energia, che vengono prezzate separatamente, pur nell'ambito dello stesso contratto di accesso.

Per il calcolo del pedaggio l'intera rete ferroviaria è stata sezionata in:

- Rete fondamentale (circa 6.000 Km di linea), a sua volta suddivisa in 42 tratte commerciali;
- Restante rete (circa 10.000 Km di linea), dalla quale sono state enucleate le linee a scarso traffico (circa 2.500 Km di linea);
- Nodi, in numero di otto, che costituiscono i punti complessivi dell'infrastruttura ferroviaria in cui il traffico viene smistato da/per una pluralità di impianti, secondo caratteristiche di circolazione particolari. Tali nodi sono oggi i principali "colli di bottiglia" del sistema.

Il pedaggio da pagare per l'accesso del singolo convoglio si compone di due parti:

- una parte fissa, pari, per il complesso dei convogli circolanti, al 35% del montante pedaggi nettato del trasferimento per extra costi di circolazione (K1);
- una parte variabile, pari al restante 65%.

La parte fissa, corrisposta per convoglio-giorno di effettuazione, ha una duplice finalità:

- ha un valore di diritto di prenotazione, e pertanto viene corrisposta anche in caso di disdetta della traccia-oraria, a garanzia della serietà della programmazione dell'orario;

- costituisce elemento di degressività del pedaggio complessivo, rendendolo crescente in misura meno che proporzionale al chilometraggio percorso. Ciò al fine di prezzare non solo la capacità utilizzata, ma anche una quota di quella resa inutilizzabile da tracce orarie che utilizzano le tratte di linea solo parzialmente, come avviene tipicamente per i convogli a breve percorrenza.

La parte fissa viene poi articolata, in relazione alla qualità delle linee impegnate, in ragione relativa di 1, se la traccia impegna la rete fondamentale o i nodi, di 1/6 se impegna la restante rete, e di zero (assenza di parte fissa) se vengono impegnate esclusivamente le linee a scarso traffico, di limitata valenza commerciale. La parte fissa non viene corrisposta per i treni di servizio, quelli che non effettuano trasporti commerciali.

La parte variabile è data dal prodotto della percorrenza chilometrica del convoglio per un prezzo-base a Km, prezzo che sulla rete fondamentale viene modulato in base a quattro parametri che tengono conto rispettivamente di:

- la *velocità* con cui si effettua il servizio;
- la *densità* di circolazione sulla specifica tratta e durante la specifica fascia oraria giornaliera;
- il *tempo* di impegno dei nodi;
- l'*usura* dell'infrastruttura (del binario e della linea di alimentazione).

La *velocità del servizio (Parametro 1)* si ottiene attraverso lo scostamento dalla velocità omotachica: per ogni combinazione tratta/fascia oraria sono state determinate le *velocità omotachiche* di riferimento, alle quali è rapportata la velocità programmata dello specifico treno. Il parametro in oggetto assumerà un valore diverso a seconda del range di scostamento così calcolato.

La densità di circolazione (Parametro 2) si fonda sul concetto di potenzialità: per ogni tratta viene determinata una *potenzialità giornaliera* (espressa dal massimo numero di treni che è possibile farvi circolare nelle ore della giornata dedicate alla circolazione). Da qui si passa a delle *potenzialità di fascia* e, infine, per ogni combinazione tratta / fascia oraria si stabilisce la densità (alta, media, bassa) in funzione del rapporto fra il numero dei treni circolanti nella fascia oraria specifica e la potenzialità di fascia precalcolata.

Il tempo di impegno del nodo (Parametro 3) individuerà (per ogni nodo) un tempo medio di utilizzo, sulla base del tempo di occupazione da parte di tutti i treni commerciali che vi circolano risultante nell'orario preso a riferimento. Il parametro, associato al generico treno che impegna un nodo, assumerà un valore diverso in relazione al rapporto fra il proprio tempo di impegno del nodo e quello medio del nodo stesso, alla fascia oraria di riferimento ed al fatto che il treno utilizzi o meno la stazione principale di Nodo.

L'usura dell'infrastruttura (Parametro 4) considererà due elementi:

- l'usura del binario, in relazione al peso e alla velocità dello specifico treno;
- l'usura della linea elettrica, in relazione al numero dei pantografi e alla velocità.

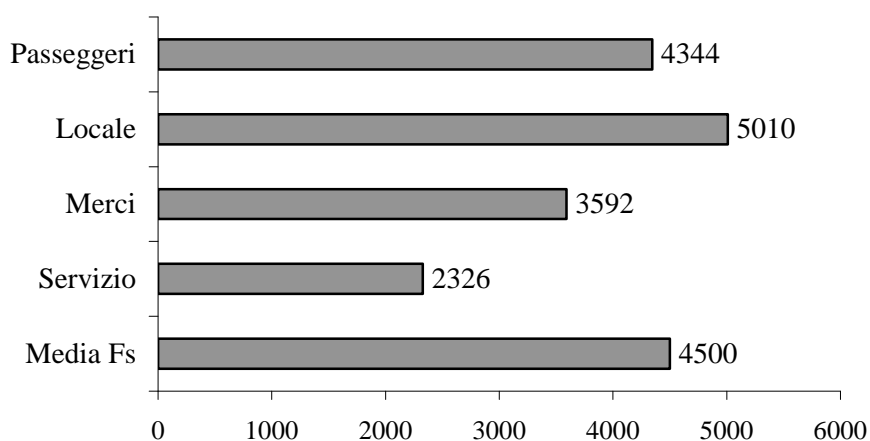
Questi elementi vanno confrontati con quelli di un treno standard e dal confronto si determina il valore del parametro.

I risultati del calcolo applicando gli algoritmi descritti

Applicando gli algoritmi finora descritti all'offerta ferroviaria attualmente in esercizio, si determinano i valori economici di riferimento, espressi prima in

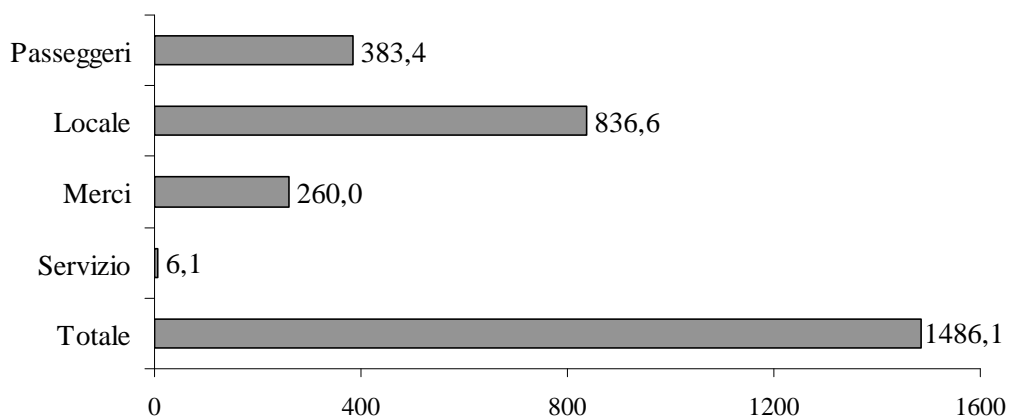
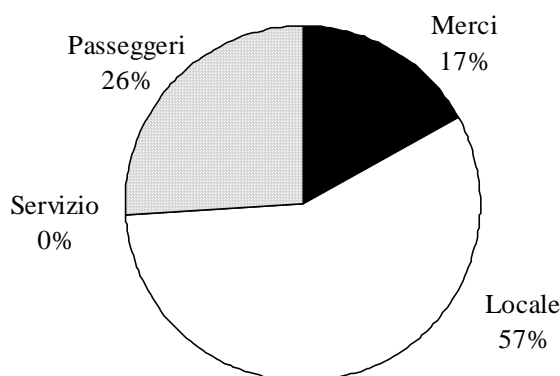
pedaggio medio a treno/Km per impresa ferroviaria e poi in pedaggio finale complessivo per impresa ferroviaria; entrambi i valori sono considerati ante applicazione del parametro di sconto K2 senza considerare il costo per l'energia, che è transazione separata, che si aggiunge al costo della traccia oraria.

Graf.4 - Pedaggio medio a treno/km (valori in lire ante K2 a spese di energia)



La variabilità del prezzo di pedaggio tra le diverse imprese di trasporto è dettata dalle caratteristiche intrinseche della produzione ferroviaria e dalla applicazione dei parametri precedentemente descritti.

I treni del trasporto metropolitano e regionale, che utilizzando in modo più intenso i nodi ed i tratti densi della rete satura, pagano un pedaggio più elevato, mentre i treni merci, già penalizzati in termini di priorità di circolazione e che, anche per questa ragione, gestiscono costi di produzione più alti, pagano un pedaggio meno elevato, in virtù di un minore utilizzo dei punti critici della rete (nodi e tratte commerciali nelle ore di punta).

Graf.5 - Pedaggio finale per cliente (miliardi di lire)**Graf.6 - Ripartizione percentuale del pedaggio finale per cliente**

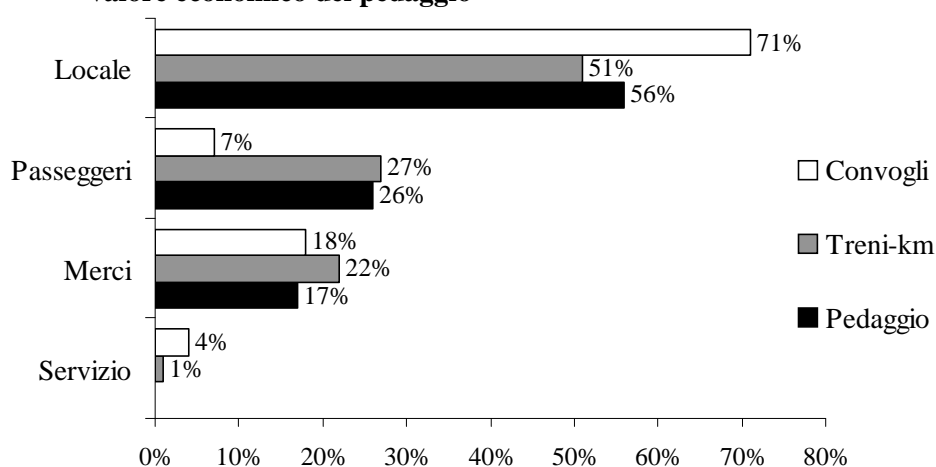
Considerazioni di sintesi e conclusioni sugli effetti economici del meccanismo di pedaggio

Se confrontiamo i valori percentuali per impresa ferroviaria del numero di convogli, dei treni/km e del valore economico del pedaggio, possiamo verificare che il meccanismo di allocazione finora analizzato presenta caratteristiche di sostanzialità equità dal punto di vista distributivo:

- il trasporto metropolitano e regionale, che presenta il valore percentuale più elevato in termini di pagamento del pedaggio (56%), registra d'altra parte un numero di convogli di gran lunga più elevato (71%), con un numero di treni/km. sostanzialmente allineato al valore economico della transazione (51%);
- il trasporto passeggeri di media-lunga percorrenza, che presenta il numero più basso di convogli (7%), paga un valore percentuale di pedaggio in linea con la sua produzione espressa in termini di treni/km;
- il trasporto merci presenta un valore percentuale del pedaggio inferiore rispetto ai treni/km prodotti, ma in linea con l'incidenza percentuale in termini di numero di convogli effettuati.

Per questa ragione, che è essenziale ai fini delle conclusioni economiche del meccanismo identificato, così come dimostrano i dati riportati nel grafico seguente, le logiche di applicazione dell'algoritmo del pedaggio sembrano essere pienamente in linea con gli obiettivi della regolazione.

Graf.7 - Ripartizione % tra imprese ferroviarie dei convogli, dei treni/km e del valore economico del pedaggio



4. IL SETTORE MARITTIMO

4.1. Premessa

Da qualche anno il traffico marittimo è oggetto di rinnovata attenzione da parte delle autorità di Bruxelles, in ragione dell'elevata capacità potenziale di assorbimento della crescita dei traffici intracomunitari che viene assegnata alla modalità marittima.

Dal punto di vista della liberalizzazione dei servizi, intesa come accessibilità degli operatori comunitari al cabotaggio nazionale, il quadro normativo comunitario ha stabilito l'abolizione della riserva di bandiera in più tappe (tav.1).

Tav.1. Calendario della liberalizzazione del cabotaggio marittimo

Cabotaggio continentale	Liberalizzato dal
Trasporto di merci non strategiche con navi superiori alle 650 tsl	1.1.1993
Approvvigionamento "off-shore" (merci/passeggeri)	1.1.1993
Servizi di crociera	1.1.1995
Trasporto di merci strategiche	1.1.1997
Trasporto di merci e passeggeri con navi inferiori alle 650 tsl	1.1.1998
Servizi regolari di passeggeri e di traghetto	1.1.1999
Cabotaggio con le isole	
Tutti i servizi merci e passeggeri	1.1.1999
Deroga per la Grecia	
Servizi regolari di passeggeri e traghetto Trasporti di merci e passeggeri effettuati con navi inferiori alle 650 tsl	1.1.2004

Fonte: Normative comunitarie

Non pochi Paesi europei hanno in questi anni modificato il regime dei propri registri navali, ammettendo anche le navi iscritte ai cosiddetti registri internazionali all'esercizio del cabotaggio nazionale. Nel momento in cui si realizzavano le condizioni per un riassetto dell'offerta di servizi marittimi in Europa, tali Paesi hanno ritenuto di sostenere in questo modo la concorrenzialità delle proprie flotte consentendo loro di passare ad un registro che assicura costi operativi sensibilmente inferiori grazie alla più ampia possibilità di impiegare marittimi extra-comunitari e ad un trattamento fiscale agevolato. L'interesse ad entrare nel mercato italiano - rilevante per volume di merci e numero di passeggeri - potrebbe essere rafforzato anche da alcuni eventi contingenti, quali l'attesa eliminazione dei duty-free, che oggi costituisce una notevole fonte di profitti per gli operatori dei mari del nord.

La tappa del processo di liberalizzazione avviata lo scorso 1° gennaio, rappresenta per l'Italia un fatto potenzialmente dirimpente, perché il mercato italiano rappresenta l'80% del mercato passeggeri (e il 50% delle merci) che si è aperto alla concorrenza europea, senza che sia stata data agli armatori italiani la possibilità di competere alle stesse condizioni operative delle flotte degli altri Stati comunitari. Si aggiunge la curiosa circostanza che l'accesso resta garantito anche agli operatori greci, che continuano a godere della protezione del proprio (cospicuo) mercato ancora per cinque anni e che tradizionalmente beneficiano di norme fiscali di particolare favore (tonnage tax).

In questa prospettiva, la Confitarma, la Fedarlinea e la Tirrenia hanno ritenuto opportuno offrire agli operatori ed ai decisori politici elementi di analisi comparata della competitività fra le diverse marine europee nel settore dei trasporti di cabotaggio tra porti nazionali, per sollecitare conseguenti riflessioni, aziendali e politiche. Si è voluto quantificare la nota situazione di svantaggio

competitivo degli operatori italiani a causa di differenziali nei fattori di costo al di fuori del loro controllo.

Al riguardo riportiamo qui brevemente i risultati dello studio Arthur Andersen MBA, con particolare riferimento ai dati relativi al segmento passeggeri.

Lo studio analizza i regimi normativi dei diversi registri europei ammessi allo svolgimento dei servizi di cabotaggio (Registri Ordinari per tutti i paesi o Primi Registri e Secondi Registri per Germania, Portogallo, Spagna, Danimarca) e le condizioni esistenti nei diversi paesi in termini di mercato del lavoro e normativa fiscale e previdenziale, allo scopo di fornire un'indicazione sulle condizioni di competitività delle imprese armatoriali italiane operanti servizi di cabotaggio nazionale.

Emerge una situazione di forte penalizzazione per le imprese italiane con riferimento sostanzialmente a:

- Costo del lavoro;
- Fiscalità d'impresa.

I paesi che presentavano situazioni di limitata competitività delle proprie flotte (ad esempio Spagna e Portogallo) sono intervenuti al fine di consentire alle proprie imprese armatoriali di operare in condizioni di effettiva competitività.

Per l'Italia, l'allineamento del sistema al contesto competitivo risulta di rilevante importanza strategica, considerando che interessa oltre 15.000 marittimi, in grande parte residenti nelle aree meridionali.

4.2. Metodologia di analisi

I dati e le informazioni presentate in questo studio hanno comportato le seguenti attività:

- Richiesta di dati ed informazioni a corrispondenti esteri in merito ai Primi Registri ed a quei Secondi Registri dei paesi UE ammessi all'attività di cabotaggio (Germania, Portogallo, Danimarca, Spagna) relativamente a:
 - Nazionalità dei membri dell'equipaggio;
 - Retribuzione ed oneri contributivi per tutte le categorie di personale oggetto d'indagine;
 - Fiscalità delle imprese armatoriali iscritte ai Registri;
 - Sgravi ed agevolazioni contributive e fiscali sul costo del personale e sul reddito della società;

- Comparazione dei dati e delle informazioni con quelli relativi all'Italia, forniti da Confitarma e Fedarlinea/Tirrenia di Navigazione S.p.A., ed espressi in lire (cambi di fine giugno 1998). La comparazione ha preso come base di riferimento per ciascun paese il registro che offre le migliori condizioni di competitività.

4.3. Il processo di liberalizzazione

La liberalizzazione prevista per il 1° gennaio 1999 è un problema principalmente italiano, rappresentando l'Italia rispettivamente l'81% dei servizi passeggeri ed il 54% dei servizi merci liberalizzati. La flotta italiana si presenta a tale appuntamento in condizioni d'inferiorità competitiva rispetto ai potenziali concorrenti comunitari, determinata da vincoli normativi e contrattuali al di fuori

del controllo degli armatori (composizione numerica e nazionalità degli equipaggi, fiscalità, costo del lavoro ed oneri contributivi).

La situazione appare tanto più preoccupante ove si consideri l'elevato numero di occupati del settore e la loro residenza, entrambi concentrati in larga parte in aree meridionali già pesantemente interessate da problemi di disoccupazione.

Tab.1. Il mercato da liberalizzare dal 1° gennaio 1999

Paesi	(Milioni pass.)	%
Italia	38,0	81%
Portogallo	0,4	1%
Spagna	7,1	15%
Francia	1,3	3%
<i>Sub Totale</i>	<i>46,8</i>	<i>100%</i>
Grecia	36,0	
Totale	82,8	

Fonte: Relazione della Commissione al Consiglio U.E. sull'attuazione del Regolamento 3577/92 (Com (97)296)

4.4. La nazionalità degli equipaggi

In tema di nazionalità dei membri dell'equipaggio si rileva che:

- 6 registri non pongono limitazioni, se non per il comandante (di questi, 2 registri richiedono il 50% di equipaggio di nazionalità comunitaria);
- 1 registro (Grecia) prevede equipaggio di nazionalità comunitaria, ammettendo deroghe in caso di non reperibilità di personale;
- solo 4 registri (tra cui l'Italia) prevedono equipaggi di nazionalità interamente comunitaria.

Tab.2. Addetti al settore dei trasporti di cabotaggio

Paesi	Numero posti di lavoro		Totale	%
	Personale di bordo	Personale di terra		
Francia	3.350	1.457	4.807	11%
Grecia	12.200	900	13.100	30%
Italia	17.500	1.950	19.450	45%
Portogallo	500	70	570	1%
Spagna	4.540	1.090	5.630	13%
Totale	38.090	5.467	43.557	100%

Fonte: Relazione della Commissione al Consiglio U.E. sull'attuazione del Regolamento 3577/92 (Com (97)296)

Tav.2. Norme relative alla nazionalità degli equipaggi

Paesi/registri	Obblighi riguardo alla nazionalità
BELGIO	Comandante comunitario
(LUSSEMBURGO)	Nessuna limitazione sul resto dell'equipaggio
DANIMARCA (DIS)	Comandante danese Nessuna limitazione sul resto dell'equipaggio
FRANCIA	Equipaggio interamente comunitario
GERMANIA (GIS)	Comandante tedesco Nessuna limitazione sul resto dell'equipaggio
GRECIA	Equipaggio interamente comunitario (clausola di salvaguardia in caso di impossibilità di reperimento personale)
ITALIA	Comandante e 1° ufficiale italiani Equipaggio interamente comunitario
OLANDA	Comandante olandese Possibilità di avvalersi di marittimi extracomunitari
PORTOGALLO (MADEIRA)	Comandante portoghese 50% dell'equipaggio comunitario
REGNO UNITO	Equipaggio interamente comunitario
SPAGNA (CANARIE)	Comandante e 1° ufficiale spagnoli 50% dell'equipaggio comunitario
NORVEGIA	Comandante norvegese Equipaggio interamente nazionale o comunitario

Fonte: Arthur Andersen MBA

4.5. Il costo del lavoro - Nave traghetto

Non disponendo d'indicazioni puntuali nell'ambito della Relazione presentata dalla Commissione al Consiglio UE nel 1997 sulle diverse tabelle di armamento e sulla nazionalità dei membri di equipaggio, l'analisi è stata svolta comparando per i singoli paesi: il costo del registro che offre le migliori opportunità per 100 membri di equipaggio.

Per il personale extracomunitario, la comparazione è stata svolta identificando la "posizione di costo medio". Calcolando i vantaggi offerti dai primi e secondi registri, principalmente in termini di riduzione dei carichi contributivi e di utilizzo di personale extracomunitario, solamente la Norvegia e la Francia presentano costi superiori a quelli italiani. In particolare il costo dell'Italia varia da 2 a 3 volte il costo di Grecia, Spagna e Portogallo.

Tav.3. Costo del lavoro di un equipaggio di 100 membri

Paese	Registro	Composiz. equipaggio	Costo annuo (Mli di lire)
Norvegia	Primo Registro	(100 C - 0 E)	10.197
Francia	Primo Registro	(100 C - 0 E)	9.804
Italia	Primo Registro	(100 C - 0 E)	8.724
Regno Unito	Primo Registro	(100 C - 0 E)	8.679
Belgio (Lussemburgo)	Secondo Registro	(39 C - 61 E)	7.265
Danimarca	Secondo Registro	(39 C - 61 E)	7.265
Olanda (netto incentivi)	Primo Registro	(39 C - 61 E)	5.742
Germania	Secondo Registro	(39 C - 61 E)	5.584
Grecia	Primo Registro	(100 C - 0 E)	4.184
Spagna	Secondo Registro	(39 C - 61 E)	3.687
Portogallo	Secondo Registro	(39 C - 61 E)	3.112

C = marittimi comunitari

E = marittimi extracomunitari

Fonte: Arthur Andersen MBA

4.6. La fiscalità d'impresa

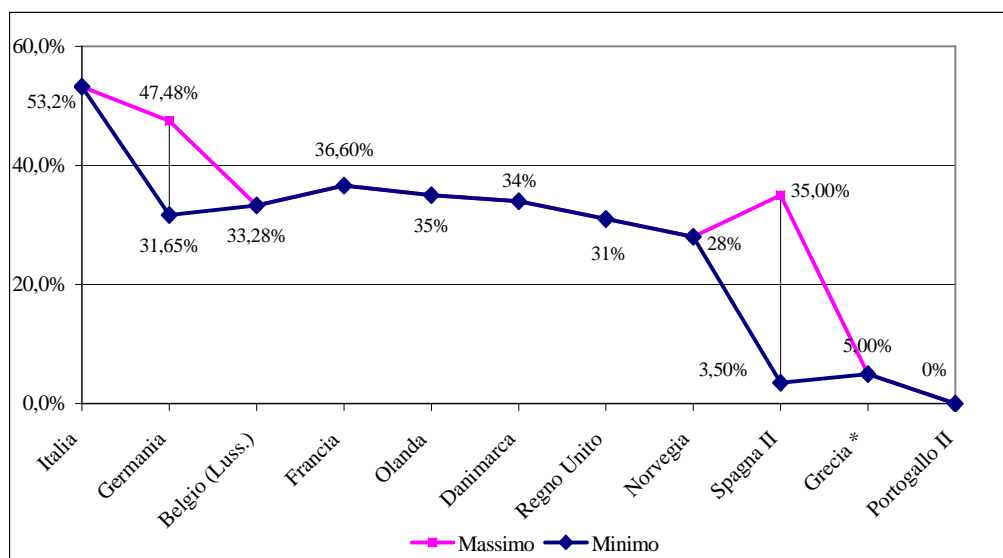
Vi sono due elementi da prendere in considerazione nel comparare la fiscalità di impresa:

1. Le aliquote dell'imposta sul reddito;
2. Le agevolazioni di natura fiscale previste per alcuni paesi o registri.

L'aliquota dell'imposta in Italia è stata del 53,2% fino al 1997 (IRPEG 37% ed ILOR 16,2%).

Dal 1998 l'IRAP ha sostituito una serie d'imposte, tra cui l'ILOR. Peraltro ai fini comparativi si è dovuto ragionevolmente assumere che il carico fiscale complessivo non possa comunque eccedere quello del 1997.

Graf.1. Aliquote di imposta sul reddito - Stima percentuale dell'equivalente "tonnage tax"



Fonte: Arthur Andersen MBA

Tav.4. Agevolazioni fiscali

GERMANIA	Il regime fiscale per il settore marittimo tedesco è in via di riforma. Il nuovo regime, più favorevole, dovrebbe entrare in vigore dal 1° gennaio 1999
GRECIA	Esenzione dall'imposta sul reddito
NORVEGIA	Regime fiscale particolare per le imprese armatoriali
OLANDA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sgravio fiscale pari al 40% della retribuzione imponibile dei lavoratori 2. Deduzione giornaliera su numero occupati (valore medio circa Lire 1,8 milioni/anno per occupato)
PORTOGALLO SECONDO REGISTRO	Esenzione totale dall'imposta sul reddito e dall'imposta sui dividendi (se gli utili sono distribuiti)
SPAGNA SECONDO REGISTRO	Assoggettamento a tassazione del 10% degli utili derivanti dall'attività di trasporto marittimo

Fonte: Arthur Andersen MBA

PARTE II

LE ANALISI TRASVERSALI

1. IL QUADRO STATISTICO

1.1. L'evoluzione del trasporto nazionale di passeggeri: il quadro generale

1.1.1. La domanda

Premesso che non esistono dati ufficiali sul trasporto nazionale di passeggeri (TNP)¹ e che i risultati esposti sono stati ottenuti facendo specifiche ipotesi, abbiamo ricostruito il quadro del TNP tra il 1994 ed il 1997. Per una corretta interpretazione di questi dati, di seguito viene illustrata la metodologia di calcolo utilizzata per le singole modalità di trasporto.

Per il traffico ferroviario sono stati utilizzati i dati del traffico di competenza dell'Asa passeggeri di F.S. S.p.A. e dunque relativi al traffico su Intercity/Eurocity, Eurostar ed Espressi (compresi gli Euronotte, treni straordinari, *charter*, ecc.).

Questi sono una buona approssimazione del trasporto ferroviario sulle medie e lunghe distanze anche se bisogna tener conto del fatto che:

¹ Per trasporto nazionale di passeggeri (così come indicato nel paragrafo 1 della parte introduttiva) s'intendono "tutti gli spostamenti di persone con origine e destinazione sul territorio nazionale che esulano dallo stretto ambito locale, ovvero si intende quello che, con altro termine, viene chiamato trasporto passeggeri di media e lunga percorrenza, ovvero ancora si intende quel segmento della mobilità di persone che comprende spostamenti non tipicamente pendolari e che coinvolge distanze non brevi".

- alcuni interregionali, gestiti dall'Asa trasporto regionale e metropolitano, sono talvolta utilizzati per spostamenti considerati di media percorrenza (per esempio, Roma-Napoli, Milano-Bologna-Ancona, ecc.),
- alcuni treni di lunga percorrenza, in particolare gli Espressi notturni, servono in prossimità dei grandi nodi un intenso traffico pendolare.

Più complessa ed approssimativa, in quanto frutto di numerose ipotesi, è stata la valutazione quantitativa del trasporto stradale di autobus ed autovetture sulle medie e lunghe percorrenze.

La prima ipotesi che abbiamo fatto è stata quella di considerare come tale il trasporto con una percorrenza superiore a 200 km. In mancanza di statistiche ufficiali su questo fenomeno, abbiamo utilizzato come base di calcolo il traffico nel 1995 sulle strade "E", ossia le grandi strade statali di traffico internazionale², relativo alle autovetture ed agli autobus³, in termini di veicoli-km.

Per ottenere una stima del fenomeno in termini di passeggeri-km, abbiamo utilizzato il coefficiente di occupazione standard per questo tipo di valutazioni, pari ad 1,8 e 35 passeggeri, rispettivamente per le autovetture e per gli autobus.

Successivamente, per ottenere i dati relativi agli altri anni, abbiamo ipotizzato che la dinamica di questo tipo di traffico sia uguale a quella del traffico sulle autostrade e sulle strade statali riportata, separatamente per le autovetture e gli autobus, sul Conto nazionale dei trasporti. Infine, non esistendo informazioni sulle percorrenze medie di tale traffico, abbiamo utilizzato la quota annua del

² Pubblicato nel Conto nazionale dei trasporti, POC-Ministero dei trasporti e della navigazione (in base a dati Anas).

³ I dati del 1995 sono in realtà pubblicati solo per due categorie di veicoli. La quota del traffico relativa ad autovetture ed autobus è stata di conseguenza stimata in base ai dati del 1990.

traffico con percorrenza superiore ai 200 km dei veicoli di classe A⁴ sulle c.d. Rete 1 (o Principale) e Rete 27 (od Orientale), che ci è stata fornita dalla Società Autostrade S.p.A.⁵.

Per il trasporto marittimo, relativamente agli anni 1996 e 1997, abbiamo utilizzato i dati che ci sono stati forniti direttamente dall'Istat sulla navigazione di cabotaggio con percorrenza superiore a 200 km⁶. Per il biennio 1994-'95, il traffico è stato invece stimato sulla base del dato Istat relativo al '96 e della dinamica negli anni precedenti della navigazione di cabotaggio complessiva elaborata dal POC-Ministero dei trasporti e della navigazione (pubblicata sul Conto nazionale dei trasporti).

Il trasporto aereo è l'unica modalità che non ha presentato particolari difficoltà. Abbiamo, infatti, utilizzato i dati relativi al traffico aereo su voli interni di linea e *charter* pubblicati dall'Istat.

Tab.1. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'97
(Valori assoluti in milioni di Pkm)

Modalità	1994	1995	1996	1997
Autoveicolo	55.168	55.958	55.873	56.689
Treno	23.895	24.254	25.442	24.670
Autobus	15.987	16.367	16.419	16.781
Aereo	7.284	7.576	8.564	9.846
Nave	1.932	2.043	2.328	2.565
Totale	104.266	106.198	108.626	110.551

Fonte: Elaborazione Centro Studi Federtrasporto su dati F.S. S.p.A., Istat, Società Autostrade S.p.A. e POC-Ministero dei trasporti e della navigazione

⁴ Comprende i motocicli e gli autoveicoli a 2 assi con altezza al primo asse inferiore a 1,3 metri.

⁵ Sono dunque considerati gli spostamenti che hanno effettivamente percorso, almeno in parte, tratte gestite da questa società.

⁶ Al fine di escludere il traffico a carattere locale e regionale.

Nel 1997, il TNP è stato di circa 110,6 miliardi di passeggeri-km. La modalità di gran lunga più rilevante è l'autoveicolo (tab.2.) che rappresenta complessivamente il 51% del traffico. Il vettore ferroviario ha invece soddisfatto il 22% della domanda, l'autobus il 15%, mentre il vettore aereo e quello marittimo hanno servito rispettivamente il 9% ed il 2% della domanda.

Tab.2. Trasporto nazionale di passeggeri - Anni 1994-'97
(Composizioni percentuali e variazioni percentuali)

Modalità	1994	1995	1996	1997
<i>Composizione %</i>				
Autoveicolo	52,9	52,7	51,4	51,3
Treno	22,9	22,8	23,4	22,3
Autobus	15,3	15,4	15,1	15,2
Aereo	7,0	7,2	7,9	8,9
Nave	1,9	1,9	2,1	2,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Variazione %</i>				
	<i>1995-'94</i>	<i>1996-'95</i>	<i>1997-'96</i>	<i>1997-'94</i>
Autoveicolo	1,4	-0,2	1,5	2,8
Treno	1,5	4,9	-3,0	3,2
Autobus	2,4	0,3	2,2	5,0
Aereo	4,0	13,0	15,0	35,2
Nave	5,7	13,9	10,2	32,7
Totale	1,9	2,3	1,8	6,0

Fonte: Elaborazione Centro Studi Federtrasporto su dati F.S. S.p.A., Istat, Società Autostrade S.p.A. e POC-Ministero dei trasporti e della navigazione

Il dato annuo dei pkm, assunto per calcolare la ripartizione modale della domanda, ha un valore medio. In realtà:

- nei giorni feriali, l'uso dell'autovettura è molto inferiore alla media annua e quindi le quote dell'aereo e del treno sono più elevate;

- viceversa, nei periodi di punta turistica (ponti, Pasqua, estate, ecc.) l'uso dell'autovettura è molto superiore alla media e quindi la ripartizione modale è profondamente diversa.

Complessivamente, la ripartizione modale della domanda nel quadriennio è rimasta sostanzialmente stabile; le variazioni più rilevanti riguardano il trasporto aereo (dal 7,0 al 8,9%) e quello automobilistico (dal 52,9 al 51,3%).

Nel periodo considerato, il trasporto nazionale di passeggeri è aumentato complessivamente del 6% e gli incrementi più rilevanti hanno interessato le modalità che assorbono le quote più basse della domanda complessiva. In particolare:

- l'aereo ha fatto registrare nel periodo un aumento del 35%, essendo il numero di pkm cresciuto da 7,3 a 9,8 miliardi,
- il trasporto marittimo è aumentato del 33% (da 1,9 a 2,6 miliardi di pkm),
- il vettore ferroviario ha registrato un incremento complessivo del 3%, tutto concentrato nel triennio 1994-'96, quando la crescita è stata del 6%, mentre nel 1997 vi è stata una diminuzione del 3%; tale diminuzione, quasi interamente dovuta agli espressi notturni, è avvenuta a favore del trasporto aereo e di quello con autobus,
- il trasporto con autobus ha fatto registrare una crescita nel periodo del 5%,
- il traffico di autovetture, infine, è aumentato complessivamente del 3%.

1.1.2. I prezzi

Per avere indicazioni sull'andamento delle tariffe per le singole modalità, abbiamo utilizzato i numeri indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività, elaborati dall'Istat con cadenza mensile⁷. Le voci prese in considerazione sono:

- la spesa di esercizio dei mezzi di trasporto⁸,
- l'acquisto di servizi di trasporto ferroviario,
- l'acquisto di servizi di trasporto marittimo,
- l'acquisto di servizi di trasporto aereo nazionale.

E' necessario premettere però che si tratta di indicazioni generali poiché i dati attualmente disponibili per il trasporto ferroviario e per quello marittimo sono costruiti considerando l'andamento delle tariffe su determinate relazioni di traffico sia di breve che di media e lunga percorrenza⁹.

Fatta questa premessa, nella seguente tabella riportiamo le variazioni percentuali annue che si sono verificate tra il 1994-'98 per le voci oggetto di studio.

⁷ La disaggregazione del settore dei trasporti prevede l'elaborazione dei numeri indici per categoria di consumo (acquisto mezzi di trasporto, spese di esercizio di mezzi di trasporto e servizi di trasporto); per ogni categoria, sono poi disponibili i dati relativi a gruppi di consumo e, per ognuno di questi, i dati relativi a singoli prodotti (fra questi, l'acquisto di servizi di trasporto ferroviario, marittimo ed aereo di persone).

⁸ Comprende la spesa per carburanti e lubrificanti, pezzi di ricambio ed accessori, manutenzioni e riparazioni, trasferimento di proprietà ed altri servizi.

⁹ Per il trasporto aereo nazionale, i dati sono elaborati prendendo in considerazione le tariffe offerte su tre specifiche relazioni di traffico (per una di queste sono però considerate le offerte tariffarie relative a due vettori diversi).

Gli incrementi più sostenuti si sono verificati per il trasporto marittimo che aumenta complessivamente, tra il 1994 ed il 1998, di circa 28 punti percentuali¹⁰. La crescita del '98 (4%), seppur inferiore rispetto a quella verificatasi l'anno precedente, rimane comunque particolarmente elevata rispetto a quanto rilevato per le altre modalità. È inoltre l'unica modalità i cui prezzi sono cresciuti, in modo fra l'altro rilevante, più velocemente dell'inflazione nei cinque anni da noi considerati.

Tab.3. Numeri indici dei prezzi al consumo per l'intera collettività per alcune voci del settore trasporto - Anni 1994-'98 - Variazioni percentuali annue

Anni	'94	'95	'96	'97	'98	Totale '94-'98
Spese di esercizio di mezzi di trasporto	5,3	6,9	4,6	2,8	0,6	15,6
Acquisto di servizi di:						
- trasporto ferroviario	3,1	6,4	1,2	2,3	0,5	10,7
- trasporto marittimo	8,4	9,2	5,5	6,6	4,0	27,8
- trasporto aereo naz.	5,4	5,2	-3,2	-10,2	0,3	-8,3
Inflazione (1)	3,9	5,4	3,9	1,7	1,8	13,4

(1) Numeri indici dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (indice generale esclusi i tabacchi)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Federtrasporto su dati Istat

A seguire, gli incrementi nominali più consistenti si sono verificati per la spesa di esercizio di mezzi di trasporto che, nei cinque anni considerati, è aumentata di circa il 16%. L'incremento più sostenuto nel periodo da noi considerato si è verificato nel 1995 (+7%). A partire dal 1996, vi è stata una graduale

¹⁰ È comunque da tenere presente che nel 1993 i prezzi del trasporto marittimo erano diminuiti del 16,5%.

diminuzione dei tassi di crescita fino a risultare, nel '98, addirittura inferiore ad un punto percentuale.

Il '98 ha segnato anche la quasi stabilità dell'indice dei prezzi per l'acquisto di servizi di trasporto ferroviario (0,5%). Complessivamente, fra il 1994 ed il 1998, si è verificato un aumento di circa 11 punti percentuali risultando dunque inferiore all'aumento dell'inflazione nello stesso periodo.

Infine, per quanto riguarda il trasporto aereo nazionale, la liberalizzazione del '96 ha provocato una netta diminuzione dell'indice dei prezzi che, fra il 1994 ed il 1998, ha subito una flessione di circa l'8% (soprattutto nel '97, un anno dopo l'introduzione delle nuove regole, si sono sentite le ripercussioni delle "battaglie" tariffarie fra l'Alitalia ed i nuovi operatori). Nel 1998, il fenomeno si è decisamente ridimensionato e la variazione rispetto all'anno precedente è praticamente nulla.

1.2. Il trasporto su alcune relazioni di traffico

Introduzione

Riportiamo di seguito i dati di traffico, oltre che di prezzi/costi, su alcune specifiche relazioni. Per ognuna di queste, è indicato il numero dei viaggiatori distinti in base alla modalità di trasporto utilizzata fra due punti precisi nel 1997.

Il confronto del peso delle singole modalità di trasporto deve essere fatto però con le dovute cautele in quanto la tipologia dei dati utilizzati non ci consente di valutare in modo opportuno la consistenza dei bacini di origine e destinazione del traffico relativo alle singole modalità¹¹. Ne deriva che le quote calcolate per il trasporto ferroviario e quello autostradale sono tra loro confrontabili, ma entrambe risultano sottostimate rispetto alla quota del trasporto aereo.

Per quanto riguarda la valutazione dei prezzi per relazione di traffico e modalità di trasporto, sono state considerate le tariffe proposte dai diversi vettori mentre, per il trasporto in autovettura, è stata effettuata una stima della spesa del viaggio in autostrada. Questo ci consente di avere le informazioni di base per confrontare l'offerta delle diverse modalità di trasporto anche se le tariffe non sono l'unico elemento a determinare la scelta del mezzo di trasporto. Altri fattori concorrono infatti a determinarla: la spesa per gli spostamenti verso e dalla stazione,

¹¹ Per esempio, ipotizzando di esaminare il traffico fra Roma e Milano, una persona che in treno parte da Monza, arriva a Milano e da qui va a Roma facendo un unico biglietto Monza-Roma, non è conteggiata come un passeggero sulla Roma-Milano poiché i dati del trasporto ferroviario da noi utilizzati si riferiscono al numero di viaggiatori paganti da stazione a stazione, stimati in base alle emissioni elettroniche dei biglietti. Se invece questa stessa persona va da Monza all'aeroporto di Milano in automobile/treno e da qui prende il volo Milano-Roma, questa è ovviamente conteggiata nei dati del traffico aereo. La stessa osservazione vale per il trasporto

dall'aeroporto, dal porto o dal casello autostradale; la durata del viaggio; la motivazione del viaggio; la qualità del servizio; ecc.

In particolare, poiché la motivazione del viaggio determina una diversa sensibilità al prezzo ed al tempo, abbiamo messo a confronto le proposte tariffarie relative alle singole modalità per tre tipologie di viaggiatori:

- i viaggiatori frequenti sensibili al tempo (per semplicità definiti “viaggiatori d'affari con frequenza”),
- i viaggiatori occasionali sensibili al tempo (per semplicità definiti “viaggiatori d'affari occasionali”),
- i viaggiatori occasionali sensibili al prezzo (per semplicità definiti “turisti”)¹².

1° caso: Roma-Milano

La prima relazione di traffico esaminata è la Roma-Milano (tab.4.) che, nel 1997, ha interessato circa 5 milioni di persone. È il vettore aereo, con il 55% del traffico, a detenere in questo caso la quota di mercato più alta seguito da quello ferroviario, 35%, mentre l'autovettura è stata utilizzata dal 10% dei viaggiatori. Nell'ambito del trasporto aereo, il 71% della domanda è stata soddisfatta da Alitalia ed il restante 29% da altre compagnie.

autostradale poiché il traffico da noi considerato conteggia tutti i transiti dai caselli, per esempio, di Roma e Milano ma non quelli circostanti.

¹² È in aumento un'altra tipologia di viaggiatori che si può definire “pendolari settimanali” (persone che lavorano in una città e che ogni fine settimana si recano in un'altra città). Questo gruppo però non ha comportamenti omogenei e può essere distribuito fra le tre categorie già individuate.

Tab.4. Traffico viaggiatori fra Roma e Milano nel 1997

Voci	Valore assoluto	Composizione %
<i>Aereo (1)</i>	<i>2.800.701</i>	<i>55,4</i>
- Alitalia	1.998.492	39,5
- Altri (2)	802.209	15,9
<i>Treno (3)</i>	<i>1.748.000</i>	<i>34,5</i>
<i>Autoveicolo (4)</i>	<i>509.074</i>	<i>10,1</i>
Totale	5.057.775	100,0

(1) Fonte: Direzione Generale Aviazione Civile del Ministero dei trasporti e della navigazione

(2) Dato ottenuto come differenza fra il totale ed il dato fornito da Alitalia

(3) Fonte: ASA Passeggeri F.S. S.p.A. (numero di viaggiatori paganti da stazione a stazione stimati in base alle emissioni elettroniche dei biglietti)

(4) Fonte: Società Autostrade S.p.A. (numero di veicoli di Classe A - motocicli ed autoveicoli a 2 assi con altezza al primo asse inferiore a 1,3 metri - transitati fra le stazioni di Roma e Milano moltiplicato per il coefficiente d'occupazione posto pari a 1,8)

In termini di prezzi, la tariffa piena applicata dai vettori aerei che operano attualmente su questa relazione risulta pari a:

- £.270.000 viaggiando con Alitalia,
- £.209.000 con *Air One*,

mentre ricorrendo alla modalità ferroviaria, la spesa per chi viaggia è pari a¹³:

- £.119.000 prendendo l'IC in 1° classe (£.73.000 in 2° classe),
- £.125.500 con l'Eurostar in 1° classe (£.79.500 in 2° classe).

Sia per il trasporto aereo che per quello ferroviario, vi sono in realtà diverse offerte promozionali che, per semplicità di esposizione, riportiamo in dettaglio rispettivamente nell'Appendice A e B.

¹³ Escluso il caso in cui il viaggio venga effettuato di notte.

Nello schema 1, confrontiamo le diverse tariffe a seconda della tipologia di viaggiatori distinguendo chi si sposta “per affari” con frequenza ed occasionalmente (categorie di utenti più sensibili al fattore tempo) e “per turismo” (maggiore sensibilità alla spesa). Questo è stato costruito utilizzando le informazioni riportate nell’Appendice A e B relative alle agevolazioni tariffarie aeree¹⁴ e ferroviarie.

In particolare, le tariffe minimi e massime relative alla categoria “*Affari, con frequenza*” corrispondono:

- per il trasporto aereo alle tariffe Affari¹⁵ e *Budget* dell’Alitalia;
- per il trasporto ferroviario alla Formula Carta 1° classe IC e Carta 1° classe Eurostar;

mentre i valori corrispondenti alla categoria “*Affari, occasionalmente*” sono:

- per il trasporto aereo le tariffe Affari e *Budget* dell’Alitalia;
- per il trasporto ferroviario la tariffa IC e Eurostar in 1° classe;

ed infine, relativamente alla categoria “*Turismo*”:

- per il trasporto aereo le tariffe più basse proposte dalle due compagnie;
- per il trasporto ferroviario la tariffa IC e Eurostar in 2° classe.

Per il trasporto stradale, abbiamo utilizzato come base di calcolo i dati ACI¹⁶ sui costi annui di esercizio proporzionali alle percorrenze delle autovetture a gasolio di cilindrata compresa fra 1501 e 2500 e quelli relativi alle autovetture a benzina senza piombo di cilindrata compresa fra 1501 e 2000.

Abbiamo poi ipotizzato che chi si sposta con frequenza fa una valutazione rigorosa della spesa (considerando tutte le voci del costo proporzionale alla

¹⁴ Gli importi riportati nello schema comprendono le tasse aeroportuali.

¹⁵ Pari a £.392.000, è inferiore di £.2.000 all’offerta *Air One Carnet* (vedi Appendice A).

¹⁶ Vedi Appendice C.

percorrenza) mentre chi si sposta occasionalmente o per turismo, consideri più semplicemente soltanto la spesa per il carburante.

Dopo aver moltiplicato il costo unitario per la distanza fra le due città¹⁷ ed aggiunto a questo valore l'importo del pedaggio, per confrontare questi dati con le tariffe unitarie delle altre modalità abbiamo considerato un coefficiente di occupazione per la categoria di utenti Affari e Turismo rispettivamente pari a 1,8 e 3¹⁸.

Schema 1. Tariffe per tipologia di viaggiatore e modalità di trasporto: A/R sulla Roma-Milano (Lire)

Modalità di trasporto	Viaggiatori per Affari				Viaggiatori per turismo	
	con frequenza		occasionalmente		Minimo	Massimo
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo		
Aereo	392.000	454.000	392.000	454.000	213.000	230.000
Autoveicolo	333.900	445.300	125.300	171.200	75.200	102.700
Treno	156.500	168.000	238.000	251.000	146.000	159.000

Per la categoria di utenti c.d. *Viaggiatori per Turismo* si rileva¹⁹ che:

- l'automobile, considerando esclusivamente i costi diretti (carburante e pedaggi) risulta in assoluto il mezzo più conveniente; in realtà, prendendo in considerazione tutte le voci che compongono il costo proporzionale alla percorrenza, l'importo minimo riportato nello schema passa da £. 75.200 a £.200.300 e quello massimo da £.102.700 a £.267.200, valori che risultano

¹⁷ Da casello a casello (in media); la valutazione della spesa si riferisce di conseguenza esclusivamente al tragitto effettuato in autostrada.

¹⁸ Per maggiori informazioni sulla metodologia di calcolo, si rimanda all'Appendice C.

¹⁹ Le proposte tariffarie definiscono complessivamente campi di variazione molto ampi, pari al 113% per il trasporto aereo ed al 72% per quello ferroviario (per il trasporto in automobile, le

superiori al biglietto ferroviario rispettivamente del 27 e 41%²⁰ e, in termini assoluti, le differenze sono pari a 54 e 108 mila lire (inoltre, il costo del viaggio in automobile così calcolato si avvicina e supera il prezzo del biglietto aereo);

- il treno, nonostante le promozioni delle compagnie aeree, rimane economicamente più vantaggioso dell'aereo; le tariffe ferroviarie sono inferiori di circa un terzo e, in termini assoluti, il risparmio è vicino alle £.69.000.

Analoghe le conclusioni per le tipologie di *Viaggiatori per affari* anche se, in questi casi, il risparmio economico del trasporto ferroviario rispetto a quello aereo, così come rispetto all'automobile²¹, aumenta sensibilmente. Per esempio, per chi si sposta occasionalmente, la differenza in valore assoluto - inferiore a 70 mila lire per la categoria di utenti *Turismo* - supera le 150 mila lire. Tale divario inoltre subisce un ulteriore aumento considerando i *Viaggiatori per affari con frequenza* (fra le tariffe minimi e massime delle due modalità rispettivamente di 236 e 286 mila lire).

2° caso: Roma-Bari

La seconda relazione di traffico presa in esame è la Roma-Bari (tab.5.). Nel 1997, il traffico complessivo è stato di 1,1 milioni di viaggiatori e la suddivisione per modalità di trasporto mette in evidenza che:

variazioni sono invece determinate esclusivamente dalla diversa metodologia di calcolo utilizzata per le tre categorie di utenti).

²⁰ I valori si riferiscono alle differenze rispettivamente fra i valori minimi e massimi relativi al treno ed all'automobile.

²¹ Nel caso in cui vengano considerati tutti i costi proporzionali alla percorrenza.

- il 52% si è spostato in aereo,
- il 24% ha utilizzato il vettore ferroviario,
- il 22% ha viaggiato in automobile,
- il restante 2% in autobus.

Tab.5. Traffico viaggiatori fra Roma e Bari nel 1997

Voci	Valore assoluto	Composizione %
<i>Aereo (1)</i>	568.169	51,7
- Alitalia	499.731	45,5
- Altri (2)	68.438	6,2
<i>Treno (3)</i>	265.000	24,1
<i>Autoveicolo (4)</i>	239.175	21,8
<i>Autobus (5)</i>	26.704	2,4
Totale	1.099.048	100,0

(1) Fonte: Direzione Generale Aviazione Civile del Ministero dei trasporti e della navigazione

(2) Dato ottenuto come differenza fra il totale ed il dato fornito da Alitalia

(3) Fonte: ASA Passeggeri F.S. S.p.A. (numero di viaggiatori paganti da stazione a stazione stimati in base alle emissioni elettroniche dei biglietti)

(4) Fonte: Società Autostrade S.p.A. (numero di veicoli di Classe A - motocicli ed autoveicoli a 2 assi con altezza al primo asse inferiore a 1,3 metri - transitati fra le stazioni di Roma e Bari moltiplicato per il coefficiente d'occupazione posto pari a 1,8)

(5) Fonte: Viaggi e Turismo Marozzi

Oggi, la spesa da sostenere per spostarsi in treno fra Roma e Bari²² è pari a £.103.000 con l'Eurostar in 1° classe (£.65.500 in 2° classe), mentre ricorrendo al trasporto aereo²³, la tariffa oscilla da un massimo di £.205.000 ad un minimo di £.88.000²⁴; in autobus, il prezzo del biglietto è di £.44.000²⁵.

²² Escluso il viaggio di notte.

²³ Oggi, l'unica compagnia presente su questa rotta è l'Alitalia.

²⁴ Escluse le tasse aeroportuali; per le diverse proposte di Alitalia, cf. Appendice A.

²⁵ Più £.3.000 di prenotazione.

Con la stessa metodologia utilizzata per la Roma-Milano²⁶, nello schema 2 abbiamo messo a confronto le diverse proposte tariffarie per tipologia di utente.

Schema 2. Tariffe per tipologia di viaggiatore e modalità di trasporto: A/R sulla Roma-Bari (Lire)

Modalità di trasporto	Viaggiatori per Affari				Viaggiatori per turismo	
	con frequenza		occasionalmente		Minimo	Massimo
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo		
Aereo	292.000	364.000	292.000	364.000	190.000	---
Autoveicolo	256.000	340.600	97.700	132.600	58.600	79.600
Treno	---	145.500	---	206.000	---	131.000
Autobus	---	---	---	---	94.000	---

L'analisi di questo schema offre gli stessi spunti di riflessioni emersi per la Roma-Milano. Infatti, si rileva che:

- per la categoria c.d. *Turismo*, la valutazione della spesa del viaggio in automobile basata esclusivamente sui costi diretti (carburante e pedaggi) ci induce ad affermare che questo è il mezzo in termini economici più conveniente ma considerando anche le altre voci di costi (che invece l'utente generalmente trascura) la spesa aumenta considerevolmente, passando da 59 a 154 mila lire nel caso di autovetture a gasolio e da 80 a 204 mila lire per quelle a benzina; il trasporto collettivo su autobus diventa dunque la modalità economicamente più vantaggiosa, seguito da quello ferroviario mentre il trasporto aereo, nonostante la notevole riduzione della tariffa proposta per

²⁶ Con due eccezioni che riguardano:

- la modalità ferroviaria: è stato ipotizzato che i viaggiatori per Affari viaggino esclusivamente in treni Eurostar di 1° classe mentre quelli per Turismo in Eurostar di 2° classe;
- la possibilità di effettuare il viaggio in autobus: è stata considerata esclusivamente per la categoria di viaggiatori c.d. Turisti.

questa categoria di viaggiatori, comporta comunque una spesa superiore a quella del treno di 59 mila lire;

- per le altre due tipologie di utenti, cresce il vantaggio economico del treno rispetto all'aereo.

3° caso: Roma-Bologna

Nel 1997, circa 2,1 milioni di persone si sono spostate fra Roma e Bologna (tab.6.). In questo caso, la modalità nettamente più rilevante è quella ferroviaria, soddisfa circa i due terzi della domanda, seguita da quella aerea, 21%, mentre il 14% degli spostamenti è stato effettuato in autoveicolo.

Tab.6. Traffico viaggiatori fra Roma e Bologna nel 1997

Voci	Valore assoluto	Composizione %
Treno (1)	1.370.000	65,2
Aereo (2)	438.600	20,9
Autoveicolo (3)	292.595	13,9
Totale	2.101.195	100,0

(1) Fonte: ASA Passeggeri F.S. S.p.A. (numero di viaggiatori paganti da stazione a stazione stimati in base alle emissioni elettroniche dei biglietti)

(2) Fonte: Direzione Generale Aviazione Civile del Ministero dei trasporti e della navigazione

(3) Fonte: Società Autostrade S.p.A. (numero di veicoli di Classe A - motocicli ed autoveicoli a 2 assi con altezza al primo asse inferiore a 1,3 metri - transitati fra le stazioni di Roma e Bologna moltiplicato per il coefficiente d'occupazione posto pari a 1,8)

Il biglietto ferroviario per la tratta Roma-Bologna è pari a:

- £. 88.000 prendendo l'IC in 1° classe (£.55.000 in 2° classe),
- £. 94.500 con l'Eurostar in 1° classe (£.60.500 in 2° classe),

mentre ricorrendo al trasporto aereo, la tariffa oscilla da un massimo di £.180.000 ad un minimo di £.76.500²⁷.

Dal confronto delle diverse proposte tariffarie per tipologia di utente e modalità (schema 3)²⁸, non emergono aspetti particolarmente diversi da quelli rilevati negli altri casi esaminati.

Schema 3. Tariffe per tipologia di viaggiatore e modalità di trasporto: A/R sulla Roma-Bologna (Lire)

Modalità di trasporto	Viaggiatori per Affari				Viaggiatori per turismo	
	con frequenza		occasionalmente		Minimo	Massimo
	<i>Minimo</i>	<i>Massimo</i>	<i>Minimo</i>	<i>Massimo</i>	<i>Minimo</i>	<i>Massimo</i>
Aereo	266.000	319.000	266.000	319.000	153.000	---
Autoveicolo	219.900	292.900	83.300	113.300	50.000	68.000
Treno	125.500	137.000	176.000	189.000	110.000	121.000

È invece interessante osservare che, fra le relazioni di traffico oggetto di studio, la Roma-Bologna è quella in cui il vettore ferroviario assume maggiore rilievo.

Il ruolo predominante di questo vettore è determinato, oltre che dal vantaggio economico (messo in evidenza nello schema 3), soprattutto dalla distanza fra le due città (circa 380 km) tale da ridurre sia l'uso dell'aereo – che, oltre ad non essere economicamente vantaggioso, non riduce i tempi del viaggio (considerando gli spostamenti da/per l'aeroporto) - sia quello dell'automobile per ragioni economiche e di confort del viaggio. A ciò si aggiunge un'offerta ferroviaria che, in termini di frequenza, è in grado di soddisfare la maggior parte della domanda.

²⁷ Escluse le tasse aeroportuali; per le diverse proposte di Alitalia, cf. Appendice A.

²⁸ Costruito con la stessa metodologia indicata per la Roma-Milano.

4° caso: Roma-Napoli

La quarta relazione di traffico presa in esame è la Roma-Napoli (tab.7.). Nel 1997, il traffico complessivo è stato di poco superiore ai 6 milioni²⁹ e, come era prevedibile data la distanza fra le due città, la domanda di trasporto si ripartisce sostanzialmente fra il trasporto ferroviario e quello in automobile, rispettivamente 43 e 51%, mentre si riduce drasticamente il ruolo del vettore aereo (soddisfa circa il 6% della domanda complessiva).

Tab.7. Traffico viaggiatori fra Roma e Napoli nel 1997

Voci	Valore assoluto	Composizione %
Autoveicolo (1)	3.091.912	51,3
Treno (2)	2.576.000	42,8
Aereo (3)	357.771	5,9
Totale	6.025.683	100,0

(1) Fonte: Società Autostrade S.p.A. (numero di veicoli di Classe A - motocicli ed autoveicoli a 2 assi con altezza al primo asse inferiore a 1,3 metri - transitati fra le stazioni di Roma e Napoli moltiplicato per il coefficiente d'occupazione posto pari a 1,8)

(2) Fonte: ASA Passeggeri F.S. S.p.A. (numero di viaggiatori paganti da stazione a stazione stimati in base alle emissioni elettroniche dei biglietti)

(3) Fonte: Direzione Generale Aviazione Civile del Ministero dei trasporti e della navigazione

Il prezzo del biglietto ferroviario per spostarsi fra Roma e Napoli è pari a:

- £.52.000 prendendo l'IC in 1° classe (£.33.500 in 2° classe),
- £.57.500 con l'Eurostar in 1° classe (£.37.500 in 2° classe),

mentre ricorrendo al trasporto aereo, la tariffa oscilla da un massimo di £.165.000 ad un minimo di £.70.000³⁰.

²⁹ E dunque superiore a quello registrato fra Roma e Milano di circa 1 milioni di viaggiatori.

³⁰ Escluse le tasse aeroportuali; per le diverse proposte di Alitalia, cf. Appendice A.

Con la stessa metodologia seguita in precedenza, abbiamo costruito lo schema di confronto delle proposte tariffarie per tipologia di utente e modalità di trasporto. Ancora una volta si rileva che:

- indipendentemente dalla categoria di viaggiatore, il treno è nettamente più economico dell'aereo³¹,
- la valutazione della spesa del viaggio in automobile basata solo sul consumo di carburante e sul pedaggio rende questa modalità di trasporto meno onerosa del treno per chi si sposta per turismo o per affari occasionalmente; ma, come per le altre relazioni di traffico, un approccio più rigoroso di stima del trasporto in automobile³² rende il trasporto ferroviario più vantaggioso.

Schema 4. Tariffe per tipologia di viaggiatore e modalità di trasporto: A/R sulla Roma-Napoli (Lire)

Modalità di trasporto	Viaggiatori per Affari				Viaggiatori per turismo	
	con frequenza		occasionalmente		Minimo	Massimo
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo		
Aereo	245.000	294.000	245.000	294.000	154.000	---
Autoveicolo	127.500	169.800	48.400	65.800	29.100	39.500
Treno	79.500	90.000	104.000	115.000	67.000	75.000

A questo proposito, è però importante ricordare che per stimare la spesa in automobile per la categoria c.d. *Turismo* abbiamo ipotizzato un coefficiente di occupazione del mezzo pari a 3. Immaginando che a spostarsi siano invece 4

³¹ In questo caso, il treno risulta sicuramente più vantaggioso anche in termini di durata del viaggio (considerando gli spostamenti da/per l'aeroporto).

³² Considerando tutti i costi proporzionali alla percorrenza, i valori riportati nella tabella diventano £.76.500 e £.101.900 per la categoria Turismo e £.127.500 e £.169.800 per i viaggiatori d'affari che si spostano occasionalmente fra le due città.

persone, il vantaggio economico del treno si annulla anche nel caso in cui la spesa del viaggio venga stimata più correttamente considerando tutti i costi proporzionali alla percorrenza (rispetto ad una spesa minima e massima rispettivamente di £.67.000 e di £.75.000 viaggiando in treno, tali valori risultano pari rispettivamente a £.57.400 e £.76.400 spostandosi in automobile).

5° caso: Milano-Venezia

Nel 1997, circa 3,6 milioni di persone si sono spostate fra Milano e Venezia. Rispetto alle relazioni esaminate in precedenza, in questo caso si rileva un ruolo nettamente preponderante dell'autovettura, che rappresenta circa i tre quarti della domanda, mentre quasi tutti gli altri spostamenti sono stati invece effettuati in treno (il ruolo del trasporto aereo diventa del tutto marginale, 1,9%).

Tab.8. Traffico viaggiatori fra Milano e Venezia nel 1997

Voci	Valore assoluto	Composizione %
Autoveicolo (1)	2.701.260	74,0
Treno (2)	877.000	24,1
Aereo (3)	70.283	1,9
Totale	3.648.543	100,0

(1) Fonte: Società Autostrade S.p.A. (numero di veicoli di Classe A - motocicli ed autoveicoli a 2 assi con altezza al primo asse inferiore a 1,3 metri - transitati fra le stazioni di Milano e Venezia moltiplicato per il coefficiente d'occupazione posto pari a 1,8)

(2) Fonte: ASA Passeggeri F.S. S.p.A. (numero di viaggiatori paganti da stazione a stazione stimati in base alle emissioni elettroniche dei biglietti)

(3) Fonte: Direzione Generale Aviazione Civile del Ministero dei trasporti e della navigazione

In termini economici, il biglietto aereo (tariffa piena, escluse le tasse aeroportuali) risulta pari a £.165.000 mentre quello ferroviario a £.61.000 in IC di 1° classe (£.39.000 per la 2° classe) e £.66.500 in Eurostar di 1° classe (£.43.500 per la 2° classe).

Ancora una volta, dallo schema di confronto sulle tariffe per tipologia di viaggiatore e modalità di trasporto, non si rilevano aspetti sostanzialmente diversi da quelli emersi in precedenza.

Rispetto alla relazione di traffico Roma-Napoli, è invece interessante rilevare che in questo caso:

- nonostante una differenza positiva in termini di distanza (circa 50 km in più)³³,
- la quota dell'automobile è nettamente più elevata nei collegamenti fra Milano e Venezia, 74%, rispetto a quella rilevata fra Roma e Napoli, 51%, mentre di converso la domanda soddisfatta dal vettore ferroviario risulta rispettivamente pari a 24 e 43%,
- assume di conseguenza particolare rilievo l'analisi dell'offerta ferroviaria che in effetti risulta nettamente superiore laddove riesce a catturare una quota elevata della domanda complessiva; quotidianamente, ci sono infatti circa 45 treni Intercity o Eurostar fra Roma e Napoli rispetto a circa 25 tra Milano e Venezia³⁴.

³³ Pari a circa 270 km fra Milano e Venezia e 220 km fra Roma e Napoli.

³⁴ In questo caso, inoltre, i treni sono quasi tutti Intercity.

Schema 5. Tariffe per tipologia di viaggiatore e modalità di trasporto: A/R sulla Milano-Venezia (Lire)

Modalità di trasporto	Viaggiatori per Affari				Viaggiatori per turismo	
	con frequenza		occasionalmente		Minimo	Massimo
	Minimo	Massimo	Minimo	Massimo		
Aereo	231.000	280.000	231.000	280.000	140.000	---
Autoveicolo	155.900	207.800	58.800	80.100	35.300	48.100
Treno	88.500	99.000	122.000	133.000	78.000	87.000

6° caso: Continente-Sardegna

L'ultima relazione di traffico oggetto di studio è "Continente-Sardegna"³⁵. Per il trasporto aereo abbiamo preso in considerazione il traffico nazionale relativo ai voli di linea in arrivo ed in partenza nei singoli aeroporti sardi e per quello marittimo il traffico riportato nel Conto nazionale dei trasporti del 1998, integrato con i dati della Confitarma.

Gli spostamenti fra il continente e la Sardegna nel 1997 hanno interessato 7 milioni di persone (tab.10.). In questo caso, è il vettore marittimo ad aver soddisfatto la maggior parte della domanda, 57%, rispetto al 43% servito dal trasporto aereo. Le relazioni aeree più significative sono quelle fra il Continente e Cagliari, 51% degli spostamenti con questa modalità, e fra il Continente ed Olbia, 31%.

³⁵ Senza però fornire indicazioni tariffarie a causa delle molteplici relazioni possibili.

Tab.9. Traffico viaggiatori fra la Sardegna ed il Continente nel 1997

Voci	Valore assoluto	Comp.% sul totale	Comp.% per singola mod.
<i>Trasporto aereo (1)</i>	2.981.786	42,6	---
<i>Navigazione di cabotaggio (2)</i>	4.020.515	57,4	100,0
- Servizi sovvenzionati	2.976.700	42,5	74,0
- Servizi non sovvenzionati	1.043.815	14,9	26,0
Totale	7.002.301	100,0	---

(1) Fonte: Civilavia Statistiche - 1996/'97, Ministero dei trasporti e della navigazione

(2) Fonte: Conto nazionale dei trasporti, POC-Ministero dei trasporti e della navigazione, 1998 e Confitarma

Nell'ambito del trasporto marittimo, circa i tre quarti della domanda è stata soddisfatta da servizi sovvenzionati (Tirrenia di navigazione S.p.A. e F.S. S.p.A.) ed un quarto da quelli non sovvenzionati (compagnie privati). La distribuzione del trasporto marittimo per operatore mette inoltre in evidenza che:

- il vettore più importante è la Tirrenia che rappresenta complessivamente il 68% degli spostamenti via mare,
- a seguire due privati, la Elba-Sardinia Ferries che ha soddisfatto il 12% della domanda di trasporto marittimo e la Moby/Navarma Lines che ha servito l'8% della domanda,
- il 6% del traffico è stato invece realizzato da F.S.,
- la Grimaldi e la Compagnia Sarda di Navigazione Marittima hanno servito rispettivamente il 3 ed 2% della domanda mentre una quota di circa mezzo punto percentuale è stata soddisfatta sia dalla compagnia Tris che dalle Linee Lauro.

APPENDICE A – LE PRINCIPALI AGEVOLAZIONI TARIFFARIE NEL TRASPORTO AEREO³⁶

Air One

Riportiamo di seguito la pagina dedicata alla tipologia delle tariffe presente nel sito Internet della compagnia. “La struttura tariffaria è basata su due tariffe di sola andata, rispettivamente per i giorni lavorativi e per il *weekend*, più due di andata/ritorno che premiano prenotazione ed acquisto anticipato.

La tariffa "Qaffari" è particolarmente interessante per chi deve effettuare un breve viaggio di lavoro a Milano – appena 249.000 lire per l'a/r da Milano. "Qaffari" deve essere acquistata almeno tre giorni prima della partenza e il soggiorno deve comprendere una notte.

"Sette", la tariffa più bassa attualmente disponibile sul mercato, premia chi pianifica i propri spostamenti per tempo. Acquistando il biglietto almeno 7 giorni prima di partire, l'andata/ritorno tra Roma e Milano scende a sole 199.000.

Le tariffe "Solobip" e "Carnet" sono i due prodotti più originali di Air One. "Solobip" è la convenientissima tariffa per chi prenota e acquista il biglietto almeno una settimana prima della partenza, mentre il "Carnet" offre 11 biglietti al prezzo di 10.

Sviluppato soprattutto per le piccole-medie imprese e i professionisti che viaggiano spesso sulla stessa tratta, il "Carnet" permette di acquistare 11 biglietti al prezzo di 10, con validità di un anno e possibilità di intestare liberamente i singoli tagliandi. Il *Carnet* offre la garanzia di prezzo bloccato e permette di effettuare prenotazioni telefoniche dirette e presentarsi direttamente al check-in

³⁶ Per i voli nazionali (se non indicato esplicitamente, sono escluse le tasse aeroportuali); le informazioni riportate di seguito sono state rilevate nei siti Internet delle singole compagnie.

senza passare per la biglietteria³⁷.

Altri sconti sono riservati a chi prenota e acquista il biglietto attraverso il sito Internet www.flyairone.it. Ai clienti più fedeli, Air One offre la *One Card*. Grazie al recente accordo con *Atahotels*, i punti per ottenere la tessera possono essere raccolti anche soggiornando presso gli alberghi *Atahotels*, Società prestigiose come *Europcar*, SAI Investimenti, *Richard Ginori*, *Golden Tulip Worldwide* riconoscono ai titolari di *One Card* condizioni molto vantaggiose.”³⁸.

Alitalia

Le diverse tipologie di tariffe³⁹ sono le seguenti:

- *Economy*: tariffa piena;
- *Budget*: valida se si acquista il biglietto per un viaggio di andata e ritorno;
- *Affari*: valida se si acquista il biglietto per un viaggio di andata e ritorno e si prenota con almeno 3 giorni di anticipo;
- *Pex*: valida se si acquista il biglietto per un viaggio di andata e ritorno; minimo di permanenza *Sunday Rule*, massimo di permanenza 2 mesi;
- *Apex*: valida se si acquista il biglietto per un viaggio di andata e ritorno; acquisto anticipato 7 giorni; minimo di permanenza *Sunday Rule*, massimo di permanenza 1 mese;
- *Super Apex*: valida se si acquista il biglietto per un viaggio di andata e ritorno; acquisto anticipato 14 giorni; minimo di permanenza *Sunday Rule*, massimo di permanenza 1 mese;

³⁷ Per la tratta Roma-Milano, l'importo del *Carnet* è di £. 2.167.000, comprese le tasse aeroportuali.

³⁸ Ufficio stampa Air One: Interazione srl, febbraio 1999.

³⁹ Senza entrare nel dettaglio, è però importante ricordare che, così come specificato sul sito stesso dell'Alitalia, consultato il 10 marzo c.a., le tariffe riportate “sono soggette a specifiche restrizioni, alla disponibilità di posti e a possibili variazioni. Le tariffe non comprendono le tasse d'imbarco. Alcuni voli possono essere operati da Compagnie *Partner*. Per le tariffe speciali non è consentita lista d'attesa. L'acquisto in aeroporto, come in tutti i punti vendita, è consentito solo in caso di prenotazione confermata.”; per maggiori informazioni, nonché per conoscere le agevolazioni relative al Club MilleMiglia, consultare il sito Internet www.alitalia.it.

- *Week-End*: valida se si acquista il biglietto per un viaggio di andata con ritorno entro 1 mese, applicabile solo nei giorni di sabato e/o domenica.

Negli schemi che seguono, riportiamo le principali offerte proposte da Alitalia sulle relazioni di traffico considerate in questo studio⁴⁰.

Schema 1. Tariffe sulla Roma-Milano, Roma-Bari, , Roma-Bologna, Roma-Napoli e Milano-Venezia offerte da Alitalia

<i>Tariffa</i>	<i>Tipo</i>	<i>Offerta (£.)</i>	<i>Per un A o R (£.)</i>
<u><i>Roma-Milano</i></u>			
<i>Economy</i>	A	270.000	270.000
<i>Budget</i>	A	220.000	220.000
<i>Affari</i>	A/R	378.000	187.000
<i>Pex</i>	A/R	355.000	177.500
<i>Apex</i>	A/R	240.000	120.000
<i>Superapex</i>	-	-	-
<i>Week-end</i>	A/R	250.000	125.000
<i>Giovani</i>	A/R	270.000	135.000
<i>Promozioni</i>	A/R	216.000	113.000
<u><i>Roma-Bari</i></u>			
<i>Economy</i>	A	205.000	205.000
<i>Budget</i>	A/R	350.000	175.000
<i>Affari</i>	A/R	287.000	143.500
<i>Pex</i>	A/R	270.000	135.000
<i>Apex</i>	A/R	235.000	117.500
<i>Superapex</i>	A/R	195.000	97.500
<i>Week-end</i>	A/R	195.000	97.500
<i>Giovani</i>	A/R	200.000	100.000
<i>Promozioni</i>	A/R	176.000	88.000

(segue)

⁴⁰ Oltre alle suddette tariffe, sono indicati gli importi relativi alle formule Giovani (per i passeggeri dai 12 ai 26 anni, non ancora compiuti, minimo di permanenza *Sunday Rule*, massimo di permanenza 1 mese) e Promozioni, in vigore alla data di consultazione del sito Internet della compagnia.

(continua Schema 1)

<u>Roma-Bologna</u>			
Economy	A	180.000	180.000
Budget	A/R	305.000	152.500
Affari	A/R	252.000	126.000
Pex	A/R	235.000	117.500
Apex	A/R	205.000	102.500
Superapex	A/R	170.000	85.000
Week-end	A/R	170.000	85.000
Giovani	A/R	170.000	85.000
Promozioni	A/R	153.000	76.500
<u>Roma-Napoli</u>			
Economy	A	165.000	165.000
Budget	A/R	280.000	140.000
Affari	A/R	231.000	115.500
Pex	A/R	215.000	107.500
Apex	A/R	180.000	90.000
Superapex	A/R	155.000	77.500
Week-end	A/R	155.000	77.500
Giovani	A/R	150.000	75.000
Promozioni	A/R	140.000	70.000
<u>Milano-Venezia</u>			
Economy	A	165.000	165.000
Budget	A/R	280.000	140.000
Affari	A/R	231.000	115.500
Pex	A/R	215.000	107.500
Apex	A/R	180.000	90.000
Superapex	A/R	155.000	77.500
Week-end	A/R	155.000	77.500
Giovani	A/R	150.000	75.000
Promozioni	A/R	140.000	70.000

Fonte: Alitalia, sito Internet ufficiale

APPENDICE B – LE PRINCIPALI AGEVOLAZIONI TARIFFARIE DELLA F.S. S.P.A.

Anche per il trasporto ferroviario vi sono diverse promozioni⁴¹. Oltre alle agevolazioni per i Giovani⁴², i Senior⁴³, gli Adulti nel caso di viaggio con “rent a car” o con “auto al seguito”, per chi viaggia spesso in treno vi è la formula *Frequent railers* che si articola in:

- Carta PrimaClasse: una carta nominativa intestabile a 2 persone valida 2 mesi che dà diritto ad acquistare un numero massimo di 8 biglietti individuali di corsa semplice di 1° classe per IC o ES* con riduzione del 50% circa sul prezzo globale (gli intestatari possono viaggiare sia isolatamente che insieme) e che dà diritto ad acquistare la carta Club ES* a £.100.000 invece che £.150.000; il prezzo per la Carta PrimaClasse ES* è di £.170.000 per qualsiasi relazione e di £.130.000 per relazioni fino a 350 km; per la Carta PrimaClasse IC di £.150.000 per qualsiasi relazione e di £.110.000 per relazioni fino a 350 km;

⁴¹ L’elenco riportato di seguito non è esaustivo e prescinde comunque da tutte le promozioni per i viaggi internazionali (aprile '99).

⁴² Per chi ha meno di 26 anni, è possibile acquistare la Carta Verde, una tessera nominativa valida un anno che dà diritto allo sconto del 20% sul prezzo dei biglietti di 1° e 2° classe (agevolazioni connesse). Prezzo: £. 40.000.

⁴³ Per chi ha compiuto più di 60 anni, è disponibile la Carta d'Argento, una tessera nominativa valida per un anno che consente di acquistare biglietti, su percorsi nazionali, con riduzione del 20% sulla tariffa base sia di 1° che di 2° classe. Dà diritto, inoltre, ad acquistare biglietti con riduzione del 40% sulla tariffa base per viaggiare sui treni IC diurni in 1° classe. Prezzo: £. 40.000.

- Tessera di Autorizzazione: è valida un mese e dà diritto all'acquisto di biglietti di sola 2° classe o anche di 1° classe con lo sconto del 20% sulla tariffa base; il prezzo per la Categoria A (1° e 2° classe) è di £.102.000 e per la Categoria B (2° classe) di £. 62.000;
- Abbonamenti: ce ne sono diverse tipologie fra cui quello mensile per i treni IC diurni ed Eurostar Italia⁴⁴ (validi per relazioni fino a 1000 Km, sono nominativi, di 1° e 2° classe e danno diritto, nell'ambito del mese di validità, a un numero illimitato di viaggi di andata e ritorno in treni IC ed Eurostar Italia sulla relazione prescelta; per esempio, il prezzo sulla relazione Roma-Milano è di £.750.000 per la 1° classe e di £. 550.000 per la 2° classe per i treni IC e rispettivamente £.820.000 e £. 600.000 per i treni ES*⁴⁵,
- Biglietto Chilometrico: è valido 2 mesi a partire dal giorno di emissione e dà diritto a percorrere 3000 km in 1° o 2° classe per un massimo di 20 viaggi; può essere intestato fino a 5 persone, che possono viaggiare da sole o insieme⁴⁶.

Per i c.d. Grandi clienti, inoltre, la proposta Fs alle Imprese e ai loro dipendenti è Programma in Treno che offre la possibilità di ottenere le seguenti agevolazioni (oltre ad altri sconti e servizi esclusivi nei più diversi settori):

⁴⁴ Gli altri, di minore interesse in questo studio, sono: ordinario mensile (per percorrenze fino a 250 km); "plus 13 mesi" (sconto del 30% rispetto all'acquisto di 13 abbonamenti mensili); Regionali/Provinciali (prezzi e condizioni variabili per Regioni/Province).

⁴⁵ Ai Clienti che si servono di relazioni coperte da tariffe regionali ed intendono utilizzare in tutto o parte del viaggio anche i treni IC ed Eurostar Italia, non può essere rilasciato tale abbonamento, ma la Carta di Ammissione, da utilizzare in appoggio all'abbonamento regionale vigente. Sono previsti anche Abbonamenti e Carte di Ammissione per treni IC diurni e treni Eurostar Italia di prima e di seconda classe di tipo unidirezionale, che consentono di viaggiare in una sola direzione della relazione prescelta ad un prezzo che è pari a circa il 50% del corrispondente abbonamento o carta di ammissione di tipo bidirezionale.

⁴⁶ Per i ragazzi da 4 a 12 anni verrà conteggiata la metà della percorrenza effettiva; può non essere valido in ambito regionale/provinciale e/o per utilizzare alcune categorie di treni.

- per l' Azienda: se raggiunge nell'anno di riferimento l'ammontare di titoli di viaggio concordato con l'account, ha diritto, per l'anno successivo, a un *Bonus* fino al 10 % del suddetto ammontare da spendere in titoli di viaggio Fs;
- per il personale: ai dipendenti indicati dall'Azienda sarà assegnata la "Carta associato Programma in Treno"; questi potranno usufruirne sia per i viaggi di lavoro che per quelli personali e i vantaggi e le offerte cui essa dà accesso⁴⁷ potranno essere estese anche agli accompagnatori del titolare.

⁴⁷ Per esempio, acquisto della tessera Club Eurostar al 50%, sconti dal 10 al 50 % negli alberghi del Gruppo *Accor* in Italia, ecc.

APPENDICE C – I COSTI DEL TRASPORTO CON L'AUTOVEICOLO

La stima della spesa sostenuta per spostarsi in automobile è stata effettuata utilizzando i dati ACI sui costi d'esercizio delle autovetture che sono calcolati considerando:

- il costo annuo non proporzionale alla percorrenza dato dalla somma della quota interessi sul capitale di acquisto, le tasse di circolazione e l'assicurazione obbligatoria di R.C.A. (valutato per classe di veicoli e per ognuna di queste per percorrenza media annua),
- il costo annuo proporzionale alla percorrenza dato dalla somma della quota "ammortamento capitale", carburante, lubrificante, pneumatici, manutenzione e riparazioni (valutato per classe di veicoli).

Ipotizzando che nel calcolare la spesa di trasporto l'utente prescinde sempre dal costo annuo non proporzionale alla percorrenza⁴⁸ e che, come già indicato nel testo:

- chi si sposta con frequenza considera tutte le voci che compongono il costo di esercizio proporzionale alla percorrenza,

- mentre chi si sposta occasionalmente o per turismo tiene conto esclusivamente della spesa per il carburante,

riportiamo di seguito i costi d'esercizio proporzionali alla percorrenza complessivi e quelli relativi solo al carburante per le due tipologie di autovetture considerate in questo studio⁴⁹ (schema 2.).

Schema 2. Costi proporzionali alla percorrenza per alcune autovetture (Lire)

<i>Autovetture</i>	<i>Totale</i>	<i>Carburante</i>
A benzina, da 1501 a 2000 cc.	605,67	180,27
A gasolio, da 1501 a 2500 cc.	432,70	109,02

Fonte: Costi analitici d'esercizio di alcuni tipi di autovetture e motoveicoli, ACI, Roma, Settembre 1998

Gli altri dati utilizzati per stimare la spesa del viaggio⁵⁰, percorrenza (in media da casello a casello) e pedaggio autostradale (aprile '99) sono riportati nel seguente schema.

⁴⁸ Secondo il ragionamento che questo tipo di spesa è stato comunque sostenuto.

⁴⁹ Per maggiori informazioni, consultare la pubblicazione dell'ACI "Costi analitici di esercizio di alcuni tipi di autoveicoli e motoveicoli" in cui sono fra l'altro raccolti i costi di circa 2.400 modelli di veicoli diversi.

⁵⁰ Esclusa comunque la spesa per il tragitto non effettuato in autostrada.

Schema 3. Percorrenze e pedaggi per alcune relazioni di traffico

<i>Relazione di traffico</i>	<i>Percorrenza (km)</i>	<i>Pedaggio (£)</i>
Roma-Milano	580	49.500
Roma-Bari	440	40.000
Roma-Bologna	380	33.500
Milano-Venezia	270	23.500
Roma-Napoli	220	19.600

Fonte: Centro studi Federtrasporto su dati Società Autostrade S.p.A.

2. IL QUADRO DELLE REGOLE

2.1. Il trasporto aereo

2.1.1. Costruzione e gestione delle infrastrutture

In quasi tutti i 41 aeroporti italiani aperti al traffico commerciale, la costruzione, manutenzione e gestione delle infrastrutture è affidata ad una società concessionaria in gestione totale o parziale, mentre alcuni aeroporti minori e periferici sono gestiti direttamente dallo Stato.

La disciplina applicabile è frutto di stratificazioni successive e, tuttora, in fase evolutiva.

Gestioni totali

Riguardano gli 8 aeroporti maggiori, che raccolgono il 70% del traffico passeggeri e il 90% del traffico merci su scala nazionale: Roma-Fiumicino e Ciampino, Milano-Linate e Malpensa, Venezia-Tessera, Genova-Sestri, Torino-Caselle e Bergamo-Orio al Serio.

Non previste dal Codice della Navigazione, le gestioni totali nascono attorno agli anni '50/'70 con leggi ad hoc che affidano ad un unico concessionario la gestione, costruzione e manutenzione ordinaria e straordinaria dell'aeroporto.

Successive leggi hanno posto a carico dello Stato taluni investimenti di particolare rilievo e, per gli aeroporti di Roma e Milano, la costruzione delle nuove infrastrutture.

Non era previsto in origine il pagamento di un canone concessorio. Dalla metà degli anni '80 si rinvengono riferimenti legislativi e regolamentari ai canoni per le gestioni totali, che sono stati tuttavia fissati solo a fine 1998 (Dm 22.12.1998), per il periodo 1997-2000, nella misura del 10% dell'importo complessivo delle entrate derivanti dai diritti per l'uso degli aeroporti (di cui alla Legge n. 324/76), nonché dalle tasse di sbarco ed imbarco delle merci (di cui alla Legge n. 117/74).

Gestioni parziali

Quella della concessione dell'aeroporto in gestione parziale é la modalità applicata nella maggioranza degli scali nazionali. La concessione, regolata da una convenzione, prevede che le infrastrutture di volo rimangano di competenza statale, mentre le aerostazioni (passeggeri e merci) e le relative pertinenze siano affidate ad un concessionario, che può occuparsi anche dei servizi di assistenza a terra.

Si distingue, inoltre, tra gestioni "a regime" e "precarie" a seconda che sia stata o no perfezionata un'apposita convenzione tra il Ministero dei Trasporti e della Navigazione e la società di gestione interessata.

I canoni previsti dalle convenzioni stipulate prima del 1986 erano simbolici, con la sola funzione di riconoscimento giuridico della proprietà demaniale dei rispettivi scali.

I canoni stabiliti dalle convenzioni stipulate successivamente si attengono alla Circolare del Ministero delle Finanze n. 60805 del 27.5.86, la cui logica è quella di riferirsi al saldo tra gli introiti ed i costi che lo Stato, all'atto della concessione, trasferisce alle società concessionarie.

In molti casi le convenzioni non sono state stipulate (si hanno, quindi, gestioni parziali "precarie") e i canoni annui vengono determinati con i criteri stabiliti dalla Circolare del Ministero delle Finanze n. 62567 del 4.2.89, che si basa sul tendenziale recupero dei costi di investimento e di manutenzione sostenuti dallo Stato per gli specifici beni affidati in anticipata occupazione, nonché sulla valenza commerciale delle attività svolte dai concessionari.

L'assetto non omogeneo degli aeroporti in gestione parziale ha prodotto situazioni diversificate, nonché sperequazioni evidenti ed un cospicuo contenzioso amministrativo che incide sulla entità dei canoni effettivamente corrisposti. Il canone può, pertanto, variare dalle 5.000 Lit/anno degli aeroporti di Bologna, Forlì e Trieste, ai circa 3,5 miliardi/anno di Cagliari.

Avvalendosi di quanto disposto dall'art. 17 del Dl del 25.3.97, n. 67 (convertito nella Legge 23.5.1997, n. 135), molti degli attuali gestori parziali, anche precari, hanno attivato le procedure di occupazione dell'intero sedime aeroportuale in vista del passaggio al regime di gestione totale.

Gestioni dirette

Sono quelle limitate ad alcuni aeroporti minori e periferici. Lo Stato provvede, attraverso la DGAC, alla realizzazione e manutenzione di tutti i beni. L'handling è effettuato dalle compagnie aeree e le diverse attività commerciali sono affidate

a singole ditte mediante concessione, dietro corresponsione del relativo canone. A seguito della recente riforma, anche per le gestioni dirette si profila una evoluzione verso un regime di concessione a soggetti privati.

Le Leggi 537/93, 351/95 (e successive modifiche) e il D.M. 521/97 hanno ridefinito il quadro normativo delle gestioni aeroportuali, dando avvio anche in Italia al processo di privatizzazione degli aeroporti. Esse delineano la gestione totale in concessione a società di capitali come regime di riferimento¹ disponendo, tra l'altro, per le gestioni totali nascenti dalla trasformazione delle gestioni parziali o dirette:

- l'affidamento delle concessioni con decreto del Ministero dei Trasporti (di concerto coi Ministeri delle Finanze, del Tesoro e dei Lavori Pubblici) per una durata massima di 40 anni; la concessione ha per oggetto la progettazione, lo sviluppo, la realizzazione, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali;
- il pagamento di un canone concessorio rapportato al volume di traffico (e ormai fissato secondo gli illustrati criteri del citato D.M. 22.12.1998);
- l'abolizione del vincolo di partecipazione pubblica maggioritaria nelle società di gestione;
- la selezione, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, dei soci privati di maggioranza;
- gare, sempre ad evidenza pubblica, per l'affidamento di gestioni totali non richieste, non assegnate o scadute;

¹ Viene così superata la limitazione imposta dall'art. 694 del Codice della Navigazione che non prevedeva tale fattispecie.

- l'obbligo di contabilità separata per le attività di gestione e di assistenza a terra eventualmente svolte dalla medesima società, specificate in convenzione.

È stato emanato con Circolare n. 13775 AC del Ministero dei trasporti, del 16 ottobre 1998, lo schema di convenzione per le future concessioni totali, nonché gli schemi per gli ulteriori atti destinati a regolare i rapporti tra concedente e concessionario (schema di disciplinare-tipo per la predisposizione del contratto di programma, schema di programma di intervento, schema del piano degli investimenti, schema di piano economico-finanziario).

Gli investimenti cui partecipi anche parzialmente lo Stato sono soggetti ad approvazione del CIPE, sentite le commissioni parlamentari competenti. La Legge 662/96 ha poi disposto che i canoni concessori confluiscono sull'apposito capitolo di bilancio statale, di cui alla Legge 449/85, per interventi di manutenzione straordinaria e nuovi investimenti.

2.1.2. Accesso all'infrastruttura

L'accesso all'infrastruttura aeroportuale è condizionato dalla disponibilità:

- di bande orarie (spazi temporali) per l'atterraggio e il decollo ("slot");
- di spazi e servizi sia in pista ("air-side") sia in aerostazione ("land-side") per tutte le operazioni connesse al transito ed alla sosta di un aeromobile e del suo carico.

Bande orarie

La necessità di regolamentare l'assegnazione degli spazi temporali per l'atterraggio ed il decollo si pone negli aeroporti in cui la richiesta di accesso sia prossima o superiore al limite di capacità dell'aeroporto stesso, nella giornata o in certi periodi dell'anno. In tale caso si rende opportuna la definizione di un meccanismo trasparente ed efficiente di assegnazione degli slot, che tenga conto delle diverse condizioni di traffico e del diverso valore commerciale delle bande orarie in un dato giorno, in una data settimana o in una data stagione.

La normativa di riferimento è di fonte comunitaria. Il Regolamento Cee 95/93 definisce "slot" la "banda oraria programmata d'arrivo o di partenza disponibile o assegnata per un movimento aereo in data determinata in aeroporto coordinato" e stabilisce i principi che regolano la qualificazione di un aeroporto come "coordinato" o come "pienamente coordinato", a seconda che sia sufficiente espletare, in relazione ai voli operati su tale aeroporto, una funzione di coordinamento che "faciliti l'attività dei vettori" o sia invece indispensabile che i movimenti dei vettori in dati periodi siano subordinati alla "assegnazione di una banda oraria da parte di un coordinatore".

Il Regolamento dispone che lo Stato, su richiesta dei vettori interessati o delle autorità aeroportuali o di iniziativa, provveda all'analisi delle possibilità di adeguamento delle capacità di un aeroporto anche mediante modifiche infrastrutturali o operative e, nel caso ciò non consenta di risolvere in breve tempo i problemi di accesso, qualifichi l'aeroporto come "pienamente coordinato", nominando un "coordinatore" che operi in maniera indipendente ai fini della massima e non discriminatoria utilizzazione delle capacità orarie. È, peraltro, previsto che tale coordinatore sia assistito da un Comitato di coordinamento consultivo ed allargato ai vettori operanti sul predetto aeroporto

in via ordinaria, alle autorità aeroportuali e agli enti di controllo del traffico aereo.

Per gli aeroporti coordinati e pienamente coordinati, il Regolamento dispone la definizione della capacità aeroportuale due volte l'anno e disciplina i criteri di assegnazione degli slot (in particolare prevede la conferma su base stagionale degli slot e delle serie di slot per servizi regolari utilizzati almeno all'80% nell'omologa stagione precedente); la riattribuzione di capacità nuove o inutilizzate anche a tutela dei nuovi entranti; l'obbligo di motivare l'eventuale rifiuto; la facoltà di scambio e trasferimento di slot assegnati tra rotte o tra vettori; la possibilità di riservare slot per servizi nazionali di linea solo per ragioni di servizio pubblico o verso zone periferiche/in sviluppo, prive di adeguate modalità di trasporto alternative.

In Italia sono aeroporti "coordinati" quelli di Torino, Bologna, Pisa, Napoli, Palermo e Catania. Sono "pienamente coordinati" gli aeroporti di Roma-Fiumicino, Milano-Linate, Milano-Malpensa, Venezia e Firenze (Dm 44-T del 4 agosto 1997).

Dal dicembre 1997, la funzione di coordinamento in Italia è affidata ad Assoclearance², associazione indipendente e senza fini di lucro, costituita tra vettori nazionali e comunitari (oltre che extracomunitari su base di reciprocità), nonché gestori aeroportuali in posizione paritetica. Assoclearance è, inoltre, incaricata del controllo sull'utilizzo effettivo degli slot, della partecipazione alle conferenze IATA sugli orari, della collaborazione con i gestori aeroportuali per la determinazione e lo sviluppo delle capacità aeroportuali e della partecipazione ai Comitati di coordinamento.

² Con decorrenza 1.12.1997 Assoclearance è subentrata a tutti gli effetti alla Direzione Generale per l'Aviazione Civile nella funzione di coordinamento degli aeroporti italiani.

Assoclearance opera secondo criteri di neutralità e trasparenza, sotto il controllo del Ministero dei Trasporti, che può altresì svolgere un ruolo di mediazione in caso di ricorsi contro l'assegnazione di slot.

Restano di competenza del Ministero la designazione di aeroporto coordinato, l'istituzione di Comitati di coordinamento aeroportuale, la riserva di slot per servizi di interesse pubblico, i rapporti con l'UE. I comitati di coordinamento, ove costituiti, sono composti dalla Direzione della Circostrizione Aeroportuale, dalle amministrazioni ed enti pubblici interessati, dalle società di gestione, dall'ENAC, dai vettori che utilizzano regolarmente il sistema e/o l'aeroporto e/o le organizzazioni che li rappresentano.

Il Regolamento (Cee) 2408/92 prevede che, in caso di ripartizione autoritativa del traffico da parte di uno Stato su "sistemi aeroportuali" (ossia su aeroporti diversi che servano una stessa area, come Roma Fiumicino/Ciampino o Milano Linate/Malpensa), l'Autorità comunitaria possa intervenire, anche su richiesta di uno Stato membro e previa consultazione di un comitato di rappresentanti nazionali, contro le decisioni che risultino discriminatorie in base alla nazionalità o identità di un vettore.

Il principio di non discriminazione e la conseguente facoltà di intervento comunitario, si applicano anche in caso di limitazione o diniego di diritti di traffico, motivati da "gravi problemi di congestione o ambientali".

Diritti aeroportuali

L'utilizzo delle infrastrutture comporta il pagamento di tasse aeroportuali, (che vanno sotto il nome di "diritti") regolamentate dalla Legge 324/76 ed articolate in:

- *diritti di approdo e partenza*, corrisposti dal vettore in relazione al peso massimo al decollo degli aeromobili e differenziati in relazione al carattere nazionale/internazionale del volo; è prevista una maggiorazione del 50% per le operazioni notturne;
- *diritti di ricovero e sosta allo scoperto*, corrisposti dal vettore in relazione al peso massimo al decollo degli aeromobili e al tempo di sosta (non sono dovuti in caso di ricovero e sosta negli spazi adibiti a propria base di armamento da ciascuna compagnia aerea);
- *diritti per l'imbarco dei passeggeri*, dovuti dal vettore, che se ne rivale sul passeggero (tali diritti sono stati estesi al traffico nazionale dalla Legge 316/91).

Destinazione dei diritti aeroportuali in relazione alle tipologie di gestione.

Tassa Gestione	Approdo e partenza	Appr/Part. Notturni	Ricovero e Sosta	Imbarco passeggeri
Totale	gestore	gestore	gestore	gestore
Parz.Convenz.	Stato*	Stato*	Stato*	gestore
Parz.Precaria	Stato	Stato	Stato	Stato
Diretta	Stato	Stato	Stato	Stato

* I diritti di approdo e partenza e di ricovero e sosta sono incamerati dal gestore parziale, anche precario, che abbia provveduto alla anticipata occupazione del sedime aeroportuale, come previsto dal Decreto Legge 67/97, in vista della costituzione delle società di gestione.

L'importo di tali diritti, inizialmente fissato dalla Legge 324/76, è aggiornato annualmente con decreto del Ministero dei Trasporti di concerto con il Ministero delle Finanze, a seguito di istruttoria di una Commissione mista composta da

rappresentanti del Ministero dei Trasporti, del Tesoro e delle Finanze, dei gestori, dei vettori, dell'Enav (c.d. "Commissione Sangalli").

Nel 1993, la Legge 537 ha introdotto modifiche sostanziali al sistema della L. 324/76, stabilendo che la misura dei diritti fosse annualmente determinata sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, su proposta dei Ministri dei Trasporti e della Navigazione e delle Finanze, tendendo conto dei seguenti obiettivi:

- loro progressivo allineamento ai livelli medi europei;
- loro differenziazione tra gli scali aeroportuali in funzione delle dimensioni di traffico di ciascuno;
- applicazione, per ciascuno scalo, di livelli tariffari differenziati in relazione all'intensità del traffico nei diversi periodi della giornata;
- loro correlazione con la qualità e quantità dei servizi offerti, nonché con le esigenze di recupero dei costi di gestione, secondo criteri di efficienza e sviluppo delle strutture aeroportuali;
- conseguimento di obiettivi di tutela ambientale.

Successivamente, la Legge 662/96 ha apportato ulteriori modifiche in materia, prevedendo che:

- fermi restando i parametri introdotti dalla L. 537/93, la misura dei diritti fosse annualmente determinata con apposito decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, di concerto con il Ministro delle Finanze, sentita la Commissione Sangalli;
- dal 1° gennaio 1997, in attesa dell'emanazione del decreto di cui sopra, gli

stessi diritti fossero aumentati annualmente con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione in misura pari al tasso di inflazione programmata, determinato dal Governo nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Di fatto, i diritti sono tuttora indifferenziati per tutti gli scali e non è stata individuata una procedura di calcolo in relazione alle variabili indicate.

L'ultimo decreto di adeguamento, pubblicato il 27 ottobre 1998, si configura, peraltro, come un ibrido che contiene elementi del nuovo sistema, ma continua ad adottare i criteri stabiliti per il periodo transitorio, in attesa della definizione della disciplina regolamentare degli aeroporti italiani, secondo le disposizioni dell'art. 10, comma 13, della citata L. 537/93.

Il predetto decreto, infatti, emanato di concerto tra il Ministro dei Trasporti e della Navigazione e quello delle Finanze, applica per il 1998 un aumento di circa il 6%, che integra, oltre all'1,8 % del tasso di inflazione programmato, anche quote non meglio definite per tre delle voci sopra indicate: allineamento ai livelli medi europei, recupero costi di investimento a carico dei gestori e, nei limiti delle leggi vigenti, conseguimento degli obiettivi di tutela ambientale³.

Servizi aeroportuali

L'accesso all'aeroporto comporta la fruizione di servizi di assistenza a terra (handling), sia dal lato pista (air-side), sia dal lato aerostazione (land-side).

³ È da notare che, dal '90, le compagnie versano allo Stato una tassa sul rumore, calcolata come percentuale dei diritti di approdo e partenza e modulata per categorie di rumorosità degli aeromobili (L 165/90). Il ricavato è destinato ad interventi di disinquinamento acustico ed al potenziamento dei servizi tecnici di controllo sull'ambiente. La Legge 449/97 ha istituito una ulteriore imposta, questa volta regionale, sulle emissioni sonore degli aeromobili.

Il mercato dell'handling è oggetto di un processo di graduale liberalizzazione. Fermo restando il generale diritto alla autoproduzione sancito dalla Legge 287/90 per la tutela della concorrenza, la materia ha formato oggetto di specifica regolamentazione, sia in sede comunitaria, sia in sede nazionale.

La Direttiva CE 96/67 è intervenuta in materia di:

- autoassistenza, introducendo dal 1.1.1998 la libertà per i vettori aerei di autoproduzione dei servizi lato terra in tutti gli aeroporti (assistenza amministrativa a terra e supervisione; assistenza passeggeri; assistenza merci e posta, limitatamente al trattamento dei relativi documenti, alle formalità doganali ed a tutte le misure conservative previste; assistenza pulizie e servizi di scalo; assistenza olio; assistenza manutenzione dell'aereo; assistenza operazione aeree e gestione degli equipaggi; assistenza trasporto a terra; assistenza "catering"). E per i servizi lato aria (assistenza bagagli; assistenza merci e posta, relativamente al trattamento fisico delle merci e della posta; assistenza operazioni in pista; assistenza carburante) negli aeroporti con traffico annuale superiore o pari a 1 milione di movimenti passeggeri o a 25.000 tonnellate di merci;
- assistenza a terzi, disponendo la graduale liberalizzazione delle operazioni di handling:
 - dall'1.1.1999 negli aeroporti aventi traffico annuale superiore o pari a 3 milioni di movimenti passeggeri o a 75.000 tonnellate di merci, ovvero aventi un traffico superiore o pari a 2 milioni di movimenti passeggeri o a 50.000 tonnellate di merci nei sei mesi antecedenti il 1° aprile o il 1° ottobre dell'anno precedente;

- e dall'1.1.2001 in quelli aventi traffico annuale superiore o pari a 2 milioni di movimenti passeggeri o a 50.000 tonnellate di merci.

La direttiva prevede limiti all'accesso di operatori per la fornitura di tali servizi a condizioni determinate e tassative.

Il recepimento della direttiva nell'ordinamento italiano è tuttavia avvenuto, oltretutto in ritardo, anche secondo criteri attuativi parzialmente incoerenti con il dettato della stessa. Tanto la delega legislativa contenuta nella Legge 128/98⁴ (Legge Comunitaria '95-'97), quanto il conseguente Decreto legislativo⁵ hanno introdotto vincoli all'accesso di operatori nel mercato dell'handling non previsti dalla direttiva, nonostante l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato fosse intervenuta, ancora nel corso dell'iter parlamentare della legge comunitaria, per segnalare tali criticità⁶.

In sintesi, il Decreto legislativo, entrato in vigore il 5 febbraio scorso, prevede:

- il diritto all'autoassistenza in tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale⁷,

⁴ Legge 24 aprile 1998, n. 128. In Suppl. Ord. n. 88/L alla Gazz. Uff. n. 104 del 7.5.1998.

⁵ D. Lgs 13 gennaio 1999, n.18. In Suppl. Ord. n. 29/L alla Gazz. Uff. n. 28 del 4.2.1999.

⁶ Segnalazione del 23 febbraio 1998. Nel merito delle censure, si veda il successivo paragrafo relativo agli interventi antitrust.

⁷ La definizione di autoassistenza accolta dal Decreto Legislativo ripete testualmente la definizione della Direttiva, producendo una restrizione del diritto di autoproduzione già riconosciuto nell'ordinamento italiano. La legge 287/90 recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato include infatti nella nozione di controllo, ai fini del diritto di autoproduzione, anche:

- ipotesi diverse dalla detenzione di una partecipazione maggioritaria nel capitale di rischio prevista dalla direttiva (ipotesi che stabilisce sussistenti, ad esempio, in presenza di diritti, contratti o altri rapporti giuridici che conferiscono, da soli o congiuntamente, e tenuto conto delle circostanze di fatto e di diritto, la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle attività di un'impresa) e,
- indipendentemente dal loro oggetto sociale, esclude, comunque, la possibilità di avvalersi di soggetti terzi che, seppure rientrino nelle ipotesi di controllo individuate, non siano "utenti" e, cioè, vettori.

- il libero accesso al mercato dell'assistenza a terzi negli aeroporti con traffico annuale pari o superiore a 3 milioni di passeggeri o a 75.000 tonnellate di merci (o che nel corso dei sei mesi antecedenti il 1° aprile o il 1° ottobre dell'anno precedente abbiano registrato un traffico pari o superiore a 2 milioni di passeggeri o a 50.000 tonnellate di merci) da parte di prestatori riconosciuti "idonei" sulla base di determinati requisiti;
- l'obbligo di separazione contabile (certificata) relativa alle attività di assistenza a terra in capo all'ente di gestione, ai vettori ed ai terzi prestatori che forniscano assistenza aeroportuale a terzi;
- la costituzione del comitato degli utenti (vettori) in ciascun aeroporto e la consultazione almeno annuale dello stesso e dei prestatori di servizi in merito alla attuazione del decreto legislativo, alla determinazione dei prezzi di servizi oggetto di eventuale limitazione, all'organizzazione della fornitura dei servizi di handling, alla determinazione dei corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate;
- la riserva di gestione delle infrastrutture centralizzate a favore dell'ente di gestione ove sussistano vincoli operativi, economici o ambientali alla suddivisione o duplicazione, su decisione dell'ENAC;
- la messa a disposizione degli impianti e degli spazi per l'esercizio delle attività di assistenza secondo criteri adeguati, trasparenti e non discriminatori, nonché la pertinenza dei corrispettivi dell'uso delle infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune o esclusivo ai costi di gestione e sviluppo del singolo aeroporto, sotto il controllo dell'ENAC;
- la facoltà dell'ente di gestione, su autorizzazione dell'ENAC, in presenza di vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile, in relazione ai quali

l'ente di gestione stesso deve presentare un piano di intervento per la loro rimozione o riduzione (vincoli e piani da comunicarsi alla Commissione UE da parte del Ministero dei Trasporti), di limitare l'accesso all'assistenza a terzi ed all'autoassistenza, riservandole anche ad un solo prestatore o vettore, o, nel caso dell'autoassistenza, precludendola del tutto;

- la verifica di idoneità dei prestatori per terzi (in ogni caso e, quindi, anche qualora non giustificata da limitazioni all'accesso) consistente nel possesso di requisiti quali:
 - il rispetto del tipo di contratto che regola il rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende di gestione dei servizi aeroportuali;
 - un capitale sociale pari almeno ad un quarto del presumibile giro d'affari derivante dall'attività da svolgere.
- l'obbligo, per un periodo transitorio di 30 mesi, di passaggio diretto del personale in esubero dal gestore aeroportuale al soggetto subentrante (handler o vettore) nell'attività di assistenza a terzi in proporzione alla quota di traffico o di attività acquisita dal nuovo operatore e garantendo la continuità del rapporto di lavoro;
- l'ammissione di operatori di Paesi non comunitari in regime di reciprocità;
- il mantenimento del vigente regime tariffario amministrato, definito con decreto del Ministero dei trasporti, nel caso in cui i servizi di handling siano forniti da un unico prestatore.

Tariffe per i servizi aeroportuali

Nelle more della realizzazione di un regime di prezzi di libero mercato, le tariffe sono stabilite dal titolare della gestione del servizio ed approvate dal Ministero

dei Trasporti, previo controllo di congruità economico-tecnica (e sulla base del principio del silenzio-assenso dopo 45 giorni, previsto dalla Legge 316/91).

Di fatto, esse vengono aggiornate in termini percentuali con riferimento all'andamento del costo della vita e del costo del lavoro, sulla base del conto economico preconsuntivo presentato dal gestore, senza esplicitazione (né obbligo) dei metodi di calcolo e di imputazione di costi e ricavi alla gestione della infrastruttura piuttosto che ai diversi servizi. Inoltre, non è rara la prassi delle tariffe "a pacchetto", cioè globali per una pluralità di servizi, senza indicazione delle percentuali imputabili ai singoli servizi compresi, sicché lo scorporo eventuale di servizi autoprodotti o non resi spesso non è trasparente.

Altre tariffe aeroportuali riguardano il pagamento dell'assistenza dei Vigili del Fuoco in caso di rifornimento di carburante con passeggeri a bordo. A queste si aggiungono: le royalties imposte ai vettori per la biglietteria in aeroporto, i canoni di subconcessione per i banchi check-in passeggeri, i canoni di subconcessione per gli spazi occupati da uffici e per altre attività commerciali, nonché le royalties imposte ai fornitori di carburante, da questi poi recuperate sul prezzo del carburante stesso.

2.1.3. Accesso alla professione / esercizio d'impresa

Il regolamento comunitario 2407/92 prescrive, quale titolo di abilitazione all'esercizio dell'attività di vettore aereo, il possesso della Licenza Operativa (Operating Licence), subordinato a:

- possesso del certificato nazionale di operatore (COA), valido in tutto il

territorio dell'UE, rilasciato sulla base della rispondenza a requisiti tecnici definiti dalla normativa nazionale in attesa di una disciplina comune (decreto ministeriale 18.6.1981);

- rispondenza a requisiti finanziari definiti in linea generale dal Reg. 2407/92, art. 5 (e specificati da norme nazionali): in particolare, redazione di un piano economico da cui risulti, tra l'altro, la possibilità di assolvere i propri impegni effettivi e potenziali per un periodo di 24 mesi e di poter far fronte ai costi fissi ed operativi per almeno 3 mesi dall'inizio delle operazioni. Non è obbligatoria la "proprietà" degli aeromobili, ma la disponibilità in proprietà o contratto di utilizzazione (leasing, locazione);
- sede sociale o principale centro di attività nella UE;
- oggetto sociale prevalente il trasporto aereo;
- proprietà o partecipazione di maggioranza (e controllo effettivo) di Stati UE o di cittadini UE.

La Legge 128/98 (Legge comunitaria '95-'97) ha modificato le relative disposizioni del Codice della Navigazione, realizzando l'assoluta parità di trattamento delle imprese comunitarie in tema di libertà di accesso ai mercati nazionali del trasporto aereo, di rilascio di licenze operative, di proprietà e disponibilità di aeromobili. Il termine "straniero", ricorrente nel Codice della Navigazione, è da intendersi ora riferito a persone fisiche o giuridiche non appartenenti a Stati membri dell'UE.

2.1.4. Accesso al mercato

Servizi di linea

A seguito del processo comunitario di liberalizzazione dei servizi di trasporto aereo, ormai sostanzialmente compiuto, il possesso della Operating Licence rende automatico il diritto di accesso del vettore alle rotte intracomunitarie, senza alcun limite di capacità o di frequenza, ivi comprese le rotte di cabotaggio (ovvero interamente entro il territorio di uno Stato membro).

Servizi charter

La piena liberalizzazione riguarda tanto i servizi di linea quanto i servizi non di linea (charter). Anche per essi la legge comunitaria citata ha realizzato la piena equiparazione dei soggetti e delle imprese italiani e comunitari.

Restano in regime di “concessione” o di “licenza”, secondo la normativa previgente, i servizi di linea e charter su rotte extra-comunitarie, nel rispetto dei vincoli di nazionalità, tecnico-finanziari e di reciprocità previsti dal Codice della Navigazione.

2.1.5. Partecipazione pubblica alla proprietà delle aziende

Valgono anche per il settore del trasporto aereo le disposizioni in tema di dismissioni delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni, contenute nelle Leggi 474/94 e 481/95. La Legge 662/96 ha, inoltre, abrogato le disposizioni che facevano obbligo all'IRI di detenere partecipazioni

di maggioranza in società di trasporto aereo, prevedendo che l'eventuale cessione di una quota di capitale che comporti la perdita della maggioranza dello stesso sia preceduta dalla presentazione al Parlamento del relativo piano industriale per la formulazione di apposito parere.

L'Alitalia, unica compagnia aerea nazionale direttamente partecipata dall'IRI, è interessata da un piano di graduale privatizzazione che, in una prima fase (1998), ha comportato l'aumento del capitale sociale da Lit 150.150.000.000 a Lit 1.548.230.000.000.

È, peraltro, previsto che nel corso del 1999 la partecipazione dell'IRI si riduca dall'85,05% a circa il 53%.

L'ulteriore diminuzione di tale partecipazione, è subordinata a due condizioni:

1. il rispetto delle citate disposizioni nazionali in materia di privatizzazioni;
2. l'adozione delle misure necessarie per consentire ad Alitalia di mantenere la Licenza Operativa per l'esercizio del trasporto aereo nell'UE, nonché i diritti di traffico riconosciuti dai trattati bilaterali (proprietà maggioritaria e/o controllo effettivo da parte di soggetti dell'UE o dello Stato contraente, a seconda dei casi).

2.1.6. Intervento pubblico nella produzione dei servizi: sussidi, contratti di servizio, etc.

Il Regolamento CE 2408/92 consente l'imposizione di oneri di servizio pubblico senza compensazione solo da/verso regioni periferiche o su rotte a bassa densità

di traffico, considerate essenziali per lo sviluppo economico della regione interessata ed in assenza di alternative modali adeguate. In assenza di vettori interessati ad una rotta gravata da oneri di servizio pubblico, lo Stato può indire una gara (europea) per l'assegnazione della rotta, con diritto di esclusiva per un massimo di 3 anni. In tal caso, è ammessa una compensazione per gli oneri imposti; la compensazione richiesta costituisce elemento di valutazione per la selezione della migliore offerta.

Non sono attualmente in esercizio, in Italia, rotte imposte né rotte imposte e sussidiate per ragioni di servizio pubblico.

2.1.7. Formazione dei prezzi

Il Regolamento comunitario 2409/92 ha introdotto un regime di libertà tariffaria per le compagnie UE e per i voli intracomunitari. La tariffa è decisa dal vettore e, se lo Stato interessato lo richiede, semplicemente notificata entro le 24h precedenti.

La Commissione europea può intervenire, su richiesta di uno Stato o di chi abbia un interesse legittimo, imponendo il ritiro di tariffe giudicate troppo elevate, a tutela dell'utente, oppure, in caso di destabilizzazione del mercato, bloccando persistenti riduzioni tariffarie da ritenersi anomale e tali da comportare perdite generalizzate per tutti i vettori. La Commissione può intervenire altresì ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato, in caso di tariffe elevate o predatorie frutto di accordi restrittivi della concorrenza o di abuso di posizione dominante

Ulteriori vincoli possono derivare dalle condizioni di approvazione di piani di ristrutturazione aziendale sussidiata dallo Stato. Spesso le decisioni comunitarie che autorizzano aiuti pubblici alla ristrutturazione prevedono clausole limitative della libertà tariffaria, affinché i sussidi non siano utilizzati per acquisire vantaggi concorrenziali indebiti mediante semplice riduzione dei prezzi.

2.1.8. Revisioni in corso

In sede comunitaria, è in discussione dal giugno '97 una proposta di direttiva [Com (97) 154 Guce C 257/94] che tenta una prima armonizzazione dei criteri generali per la fissazione dei diritti aeroportuali.

Essa prevede, quali principali innovazioni:

- l'introduzione del principio secondo il quale, nell'ottica della correlazione dei diritti aeroportuali ai costi dei gestori, debba imporsi la verifica dell'effettiva necessità e congruità di tali costi per il perseguimento di obiettivi di qualità ed efficienza dei servizi resi (c.d. "*cost-effectiveness*"), essendo insufficiente il solo standard di determinazione consistente nel mero "congruo rapporto (dei diritti stessi) al costo globale dei servizi e degli impianti che hanno lo scopo di remunerare" (c.d. "*cost-relatedness*");
- la previsione che il finanziamento di infrastrutture aeroportuali non ancora in funzione (c.d. "*pre-financing*") venga assunto quale elemento di riferimento per la determinazione dei diritti aeroportuali solo nel contesto di accordi contrattuali tra i gestori aeroportuali ed i vettori aerei volti a definire chiaramente i termini e le condizioni di tale finanziamento;

La proposta di direttiva stabilisce, altresì:

- uguale livello di diritti per servizi aerei intracomunitari equivalenti per tipologia e/o caratteristiche dell'aeromobile, nonché per distanza del volo e/o formalità amministrative e doganali;
- possibilità di stabilire un livello di diritti sugli aeroporti nazionali principali che consenta di sostenere finanziariamente il livello dei diritti degli aeroporti regionali;
- armonizzazione dei principi di contabilità e valutazione dei costi;
- facoltà per i gestori di includere i costi esterni e modulare i diritti su base stagionale a parità di importo complessivo;
- trasparenza degli elementi su cui si basa la determinazione dei diritti (quali la specifica indicazione dei servizi forniti a fronte dei diritti stessi, delle modalità di calcolo del gestore, delle singole voci di costo e del personale adibito a ciascun servizio, delle previsioni economiche di budget in ordine a proventi attesi ed investimenti programmati);
- consultazione tra gestore ed utenti precedentemente alla modifica dei diritti.

È, inoltre, stata annunciata da tempo in sede europea, ma ancora non formalizzata, una proposta di riforma del regolamento sulla assegnazione degli "slot", con l'obiettivo di regolamentare anche le prassi di scambio e vendita degli "slot" stessi tra vettori, a tutela dei "nuovi entranti" su rotte ed aeroporti per i quali risulta difficile ottenere l'assegnazione di bande orarie.

La Comunità ha recentemente introdotto regole di trasparenza per i Servizi Computerizzati di Prenotazione (Crs) in modo che l'offerta di voli appaia sui monitor dei punti di prenotazione voli e vendita biglietti in modo trasparente. La ragione dell'intervento comunitario sta nel fatto che i maggiori e più diffusi sistemi computerizzati di prenotazione aerea si sono sviluppati in Europa e nel mondo sotto il controllo dei maggiori vettori locali, sicché attraverso le reti informatiche l'offerta poteva essere commercializzata in modo discriminatorio.

2.1.9. Iniziative antitrust

Numerosi gli interventi dell'Autorità Antitrust in materia di trasporto aereo, per quanto attiene, specificamente, alla disciplina del settore dell'assistenza aeroportuale.

L'attività dell'Autorità ha posto in evidenza che le modalità di prestazione dei servizi di assistenza a terra in Italia, connesse alla presenza nei maggiori scali di un unico gestore aeroportuale che opera in regime di monopolio ed ha la facoltà di determinare direttamente le proprie tariffe, sebbene queste siano soggette all'approvazione del Ministero dei Trasporti tramite un regime di silenzio-assenso, comportano ingiustificate restrizioni della concorrenza, la cui eliminazione potrebbe consentire un miglioramento delle condizioni di offerta a vantaggio di tutte le compagnie aeree e, più in generale, degli stessi consumatori.

Nei suoi interventi l'Autorità si è espressa in favore della separazione della attività di gestione delle infrastrutture e dell'attività di gestione dei servizi, da affidare a soggetti distinti, ammettendo il mantenimento di diritti esclusivi in capo alle imprese che gestiscono le infrastrutture a condizione che vengano

adottate le misure necessarie per rendere pubbliche, oggettive e non discriminatorie le modalità in vigore per l'accesso alle stesse.

Nel 1993, anche in seguito ad alcune segnalazioni pervenute dall'associazione delle compagnie aeree estere operanti in Italia e da imprese che svolgono la propria attività in aeroporto in concorrenza con le società di gestione, sono state condotte tre istruttorie per accertare presunti abusi di posizione dominante posti in essere da gestori aeroportuali nel mercato dei servizi di handling o in mercati a questo quale quello dei servizi di sicurezza aggiuntivi.⁸

Ibar-Aeroporti di Roma

Una prima decisione in materia di abuso di posizione dominante era stata adottata nel marzo 1993 nei confronti della Società Aeroporti di Roma nel mercato dei servizi di handling nell'Aeroporto di Roma-Fiumicino. Tra i comportamenti abusivi riscontrati dall'Autorità, vi erano, in particolare, ingiustificate limitazioni del diritto di autoproduzione, l'imposizione di tariffe non eque e l'attuazione di pratiche discriminatorie dirette a consentire

⁸ Con riferimento alle fattispecie esaminate al fine di accertare presunte infrazioni dell'art. 3 della legge n. 287/90, non è stata ritenuta applicabile l'esclusione disposta dall'articolo 8, comma 2, della stessa legge. Al riguardo si è posta l'esigenza di valutare la configurabilità delle attività di handling e di sicurezza aggiuntiva quali attività di interesse generale rientranti negli specifici compiti affidati alla società concessionaria, nonché la misura in cui le pratiche del gestore aeroportuale sono strettamente necessarie all'assolvimento degli specifici compiti ad esso affidati. L'Autorità ha ritenuto che soprattutto i servizi di sicurezza aggiuntivi non formino oggetto della specifica missione affidata al gestore aeroportuale e che il loro esercizio diretto da parte di quest'ultimo non risulti necessario alla gestione dei servizi di assistenza a terra al traffico aereo. Per le attività di handling, anche qualora si possa ravvisare in esse un carattere di interesse generale, è stato rilevato che nei casi esaminati i comportamenti tenuti dalle concessionarie nei confronti delle compagnie aeree non erano strettamente funzionali all'assolvimento degli specifici compiti ad esse affidati.

l'autoproduzione solo ad alcune compagnie di navigazione, tra cui in particolare Alitalia.

Società per Azioni Esercizi Aeroportuali-Sea

Una seconda istruttoria, anch'essa relativa a presunti abusi di posizione dominante nel mercato dei servizi di handling, è stata condotta nei confronti della Società per Azioni Esercizi Aeroportuali-Sea, concessionaria esclusiva per la gestione degli aeroporti di Milano-Linate e Milano-Malpensa. Il procedimento è stato avviato nel settembre 1993, a seguito di una segnalazione effettuata dall'associazione delle compagnie aeree estere operanti in Italia in merito ad alcuni comportamenti adottati da Sea, consistenti in particolare nell'impedire ai vettori il ricorso all'autoproduzione di servizi di handling o la fornitura di tali servizi da parte di altri operatori indipendenti e, inoltre, nell'imporre corrispettivi elevati per i propri servizi senza alcuna forma di negoziazione con gli utenti.

Dalle risultanze del procedimento istruttorio è emerso, in primo luogo, che il rifiuto ripetutamente opposto da Sea alle compagnie aeree di operare in autoproduzione servizi di handling, ha comportato rilevanti oneri aggiuntivi per i vettori e ha impedito a questi ultimi di fornire in proprio alcuni servizi, come quello di assistenza ai passeggeri che, comportando un contatto diretto con gli utenti, assumono per le compagnie stesse un particolare valore strategico.

Il procedimento ha riguardato anche le tariffe applicate dal gestore aeroportuale per la fornitura di servizi di handling. In particolare, è stato rilevato che la Sea chiede il pagamento dell'intera tariffa forfettaria, anche a fronte di servizi da essa non espletati, in quanto svolti di fatto in autoproduzione dai singoli vettori o

sostituiti da servizi alternativi per i quali i vettori sono comunque tenuti a pagare apposite tariffe.

Sulla base di questi elementi, l'Autorità, nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria, conclusa nel marzo 1994, ha ritenuto che i citati comportamenti, adottati da Sea con riferimento alla fornitura di servizi di handling all'interno degli aeroporti di Linate e Malpensa, costituissero violazioni dell'art. 3, lettere a) e b), della Legge n. 287/90 ed ha quindi diffidato la medesima società a porre immediatamente fine alle infrazioni accertate e a presentare all'Autorità, nel termine di 180 giorni, un'apposita relazione circa le misure concretamente adottate a tale scopo.

Gruppo Sicurezza-Aeroporti di Roma

Un'altra istruttoria è stata avviata nel febbraio 1993, per accertare presunti comportamenti abusivi della Società Aeroporti di Roma nel mercato dei servizi di sicurezza aggiuntivi resi presso gli aeroporti di Roma-Fiumicino e di Roma-Ciampino.

I servizi di sicurezza aggiuntivi risultano nettamente distinti dall'attività di assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri ed alle merci resa in ambito aeroportuale. Trattandosi, peraltro, di servizi che vengono svolti attraverso contatti diretti con i passeggeri ed il personale delle compagnie di navigazione aerea e del gestore aeroportuale, nonché attraverso l'accesso ai bagagli durante le operazioni di imbarco, essi costituiscono un mercato contiguo a quello dei servizi di handling.

L'Autorità si è attivata a seguito di una segnalazione effettuata dalla società Gruppo Sicurezza Srl, un istituto di vigilanza operante presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, in cui si sosteneva che Aeroporti di Roma aveva ostacolato l'attività della società denunciante, tentando di estrometterla dal mercato dei servizi di sicurezza aggiuntivi.

Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che la Società Aeroporti di Roma, in posizione dominante nel mercato dei servizi di sicurezza aggiuntivi, ha ingiustificatamente impedito l'accesso degli istituti di vigilanza nel mercato e, in particolare, ha ostacolato le trattative tra Gruppo Sicurezza e alcune compagnie aeree, non rilasciando, senza fondato motivo, l'assenso alla conclusione dei relativi accordi operativi con l'istituto di vigilanza, che costituivano una delle condizioni necessarie per l'attività di quest'ultimo.

Inoltre, Aeroporti di Roma ha cercato di impedire alla società Gruppo Sicurezza di operare, non rinnovandole la subconcessione del locale che ad essa era stato destinato come ufficio di supporto.

Infine, è stato rilevato che la società concessionaria ha imposto il pagamento di *royalties* agli istituti di vigilanza concorrenti, determinando un aumento di costi atto a ridurre la capacità concorrenziale degli stessi. Le *royalties* venivano, inoltre, applicate con effetti non uniformi e comunque senza alcuna relazione con elementi di costo effettivamente sostenuti da Aeroporti di Roma.

Esse risultavano invece commisurate a un presunto mancato guadagno del gestore aeroportuale nell'area dei servizi di sicurezza da esso direttamente svolti, risultando di fatto finalizzate ad escludere la concorrenza dal mercato.

Nel novembre 1993, al termine dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che il comportamento tenuto dalla Società Aeroporti di Roma nel mercato dei servizi di

sicurezza aggiuntivi resi presso gli aeroporti di Roma-Fiumicino e di Roma-Ciampino costituissero abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della Legge n. 287/90. Essa ha inoltre deliberato che il gestore aeroportuale ponesse fine alle suddette infrazioni con decorrenza immediata e, in ragione della gravità delle violazioni accertate, ha disposto l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria pari all'1% del fatturato relativo ai servizi di sicurezza aggiuntivi prestati da Aeroporti di Roma nell'anno 1992.

De Montis Catering-Aeroporti di Roma

Analoga a quella descritta, è la vertenza De Montis Catering – Aeroporti di Roma. Essa insorse nel 1994, quando la Società De Montis, che si occupa della predisposizione dei pasti imbarcati sugli aeromobili, decise di sviluppare questa attività presso lo scalo di Fiumicino. Pur avendo realizzato un impianto di produzione in zona adiacente a quella aeroportuale ed ottenuto le necessarie autorizzazioni da parte delle autorità doganali e sanitarie, la Società in questione si vide costretta a rivolgersi all'Autorità Garante per ottenere l'autorizzazione ad operare sul sedime dell'aerostazione, negata dalla Società Aeroporti di Roma, in qualità di concessionaria della gestione del sistema aeroportuale della Capitale.

L'Autorità Garante avviò, conseguentemente, un'istruttoria per abuso di posizione dominante nei confronti dell'Aeroporti di Roma, all'esito della quale impose alla stessa il rispetto dei principi di concorrenza stabiliti dalla Legge n. 287/90, consentendo alla De Montis di effettuare la fornitura di catering sullo scalo di Fiumicino, a fronte del versamento, al predetto gestore aeroportuale, di

un corrispettivo per l'utilizzo delle infrastrutture e dei beni da quest'ultimo realizzati e mantenuti.

Segnalazioni ai sensi dell'art. 22 della Legge n. 287/90 riguardo alle attività di gestione aeroportuale

L'Autorità è intervenuta in materia aeroportuale avvalendosi dei propri poteri di segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della Legge n. 287/90, nei seguenti casi:

- Segnalazione del 4.11.1993 sulle attività di gestione aeroportuale, in cui veniva tra l'altro rilevata: 1) l'eccessiva ampiezza dell'oggetto delle concessioni totali, con riferimento ai "servizi, quali i servizi di handling, per il cui svolgimento non è indispensabile il ricorso ad un gestore unico"; 2) la sussistenza del diritto generale all'autoproduzione in presenza di riserva di legge;
- Segnalazione del 28.10.1998, che suggerisce il superamento totale o parziale dell'attuale sistema concessorio in favore di un regime autorizzatorio anche in materia di servizi aeroportuali;
- Segnalazione del 23.2.1998 sull'art. 24 del disegno di Legge comunitaria '95-'97 (poi approvata), in materia di recepimento della Direttiva Ce 96/67 sulla liberalizzazione dei servizi aeroportuali. L'Autorità indicava numerosi profili di incompatibilità della citata norma con il dettato della Direttiva o di incongruenza con l'obiettivo della liberalizzazione, con specifico riferimento:

- a) alle disposizioni di cui alle lettere a) e g) che prevedono, riprendendo quanto già stabilito dal comma 1-septies dell'articolo 1 del D.L. n. 251/95 convertito con modificazioni, dalla Legge n. 351/95, la tutela dei livelli occupazionali negli aeroporti;
- b) alle disposizioni di cui alle lettere b), c) e d) che prevedono, da un lato, la possibilità di limitazioni al numero di prestatori di servizi di assistenza a terra più estese di quelle stabilite dalla direttiva comunitaria e, dall'altro, sembrano determinare vantaggi concorrenziali per gli enti di gestione degli aeroporti non riconosciuti dalla direttiva stessa;
- c) alle disposizioni di cui alla lettera n) che prevede che i gestori aeroportuali richiedano ai nuovi entranti corrispettivi pertinenti ai costi di gestione e di sviluppo dell'aeroporto, non solo a fronte dell'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali centralizzate, ma anche per l'uso dei beni comuni, auspicando che la determinazione di tali corrispettivi non rappresenti in realtà delle *royalties* che vanno a compensare il cessato guadagno conseguente alla liberalizzazione dei servizi, anziché corrispettivi commisurati ai costi delle infrastrutture utilizzate;
- d) infine, alla mancata previsione di disposizioni in merito alla definizione di autoassistenza, in particolare in merito ai concetti di utente e di controllo contenuti all'articolo 2 della direttiva comunitaria.

2.2. Il trasporto con autobus

2.2.1. Costruzione e gestione delle infrastrutture

Fanno capo all'Anas le competenze in materia di costruzione, gestione, manutenzione e sviluppo della rete autostradale e delle strade statali, che l'Ente svolge secondo gli indirizzi di programmazione e sotto il controllo del Ministero dei Lavori Pubblici.

L'Anas, trasformato in Ente pubblico economico dotato di autonomia organizzativa e amministrativa, svolge i compiti in materia di costruzione e gestione delle strade statali nonché delle autostrade, direttamente o per il tramite di società concessionarie di linee o reti autostradali, rispetto alle quali esso assume il ruolo di ente concedente.

Attualmente l'Anas gestisce direttamente gli 894 Km di autostrade ad accesso gratuito, pari a circa il 14% della rete autostradale nazionale. I restanti 5.547 Km, a pedaggio, sono dati in concessione a 22 società di diritto privato⁹; di queste

- sei società, facenti capo direttamente o indirettamente all'Iri, gestiscono 3115 Km di rete, pari al 56% della rete complessiva;
- quindici sono miste a prevalente capitale pubblico (enti pubblici locali), e gestiscono 2300 Km di rete, ovvero il 42 % del totale;

⁹ Allo scadere della concessione, la proprietà ("pro tempore") della relativa autostrada torna nella disponibilità dello Stato.

- una sola è a capitale privato e gestisce i 127 Km della Torino-Milano.

La costruzione della rete autostradale è stata finanziata nel tempo sia dal bilancio dello Stato con provvedimenti ad hoc sia con risorse proprie dei concessionari o dagli stessi raccolte sul mercato dei capitali, anche in relazione a situazioni fortemente diversificate sul piano della redditività attesa degli investimenti. Per alcune tratte a maggior costo di realizzazione o a scarsa intensità di traffico si è optato per l'affidamento ad una società pubblica – Autostrade SpA, dell'Iri – di una concessione di rete che consentisse il finanziamento incrociato anche con risorse prodotte da segmenti già in esercizio.

Negli anni, il contributo pubblico diretto alla realizzazione delle opere si è progressivamente ridotto, in favore di un recupero degli investimenti legato alla proroga delle concessioni.

La Legge n. 498 del 1992 ha aperto una fase di riforma del quadro normativo che regola le concessioni autostradali, con l'esplicito riferimento alla necessaria revisione degli strumenti convenzionali in essere e dei sistemi tariffari, anche in funzione dei piani finanziari collegati, delle variazioni del costo della vita e di indicatori di produttività, sulla base di successive direttive Cipe (poi emanate). L'iter si è sostanzialmente concluso nei primi mesi del 1997, con l'approvazione da parte dell'Anas dello schema tipo di convenzione e di piano finanziario per le concessioni autostradali.

La normativa attualmente in vigore dispone tra l'altro:

- la revisione delle convenzioni in essere, sulla base di nuovi piani finanziari (piano degli investimenti per l'intero periodo della convenzione con

verifiche/revisioni a cadenza quinquennale, e modalità di finanziamento), ancorati anche a un regime tariffario concordato e di cui siano definiti i criteri di adeguamento annuale (art.11, Legge 498/92). La maggior parte degli accordi di rinnovo sono stati conclusi tra l'Anas e le singole società concessionarie nei primi mesi del '99¹⁰, con proroghe di durata diversa – da 0 a oltre 40 anni - in relazione agli investimenti collegati e a pendenze di altra natura; per la società Autostrade SpA è stato firmato nel marzo '99 un addendum alla convenzione già rinnovata nel 1997; per alcune autostrade le istruttorie non sono ancora concluse;

- il definitivo riconoscimento della natura privata dell'attività svolta dalle società concessionarie di autostrade e la abolizione della garanzia dello Stato per contratti di mutuo (art.10, Legge 537/93);
- l'applicazione del *price-cap* ai pedaggi autostradali. Le nuove convenzioni devono stabilire meccanismi di adeguamento delle tariffe che tengano conto, oltreché del piano finanziario, dell'inflazione, dei volumi previsti di traffico ai fini del recupero degli investimenti, anche di tassi annuali predefiniti di recupero di produttività nonché delle variazioni nella qualità del servizio (delibera Cipe 20 dicembre 1996);
- il pagamento di un canone annuale di concessione nella misura dell'1 % dei proventi netti da pedaggio (art.10, Legge 537/93);

¹⁰ Per tali convenzioni, la procedura di rinnovo sarà formalmente conclusa dopo l'emanazione di apposito decreto interministeriale dei Lavori Pubblici e del Tesoro, registrato alla Corte dei Conti. Tale adempimento è a sua volta subordinato all'atteso parere del Consiglio di Stato sullo schema di convenzione-tipo utilizzato dall'Anas.

- l'obbligo di certificazione dei bilanci delle concessionarie (art.11, Legge 498/92);
- l'assunzione di impegni e obiettivi anche in relazione alla qualità del servizio (ad es. lo stato della pavimentazione, l'assistenza, il tasso di incidentalità) (delibera Cipe 20 dicembre 1996).

Le concessioni in essere sono state storicamente affidate a società appositamente costituite e dunque senza procedure di selezione.

Alla rinegoziazione (con proroga) delle convenzioni è sostanzialmente riconosciuta la funzione di adeguamento delle concessioni esistenti al riassetto normativo sopravvenuto, anche per ricostituire l'equilibrio finanziario dei piani di investimento in corso eventualmente compromesso dal mancato adeguamento tariffario annuale in alcuni periodi, o da oneri per opere richieste dal concedente e non previste nella convenzione o da altri fattori.

L'evoluzione, anche interpretativa, dei principi di diritto vigenti di fonte nazionale e comunitaria rende tuttavia probabile che, in futuro, l'affidamento segua procedure di gara ad evidenza pubblica.

A tal fine le convenzioni in corso di rinnovo o appena rinnovate regolano anche i rapporti inerenti la successione tra concessionario uscente e subentrante, e in particolare le modalità di indennizzo delle quote di investimenti eventualmente ancora non ammortizzate alla cessazione del rapporto concessorio.

2.2.2. Accesso all'infrastruttura

Come sopra indicato, le autostrade direttamente gestite dall'Anas sono ad accesso gratuito. La quota restante, pari all'86% della rete complessiva, è a pedaggio.

Il sistema tariffario autostradale sarà sostanzialmente modificato per effetto dei recenti interventi normativi, sopra illustrati, che hanno interessato i servizi di pubblica utilità in regime amministrato e gli strumenti convenzionali delle relative concessioni. Il nuovo regime sarà operativo con l'entrata in vigore delle nuove convenzioni.

Sino ad ora, le tariffe applicate sono state quelle previste dalle singole convenzioni, su base chilometrica, differenziate per classe di veicolo¹¹ e maggiorate per le tratte qualificate "di montagna" - e dunque tendenzialmente rapportate ai costi di costruzione e manutenzione dell'infrastruttura per i diversi tipi di percorso e di traffico - aggiornate periodicamente con decreto ministeriale in funzione di obiettivi tanto specifici alla singola arteria (es. recupero di investimenti) quanto generali (es. contenimento dell'inflazione)^{12 13}.

¹¹ La classificazione in vigore prevede 5 classi:

- classe A: motocicli e autovetture,
- classe B: veicoli a due assi (autocaravan, furgoni, camion e autobus),
- classe 3: veicoli a 3 assi,
- classe 4: veicoli a 4 assi,
- classe 5: veicoli a 5 assi.

¹² Con l'eccezione della rete affidata alla Società Autostrade, che anche allo scopo di consentire finanziamenti incrociati tra segmenti a maggiore e minore rendimento applica una tariffa unica su tutti i 2.855 km dati ad essa in gestione, le tariffe sulle singole arterie sono in linea di principio rapportate ai costi ad esse afferenti. Ne deriva che i livelli tariffari possono variare sensibilmente da una tratta all'altra in funzione delle specifiche caratteristiche e dei piani di investimento.

¹³ Sono computati nel pedaggio l'Iva (20%), e, ad esclusione di alcune tratte nel Mezzogiorno, una maggiorazione di 3 Lit/km per le prime due classi e di 9 Lit/km per le altre tre classi devoluta al Fondo centrale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane (per interventi in favore di concessionarie in crisi e linee metropolitane).

Il rapporto applicato tra le tariffe medie delle classi di veicoli B, 3, 4 e 5 nel 1998 era indicato rispettivamente in 1,04, 1,32, 2,06 e 2,45 rispetto alla tariffa per le autovetture.

L'applicazione del *price-cap* e del principio di stretta correlazione tra tariffe e piano finanziario per la singola società concessionaria comportano il superamento di tale sistema.

L'automaticità dei meccanismi di adeguamento tariffario annuale prevista nelle nuove convenzioni dovrebbe ancorare le stesse ai soli parametri concordati, relativi all'andamento dei costi e dei ricavi, all'inflazione, agli obiettivi di qualità e di incremento della produttività rilevati in rapporto a quelli inizialmente previsti. Salvo il controllo pubblico della corretta applicazione degli adeguamenti.

Ai fini tariffari, restano confermati, nel nuovo regime convenzionale, la vigente classificazione dei veicoli in cinque classi "assi-sagoma" e la doppia tariffa "di pianura" e "di montagna" per ciascuna classe.

Si rileva tuttavia la tendenza a recepire nelle nuove convenzioni, in coerenza con le direttive Cipe in materia, un principio di flessibilità tariffaria, che consente alla società concessionaria di articolare le tariffe unitarie in funzione di obiettivi commerciali, di esazione o di ottimizzazione dell'uso dell'infrastruttura, all'interno di differenziali massimi stabiliti tra le varie classi di veicolo e in riferimento alla tariffa media ponderata.

Interessano soltanto l'autotrasporto di merci in conto terzi, e particolarmente i veicoli delle classi B, 3, 4 e 5, le riduzioni di piccola entità del pedaggio

autostradale introdotte in via sperimentale e temporanea (1995) per i transiti notturni e la riduzione percentuale dei pedaggi variabile tra il 5 e il 25% in funzione del fatturato annuo dell'azienda. Tali "sconti" sono rimborsati ai concessionari autostradali dal Ministero dei Lavori Pubblici.

2.2.3. Accesso alla professione

Il decreto ministeriale 448/91 (e Circolare 101 del 22.1.1992) definisce l'attività di trasportatore di viaggiatori su strada come attività svolta da qualsiasi "impresa" che effettui, mediante veicoli costruiti per trasportare più di 9 persone autista compreso, trasporto di viaggiatori con offerta al pubblico o ad alcune categorie di utenti dietro compenso versato dalla persona trasportata o dall'organizzatore del trasporto. È "impresa" a tal fine qualsiasi imprenditore, sia esso persona fisica o giuridica, o azienda pubblica dotata o meno di personalità giuridica distinta da quella della pubblica amministrazione.

L'abilitazione professionale è stata armonizzata da norme comunitarie che hanno definito i requisiti di onorabilità, idoneità professionale, capacità finanziaria dell'impresa e le procedure di esame per l'abilitazione alla direzione.

La normativa comunitaria distingue l'abilitazione all'esercizio a seconda che l'impresa svolga servizi solo in campo nazionale oppure nazionale e internazionale. Al titolo di abilitazione si aggiunge quale documento di controllo, a partire dall'11.6.1999, la "licenza comunitaria" che viene rilasciata alle imprese, già legittimate all'esercizio dell'attività, che effettuano servizi internazionali.

2.2.4. Accesso al mercato

La disciplina varia in relazione ai diversi segmenti del mercato. Ed è inoltre in evoluzione.

I servizi nazionali di linea, anche saltuari, sono soggetti a concessione (L. 1822/39), che può essere provvisoria (durata massima annuale prorogabile per un altro anno) o definitiva (durata massima 9 anni, rinnovabile).

La concessione definisce le caratteristiche del servizio (itinerari, frequenze, orari, tariffe) ed è rilasciata, su iniziativa dell'operatore richiedente, dal Ministero dei Trasporti a seguito di istruttoria pubblica che verifica da un lato la rispondenza del nuovo servizio alla pubblica utilità, inclusa l'integrazione dei servizi, e dall'altro la coerenza con gli interessi protetti degli operatori già esercenti.

Un complesso normativo tende infatti ad assicurare la tutela dei concessionari nei confronti della concorrenza, attraverso l'attribuzione di un diritto di preferenza sui potenziali concorrenti sia al momento del rinnovo sia in sede di attivazione di servizi finitimi. Analoga preferenza è riconosciuta a favore dei concessionari di ferrovie, tramvie, linee di navigazione interna, linee ad impianti fissi contigue o potenzialmente in concorrenza. Articolate disposizioni sono previste per le linee integrative e sostitutive di servizi ferroviari di Stato.

Le autolinee di Gran Turismo, così dette per la particolare valenza turistica ad esse riconosciuta, sono anch'esse soggette a concessione.

Le linee regionali ed interregionali che collegano fino a due regioni sono di competenza delle Regioni e degli enti locali. Il dlgs 422/97 ha demandato alla

autonomia regionale l'organizzazione e l'affidamento dei servizi, secondo principi tesi al superamento degli assetti monopolistici e alla applicazione di procedure concorrenziali per la scelta dell'affidatario o dei soci privati di eventuali società miste.

In base al Regolamento Ce 12/98, a partire dal 11.6.1999 i vettori comunitari sono ammessi a svolgere servizi regolari interni – esclusi i servizi urbani e suburbani - che vengano effettuati in occasione di un servizio internazionale regolare autorizzato, salva l'applicazione delle disposizioni vigenti nello Stato ospite in materia di autorizzazioni, procedure di appalto, regolarità, continuità, frequenza e itinerari da effettuare. Il Regolamento Ce 11/98 ha introdotto la licenza comunitaria quale documento di controllo per tutte le imprese che esercitano servizi di trasporto di viaggiatori su strada nella Ue.

L'esercizio di “noleggio autobus con conducente” (definiti “servizi occasionali” nella terminologia comunitaria) è soggetto a licenza comunale con autorizzazione al singolo veicolo, subordinata ad una valutazione della pubblica amministrazione in relazione alle esigenze locali. I vettori comunitari possono operare tali servizi, in via temporanea e senza disporre di stabilimento, dall'1.1.1996 (regolamento Cee 2454/92), applicandosi la normativa nazionale per quanto riguarda in particolare prezzi e condizioni di trasporto, pesi e dimensioni dei veicoli, Iva, tempi di guida e riposo, altre disposizioni particolari di trasporto.

I servizi di linea internazionali intracomunitari sono soggetti a semplice autorizzazione, di durata massima quinquennale, in applicazione del Regolamento Cee 684/92 (gli extra-comunitari sono invece regolati da accordi bilaterali) non esclusiva, e tuttavia provvista di tutele. L'autorità competente, ad

esempio, ha facoltà di negare l'autorizzazione ove "sia dimostrato che il servizio che ne costituisce oggetto comprometterebbe direttamente l'esistenza dei servizi regolari già autorizzati, salvo nel caso in cui i servizi regolari in questione siano offerti da un solo vettore o gruppo di vettori; ... risulti che l'esercizio dei servizi che ne costituiscono oggetto riguarda unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti sui collegamenti in questione; ... uno Stato membro non decida, in base ad analisi dettagliata, che tale servizio comprometterebbe la vitalità di un servizio ferroviario comparabile sulle tratte dirette interessate". Il recente regolamento 11/98, che riforma il 684/92, mantiene il regime autorizzatorio e sostanzialmente conferma il regime delle tutele.

2.2.5. Partecipazione pubblica alla proprietà delle aziende

Operano nel settore di linea di media e lunga percorrenza società a capitale privato e pubblico.

Per i servizi pubblici di linea di competenza regionale, il decreto legislativo 422/97 dispone l'obbligo di regolare mediante contratto di servizio pubblico il rapporto tra ente regionale/locale affidante e azienda di trasporto affidataria, quale che sia l'assetto proprietario e la natura giuridica dell'azienda.

È stato da più parti rilevato come un rapporto contrattuale fisiologico, e comunque un rapporto corretto tra controllore-aggiudicatore e controllato-aggiudicatario, possano realizzarsi solo dove l'eventuale partecipazione del primo alla proprietà dell'azienda resti in ogni caso non maggioritaria.

*2.2.6. Intervento pubblico nella produzione dei servizi nazionali di linea:
sussidi, contratti di servizio, etc.*

Per i servizi di interesse nazionale non sono previsti sussidi.

La Legge 877/86 aveva dato una sorta di copertura a posteriori per gli oneri di servizio pubblico per il periodo '72-'86, determinati su base chilometrica (i criteri e le modalità di erogazione erano stabiliti con decreto Ministero Trasporti di concerto con Tesoro, tenendo conto delle risultanze dei conti di esercizio globali, in misura proporzionale alle passività ammissibili, esclusa la parte relativa a servizi in concorrenza con servizi a impianto fisso). La legge non è stata rinnovata.

Per le autolinee di competenza regionale e sub-regionale, il decreto legislativo 422/97 prevede che l'eventuale corrispettivo pubblico sia regolato nel quadro del "contratto di servizio" con la Regione o l'ente locale di riferimento.

Sul piano comunitario, la materia è oggetto del Regolamento Cee 1893/91, che, modificando il regolamento 1191/69, ha disposto tra l'altro per i servizi di lunga percorrenza ultra-regionali la abolizione degli obblighi di servizio pubblico (obbligo di esercizio, di trasporto e tariffario) e la possibilità di prevedere contributi pubblici solo nel quadro di contratti di servizio pubblico per gli oneri che l'azienda, considerato il proprio interesse commerciale, non assumerebbe.

2.2.7. Formazione dei prezzi

Per i servizi nazionali di linea, le tariffe sono previste e vincolate dall'atto di concessione, rapportate su base chilometrica alle tariffe ferroviarie di II classe per i servizi ordinari e alla I classe per le linee di gran turismo.

2.2.8. Revisioni in corso e iniziative antitrust

Diverse proposte di riforma attualmente all'esame del Parlamento, di iniziativa sia governativa sia parlamentare, ripetono l'impostazione comunitaria: passaggio ad un regime autorizzatorio quinquennale (anziché concessorio), con le tutele previste dai regolamenti Ce, per i servizi regolari nazionali, con implicito superamento del sistema delle tariffe imposte; passaggio ad un regime di autorizzazione all'impresa (anziché al veicolo) per il noleggio con conducente, con superamento del controllo discrezionale della pubblica amministrazione sull'adeguamento delle capacità di impresa al mercato.

Si segnala l'intervento dell'Autorità antitrust sull'acquisizione del pacchetto di maggioranza del Gruppo Sogin (1993) da parte di FS. L'operazione è stata considerata ammissibile a condizione che Sogin cedesse il controllo della società di autolinee Viaggi e Turismo Marozzi a società non controllate da FS. Diversamente, si sarebbero sommati in capo ad FS, su tutte le tratte automobilistiche di lunga percorrenza concesse in esclusiva alla Marozzi e parallele a collegamenti ferroviari, il monopolio per il servizio ferroviario e l'esclusiva per i servizi su gomma. La cessione è avvenuta a fine '93.

Inoltre, in occasione del rinnovo della concessione alla società Autostrade (4 agosto 1997), che ne ha protratto la validità dal 2018 al 2038, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha espresso riserve (parere del 22.5.1998) in relazione alla assenza di ogni forma di selezione ad evidenza pubblica, che essa ritiene praticabile per ciascuna tratta o parte di rete autostradale identificabile come mercato geografico distinto con caratteristiche di monopolio naturale, specie quando riguardi il rinnovo di una concessione a favore di un soggetto - Autostrade - già presente su oltre il 50% della rete nazionale. La procedura automatica di rinnovo non sembra giustificata, sostiene l'Antitrust, da economie di scala tali da giustificare l'assegnazione ad un unico soggetto.

2.3. Il trasporto ferroviario

2.3.1. Costruzione e gestione delle infrastrutture

La concessione di cui è titolare FS comprende, oltre all'esercizio in esclusiva dei servizi di trasporto ferroviario sulla rete nazionale, anche la costruzione e manutenzione, e la gestione della rete ferroviaria e dei relativi nodi.

Costruzione

Gli investimenti per la costruzione, manutenzione e rinnovo della rete sono finanziati dallo Stato. Gli impegni reciproci per il finanziamento degli investimenti da parte dello Stato e per la realizzazione delle opere da parte di FS sono specificati e formalizzati nel Contratto di programma, pluriennale, tra Stato e FS. Il Contratto di programma è sottoposto a parere obbligatorio delle commissioni parlamentari competenti, e gli stanziamenti ivi previsti sono disposti anno per anno nella Legge Finanziaria.

Dal '97 è stabilito che il finanziamento statale intervenga solo tramite aumenti di capitale e non anche con autorizzazione a contrarre mutui garantiti dallo Stato come in precedenza.

L'infrastruttura è di proprietà di FS.

Gestione

La gestione della rete, anch'essa affidata ad FS in concessione, comporta la responsabilità di tutte le attività necessarie ad assicurare il controllo della

circolazione, la attribuzione delle tracce orarie, la sicurezza (secondo criteri determinati da atti normativi specifici).

La normativa comunitaria, in particolare la Direttiva 440 del 1991, dispone la separazione “almeno contabile” tra il Gestore della infrastruttura e l’impresa di trasporto ferroviario. L’Italia ha recepito nel luglio ‘98 la Direttiva, disponendo tra l’altro la separazione contabile tra Rete e Trasporto nell’ambito di FS. Si attende il decreto ministeriale (Ministero del Tesoro di concerto con il Ministero dei Trasporti) che dovrebbe formalizzare i criteri per la contabilità separata.

Nel frattempo tuttavia la Commissione europea ha avanzato nuove proposte di riforma, che potrebbero arrivare a sottrarre al Gestore della rete, che non sia indipendente sul piano “giuridico, organizzativo e decisionale” dalla/e impresa/e di trasporto ferroviario nazionale, le funzioni che dovrebbero assicurare l’accesso non discriminatorio agli operatori stranieri, in primis la funzione di ripartizione delle tracce orarie. Mentre nei sette anni trascorsi dalla adozione della Direttiva, quasi tutte le compagnie ferroviarie nazionali europee hanno provveduto – sia pure secondo modelli diversi - alla separazione societaria tra il Gestore della rete e l’impresa di trasporto.

2.3.2. Accesso all’infrastruttura

Assegnazione delle capacità di infrastruttura

La circolazione sulla rete ferroviaria presenta evidenti vincoli tecnici. La capacità di rete è divisa in “tracce orarie”, assegnate dal Gestore della rete (FS) ai diversi tipi di treni e di traffici sulla base di una programmazione interna che

tiene conto delle richieste di tracce internazionali concordate 2 volte l'anno con le reti europee (Forum Train Europe) e delle richieste delle diverse divisioni operative della società (merci, passeggeri, trasporto locale) per il traffico nazionale. La programmazione dà luogo alla pubblicazione dell'Orario, estivo e invernale. La quantità di tracce orarie disponibili (ossia la frequenza dei treni su una relazione) dipende da fattori diversi, tra questi le caratteristiche tecnologiche della rete e dei treni, la disponibilità o meno di sistemi di controllo automatizzato del traffico, il mix di traffici (alta velocità, merci, pendolari).

Le priorità nella attribuzione delle tracce alle diverse tipologie di traffico hanno origine storica, e riconoscono, in Italia come negli altri Paesi europei, una preferenza per il traffico passeggeri locale e il traffico passeggeri di lunga percorrenza rispetto alle merci. Tale gerarchia risponde del resto alle indicazioni offerte dalla Direttiva Ce 95/19. Quest'ultima dispone che la ripartizione sia equa e non discriminatoria, finalizzata all'uso efficace e ottimale della rete, salve le riserve per servizi pubblici, per servizi su infrastrutture dedicate o appositamente attrezzate, o diritti speciali ad imprese ferroviarie per garantire servizi determinati o in determinate regioni o il finanziamento di nuove infrastrutture.

È in fase di pubblicazione il decreto che dovrà recepire in via definitiva le prescrizioni della direttiva 95/19 in materia di criteri e modalità di attribuzione delle capacità da parte del Gestore. Si rileva tuttavia in sede europea una nuova attenzione alle esigenze del traffico merci: essa trova riscontro nell'ultimo "pacchetto" di proposte in materia ferroviaria che prevede la riforma della direttiva citata anche in ordine alla facoltà di assegnare diverse priorità nella attribuzione delle capacità di rete, in funzione dell'uso ottimale della rete e delle esigenze di recupero dei costi da parte del Gestore.

Canoni d'uso dell'infrastruttura

La stessa direttiva prevede che all'uso della infrastruttura corrisponda il pagamento di un canone da parte dell'impresa che svolge il servizio di trasporto ferroviario al Gestore della rete. Il problema della definizione di pedaggi d'uso della rete non si è posto fino a quando il traffico ferroviario ha fatto capo ad una unica impresa integrata in monopolio sia per la rete sia per l'esercizio. La definizione di pedaggi d'uso predefiniti e ufficiali si rende invece necessaria nel momento in cui viene disposto (Direttiva Cee 91/440, v. infra) l'accesso di operatori stranieri alla rete nazionale per determinati tipi di traffici a condizioni non discriminatorie rispetto agli operatori nazionali, e comunque in vista della creazione di un mercato dei *servizi* di trasporto ferroviario. Il canone remunera l'uso della infrastruttura "altrui".

Negli anni recenti, a seguito della adozione della Direttiva Cee 91/440, sono stati provvisoriamente individuati dal gestore della rete (FS) canoni figurativi, sostanzialmente intra-aziendali (cioè imputati ai diversi servizi svolti da FS - merci, passeggeri, trasporto locale), che riflettono i costi di circolazione e non i costi marginali.

Il Dpr 277/98, in attuazione delle pertinenti disposizioni della Dir. 91/440, ammette a circolare sulla rete nazionale i servizi "liberalizzati" dalla direttiva (combinato internazionale e servizi internazionali effettuati da associazioni di imprese ferroviarie Ue) e parallelamente prevede la fissazione con successivo decreto ministeriale (in preparazione) del pedaggio o dei diversi livelli di pedaggio che il Gestore della rete dovrà applicare in modo non discriminatorio, tanto ai servizi effettuati da FS quanto ai servizi effettuati da altri operatori.

Il Dpr 277/98 dispone che i canoni siano definiti con Dm Trasporti su proposta del Gestore e parere Cipe, a tendenziale copertura costi diretti e indiretti di circolazione + spese generali dirette e quota di quelle indirette + costi di energia, sottratti l'indennizzo (teorico) per la riserva eventuale di capacità per servizio pubblico e i contributi pubblici previsti dal Contratto di programma. Sono esplicitamente esclusi dal montante su cui calcolare il canone gli oneri di ammortamento dell'infrastruttura. Il canone sarà modulato in funzione della qualità dell'infrastruttura cui si riferisce, il grado di saturazione, l'utilizzo dei nodi, l'usura del binario e della linea elettrica indotta dal tipo di treno, la sua velocità, il consumo energetico (su base chilometrica).

2.3.3. Accesso alla professione / esercizio d'impresa

Il problema dell'accesso alla professione si è posto a partire dal 1993, a seguito della parziale apertura del mercato disposta dalla Direttiva Cee 91/440 a favore degli operatori ferroviari comunitari. L'obbligo di consentire l'accesso alla rete nazionale di imprese ferroviarie non italiane, sia pure per tipologie limitate di servizi, ha reso indispensabile dare una definizione comune di "impresa ferroviaria" e armonizzare i titoli abilitativi nazionali, in modo da consentirne il mutuo riconoscimento.

Questo è l'obiettivo della Direttiva Ce 95/18, che introduce la "Licenza" ferroviaria, stabilendone i requisiti generali, quale titolo necessario per accedere alla rete degli altri Paesi comunitari e fornire i servizi liberalizzati dalla Direttiva 91/440 (servizi internazionali merci e passeggeri svolti da associazioni internazionali di imprese ferroviarie di cui almeno due comunitarie, servizi di combinato internazionale).

In attesa del recepimento formale della Direttiva 95/18, il Dpr 277/98 sopra citato ha disposto che in via transitoria la licenza sia rilasciata dal Ministero dei Trasporti secondo i criteri definiti dalla Direttiva 95/18.

A fine luglio '98 è stato presentato dalla Commissione europea un nuovo pacchetto di riforme per il settore ferroviario. Tra l'altro si propone che la licenza ferroviaria, oggi prescritta soltanto per la fornitura su rete estera dei servizi "liberalizzati" dalla 91/440, diventi titolo di abilitazione professionale per tutti gli operatori ferroviari (escluse solo le imprese locali operanti su rete dedicata non interconnessa) in vista di una progressiva apertura del mercato, che potrebbe subire accelerazioni in alcuni Paesi.

2.3.4. Accesso al mercato

L'accesso alla rete ferroviaria nazionale è tradizionalmente riservato, in base a concessione esclusiva, alla compagnia ferroviaria nazionale. In alcune limitate situazioni, circolano sulla rete italiana operatori ferroviari diversi da FS o per subconcessione da FS stessa (es., Cisalpino nel traffico verso la Svizzera) o per accordi con FS e dietro corrispettivo (alcune ferrovie locali).

Come sopra accennato, la normativa comunitaria ha avviato un processo di apertura della rete ad operatori comunitari. La direttiva 91/440, recepita in Italia con il Dpr 277/98 del luglio scorso, riconosce il diritto di accesso non discriminatorio sulla rete nazionale per i servizi internazionali merci e passeggeri svolti da associazioni internazionali di imprese ferroviarie di cui almeno due comunitarie e per i servizi di combinato internazionale.

Il regolamento attuativo impone conseguentemente l'adeguamento dell'atto di concessione di FS. La scadenza, evidentemente incongruente, posta per l'adeguamento della concessione è fissata al 30 giugno 1998.

2.3.5. Partecipazione pubblica alla proprietà delle aziende

Il Ministero del Tesoro è azionista unico di FS SpA.

La Direttiva del Presidente del Consiglio (“Direttiva Prodi”) di inizio '97 indicava, tra le linee di politica ferroviaria da seguire, anche la separazione contabile e organica tra il Gestore della rete e la/le impresa/e fornitrice di servizi anche in vista di una possibile “societarizzazione” di alcuni segmenti di attività di FS.

La nuova Direttiva del governo, approvata il 18.3.1999, dispone che entro un mese si completi il processo di separazione contabile tra gestione della infrastruttura e attività di trasporto, entro il 31.5.1999 si realizzi una organizzazione di tipo verticale per “aree divisionali”, e dal 1° gennaio 2000 la separazione societaria tra infrastrutture e attività di trasporto.

2.3.6. Intervento pubblico nella produzione dei servizi: sussidi, contratti di servizio, etc.

La riforma del Trasporto pubblico locale, varata con Decreto legislativo 422 del '97, ha disposto il passaggio nella responsabilità, anche finanziaria, delle Regioni dei contratti di servizio per servizi di interesse locale a partire dal 1999 (si attende il decreto ministeriale che dovrà definire in concreto e tassativamente i

servizi ferroviari che restano di competenza nazionale). Tali contratti vanno a sostituire il contratto di servizio Stato-FS precedente, che stabiliva gli obblighi di servizio per FS e le relative compensazioni.

La Direttiva del governo del 18.3.1999 dispone che “entro il 31 dicembre 2003 i servizi di trasporto metropolitano e regionale in regime di oneri di servizio pubblico dovranno essere assegnati con procedure ad evidenza pubblica”.

Il contratto di programma in vigore, 1994-2000, prevede contributi statali per investimenti in materiale rotabile. L'evoluzione recente della normativa comunitaria in materia di aiuti pubblici alle imprese di trasporto e i sottostanti orientamenti di politica generale dei trasporti indicano chiaramente che tale tipo di sussidio è ormai giudicato in via di principio incompatibile con i principi di concorrenza.

Altre forme di compensazione sono riconosciute ad FS dallo Stato per Carte di circolazione gratuite o agevolate attribuite a personale dipendente dallo Stato o a categorie particolari di persone, nonché contributi di modesta rilevanza per trasporti particolari (merci nocive o pericolose, alcuni trasporti per la Sardegna, etc.)

Il contratto di programma Stato-FS prevede contributi per il mantenimento in esercizio di tratte ferroviarie non commerciali.

2.3.7. Formazione dei prezzi

Nonostante l'atto di concessione ad FS consenta ampi margini di flessibilità tariffaria, tale disposizione non ha avuto attuazione. Le tariffe sono proposte da

FS, sottoposte ad approvazione Cipe e autorizzate con Decreto ministeriale. La “Direttiva Prodi” del '97 ha indicato le linee di riferimento della politica dei prezzi ferroviari, da riordinare in funzione del livello qualitativo dei servizi, delle prestazioni effettivamente rese e accertate, e dei prezzi medi praticati in Europa.

La delibera Cipe del 1996 sui prezzi dei servizi di pubblica utilità ha stabilito l'applicazione del principio del *price-cap* alle variazioni tariffarie (riferite all'indice dei prezzi al consumo ridotto dell'incremento di produttività assegnato).

Rispetto al sistema rigido applicato sinora, basato su tariffe chilometriche cui si aggiungono supplementi anch'essi rigidi per InterCity ed Eurostar, la più recente Direttiva governativa (1999) prevede il passaggio ad un nuovo sistema tariffario, “generalmente” a prezzo unico, non più chilometrico ma per relazione, con conseguente abolizione dei supplementi. I prezzi dovranno tener conto “delle condizioni di mercato in essere, ... e della qualità del servizio offerto in termini di velocità commerciale, puntualità, frequenza, comfort”, all'interno di un regime di *price-cap* in coerenza con la Delibera Cipe del 24.4.1996.

Con riferimento al trasporto pubblico locale, il Decreto legislativo 422/97 ha trasferito alle regioni la competenza anche tariffaria per i servizi ferroviari locali.

2.3.8. *Revisioni in corso*

Il nuovo “pacchetto” di proposte per il settore ferroviario proposto dalla Commissione europea nel luglio scorso indica un percorso di riforma assai articolato, che richiede:

- la separazione di bilancio, e non solo di conto economico, tra Gestore della rete e imprese di trasporto;
- la separazione contabile tra settore merci e passeggeri, con una spinta ulteriore alla divisionalizzazione delle attività aziendali;
- l'estensione dell'istituto della licenza a tutte le imprese di trasporto ferroviario, indipendentemente dall'ambito dei servizi "liberalizzati";
- l'attribuzione ad organismi esterni delle funzioni di assegnazione delle tracce e fissazione dei canoni d'uso là dove il Gestore della rete e l'impresa di trasporto restino integrati in un'unica azienda;
- la precisazione dei criteri di definizione dei canoni di infrastruttura, prendendo a riferimento il costo marginale; la armonizzazione dei servizi connessi all'uso della rete che sono coperti dal canone e di quelli a tariffazione separata o a richiesta;
- l'estensione della facoltà di acquisire capacità di rete (tracce), al di là delle imprese ferroviarie, anche a chi abbia "un interesse commerciale o di servizio pubblico" alla acquisizione. Tale dizione sembra riferirsi principalmente ad operatori del trasporto merci e alle autorità regionali e locali.

L'obiettivo dichiarato è stimolare la concorrenzialità modale della ferrovia e la massima efficiente utilizzazione delle capacità di rete, anche attraverso meccanismi obbligatori di analisi della capacità potenziale e piani di adeguamento conseguenti, previa consultazione dei soggetti interessati.

2.4. Il trasporto marittimo

2.4.1. Costruzione e gestione delle infrastrutture

La Legge 84/94 ha classificato i porti marittimi nazionali in categorie:

Categoria I: porti per difesa militare e sicurezza dello Stato

Categoria II, Classe I: porti di rilevanza economica internazionale

Categoria II, Classe II: porti di rilevanza economica nazionale

Categoria II, Classe III: porti di rilevanza economica regionale o interregionale.

Allo Stato fanno capo gli investimenti nei porti di cat. I, e le grandi infrastrutturazioni nei porti di Categoria II, Classi I e II. Salva la possibilità di intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per Regioni, Comuni, Autorità portuali (queste ultime hanno facoltà di imporre sovrattasse sulle merci imbarcate/sbarcate o aumentare i canoni di concessione). Alle Regioni fanno capo gli investimenti nei porti di Categoria II, Classe III.

Le leggi vigenti mantengono la gestione dell'infrastruttura portuale in mano pubblica.

Nei 20 porti maggiori¹⁴ la gestione è attribuita alla Autorità Portuale, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico. Tra gli organi dell'Autorità figura un Comitato Portuale con poteri decisionali e di cui fanno parte anche rappresentanti degli armatori, dei vettori stradali e ferroviari, spedizionieri, industria, agenti marittimi.

¹⁴ I porti in cui è prevista l'Autorità Portuale sono Ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Piombino, Ravenna, Savona, Taranto, Trieste, Venezia.

Negli altri porti la gestione fa capo all'Autorità Marittima, articolazione locale del Ministero dei Trasporti.

In tutti i porti di categoria II, l'assetto complessivo del porto e la destinazione funzionale delle aree sono definiti nel Piano regolatore portuale (Legge 84/94), adottato, previa intesa con il comune o i comuni interessati, dalla Autorità Marittima oppure, ove sia istituita l'Autorità Portuale, dal Comitato Portuale su proposta del Presidente dell'Autorità Portuale. Il Piano adottato è inviato per parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici e definitivamente approvato dalla Regione. Il Comitato Portuale approva inoltre il piano operativo triennale relativo alle strategie di sviluppo delle attività portuali e relativi interventi.

L'Autorità Portuale incamera il 50% della tassa portuale sulle merci imbarcate e sbarcate e sui passeggeri, i canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale nonché delle aree demaniali comprese nella circoscrizione territoriale, i canoni per servizi dati in concessione o per attività portuali in autorizzazione, contributi dallo Stato, dalle regioni o da altri enti pubblici per investimenti.

2.4.2. Accesso all'infrastruttura

L'accesso è in larga misura amministrato, per ragioni connesse con la limitazione oggettiva degli spazi di approdo nei porti, e con esigenze di sicurezza (emergenze, condizioni meteo-marine).

La gestione dei movimenti e degli accosti in porto è responsabilità della Autorità Marittima, che con ordinanza stabilisce e pubblica i turni di accosto, in funzione

delle esigenze di sicurezza marittima e anche, in misura crescente, in funzione delle esigenze commerciali del porto in raccordo con l'Autorità Portuale e il Piano regolatore.

È riconosciuto alle società che svolgono servizi di linea ritenuti essenziali un "accosto preferenziale", per atto amministrativo dalla Capitaneria di porto. In considerazione dei tempi tecnici di attracco, imbarco, sbarco, partenza e dei tempi di attesa tra gli orari di arrivo e partenza, l'accosto preferenziale può comportare di fatto l'uso esclusivo del molo.

L'Autorità Portuale può affidare in concessione esclusiva zone demaniali, incluse banchine o aree per la costruzione e/o gestione di Stazioni marittime passeggeri. Ciò consente all'operatore un uso esclusivo dell'approdo.

Oltre alle tariffe per servizi, le navi pagano, in funzione degli approdi:

- la tassa di ancoraggio: fino alla Legge 84/94 la tassa di ancoraggio riscossa nei porti sede di enti portuali era destinata per l'80% agli Enti stessi per investimenti (assorbita in larga misura dal servizio del debito degli Enti portuali) e per il 20% allo Stato; dal '94 è destinata integralmente allo Stato;
- la tassa portuale sui passeggeri, correlata ai volumi di traffico, destinata al 50% all'Autorità Portuale e al 50% allo Stato. In futuro, dovrebbe passare al 100% all'Autorità Portuale.

Servizi infrastrutturali

Dal momento dell'ingresso in porto la nave fruisce di una serie di servizi, alcuni dei quali obbligatori, sia in acqua sia in banchina. In particolare i servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio), che assicurano la

sicurezza dei movimenti nello specchio d'acqua del porto sino all'attracco o all'uscita, sono oggetto di disposizioni specifiche e dettagliate del Codice della Navigazione, sia dal punto di vista della abilitazione del personale addetto sia dal punto di vista amministrativo e tariffario.

I servizi tecnico-nautici sono forniti in esclusiva da società su concessione della Autorità Portuale ove costituita o della Capitaneria. I servizi "di interesse generale" (individuati dal Dm 14.11.94: disinquinamento, approvvigionamento acqua ed energia, ritiro rifiuti, manutenzione e riparazione, etc.) sono affidati in concessione dall'Autorità Portuale mediante gara pubblica. La concessione è tutelata da "diritto di insistenza" ex art. 37 Cod. Nav., ossia da diritto di preferenza in sede di rinnovo alla scadenza. Il canone di concessione è deciso localmente.

Per legge e per prassi le tariffe per tali servizi sono definite/adequate a livello locale dalla Capitaneria su proposta del concessionario e a seguito di istruttoria allargata all'utenza.

La Legge 84/94 di riforma portuale, come modificata dalla L 647/96, ha previsto inoltre che:

- "i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe" per i servizi tecnico-nautici sono "stabiliti" dal Ministero sulla base di una istruttoria "condotta congiuntamente" dal comando generale delle Capitanerie di porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità portuali, dei soggetti erogatori e dell'utenza portuale (art. 14 1bis). Obiettivo della norma era di omogeneizzare la struttura delle tariffe per i singoli servizi; divergenze interpretative hanno però impedito sinora di attuare la disposizione;

- dove sia costituita l’Autorità Portuale, la “organizzazione e disciplina” dei servizi è decisa dalla Autorità Marittima d’intesa con l’Autorità Portuale (art. 14 1ter). Tale formulazione esclude l’utenza dal procedimento decisionale relativo agli elementi organizzativi che, incidendo in modo determinante sui costi gestionali, si riflettono poi direttamente sulle tariffe. Anche se l’o.d.g. n. 9.1902.1, accolto dal governo nel corso della seduta del Senato del 21.12.1996, ha richiamato la necessità che venga garantita la presenza delle rappresentanze unitarie degli erogatori dei servizi e degli utenti degli stessi nella procedura amministrativa volta alla disciplina ed alla organizzazione dei predetti servizi.

In alcune realtà portuali si sta sperimentando, avallato da interventi giurisprudenziali anche comunitari, un criterio di tariffazione “di sicurezza” ossia generalizzato e indipendente, o parzialmente indipendente, dall’effettivo utilizzo del servizio (tariffa fissa per tutti + tariffa per servizio reso), sia per i servizi tecnico-nautici sia per i servizi in banchina cui sia riconducibile il carattere di servizio di interesse generale (es. disinquinamento).

Le tariffe sono in genere più che progressive in funzione della stazza della nave, e dunque pesano meno sulle navi passeggeri nei porti con elevati volumi di traffico merci che utilizza navi di stazza mediamente più elevata.

Altri servizi

Più incerto il quadro per gli altri servizi in banchina (es. imbarco e sbarco passeggeri e auto). Per essi il diritto di autoproduzione, teoricamente applicabile, è in vario modo reso di difficile applicazione per i numerosi vincoli operativi che vengono imposti all’autoproduttore.

2.4.3. Accesso alla professione / esercizio d'impresa

Chiunque può svolgere servizi di trasporto marittimo passeggeri nazionale ove risulti disporre di nave italiana o di altro Stato membro dell'Ue. La Legge 30/98 ha provveduto alla equiparazione dei cittadini comunitari e nazionali ai fini della proprietà delle navi per la registrazione nel registro nazionale, così sanando un profilo di incompatibilità con il diritto europeo, e ha esteso la riserva di cabotaggio nazionale alle navi comunitarie in conformità con il Reg. Cee 3577/92 (di cui si dirà nel seguito).

2.4.4. Accesso al mercato

Non è prescritto alcun titolo autorizzativo o concessorio. L'esercizio e le condizioni di esercizio attengono alla libertà di impresa. Le tariffe sono libere, gli orari vanno definiti a livello locale, secondo le disponibilità degli accosti.

Nei collegamenti con le isole, lo Stato ha definito con le società del Gruppo Finmare convenzioni ventennali non esclusive, che individuano tutti gli elementi del servizio e i parametri di calcolo della "sovvenzione di equilibrio" (v. infra). Il Decreto legislativo 422/97 sulla riforma del trasporto locale fa salva la normativa vigente e le conseguenti convenzioni fino alla scadenza delle stesse (31.12.2008), ferma restando la facoltà per le Regioni di definire eventuali nuovi servizi di interesse locale mediante contratto di servizio, in conformità al decreto.

Il mercato dei servizi regolari passeggeri tra il continente e le isole e tra le isole in Italia è stato riservato, sino al 31.12.1998, alle navi battenti bandiera italiana (riserva di bandiera).

Il Regolamento Cee 3577 del 1992 ha infatti disposto, a partire dal gennaio 1993,

un calendario di progressiva liberalizzazione del cabotaggio marittimo secondo il quale i servizi regolari di cabotaggio passeggeri nel Mediterraneo devono considerarsi aperti agli operatori comunitari dal 1° gennaio 1999, con l'unica residua eccezione dei servizi con le isole in Grecia, che restano riservati sino al 2004. Il Regolamento fa salvi i contratti di servizio in essere (e dunque le convenzioni vigenti con le società Finmare) sino alla loro scadenza.

Dal 1° gennaio possono offrire servizi in Italia, in base al Regolamento, gli armatori comunitari che impieghino navi battenti bandiera di uno Stato membro e rispondenti ai requisiti richiesti in patria per il cabotaggio nazionale. Possono dunque operare anche le navi comunitarie con equipaggi in tutto o in parte non comunitari e iscritte nei cosiddetti "registri internazionali", ove la legislazione del Paese membro di origine le ammetta – le recenti riforme dei registri di diversi Paesi vanno in questa direzione - a svolgere il cabotaggio nazionale¹⁵.

Nella più specifica (ed economicamente rilevante) ipotesi del cabotaggio con le isole, il Regolamento comunitario mantiene la competenza dello Stato ospitante a regolare tutte "le questioni relative all'equipaggio", anche dopo il 1° gennaio '99, al fine di evitare gravi fenomeni di destabilizzazione del mercato locale nelle aree, già penalizzate dalla insularità, che trovano nella attività marittima una occasione importante di reddito e di occupazione.

È attesa l'emanazione di un atto ministeriale che specifichi, per i servizi che vengano attivati da operatori europei sulle rotte insulari italiane, che cosa in concreto debba intendersi per "disposizioni relative all'equipaggio" per le quali anche l'operatore comunitario dovrà fare riferimento alla normativa italiana (nazionalità dei membri dell'equipaggio, livelli di retribuzione, etc.).

¹⁵ Da rilevare il fatto che il mercato italiano rappresenta circa l'80% del cabotaggio passeggeri "liberalizzato" dal 1999.

2.4.5. Partecipazione pubblica alla proprietà delle aziende

Il settore è caratterizzato dalla compresenza di operatori pubblici, facenti capo all'ex Gruppo Finmare, e di operatori privati. Sui due collegamenti Civitavecchia-Olbia e sullo Stretto di Messina opera anche Ferrovie dello Stato. La quota di passeggeri trasportati da operatori privati si attesta attorno al 45% del totale.

La Legge 160/89 aveva aperto ai privati la possibilità, rimasta però sulla carta, di partecipare al capitale delle società pubbliche esercenti i servizi sovvenzionati sino al limite del 49%, e alle finanziarie regionali di partecipare fino al 10% alle società che operano nella regione.

Successivamente (Leggi 474/94 e 662/96), sono state abrogate le disposizioni che facevano obbligo all'Iri e alla Finmare di detenere direttamente o indirettamente partecipazioni di maggioranza nelle società esercenti servizi marittimi nazionali e internazionali.

Attualmente l'Iri controlla il polo cabotiero pubblico che fa capo alla società Tirrenia. Come "propedeutica alla privatizzazione dell'intero Gruppo cabotiero", la riorganizzazione del Gruppo pubblico Finmare ha avuto il via libera delle competenti Commissioni parlamentari e del CIPE ed è stata approvata nell'ottobre '98 dal Cda della Finmare. Il Piano di riordino, oltre alla liquidazione della Finmare e alla riorganizzazione delle attività nazionali del gruppo in tre divisioni - lunga percorrenza, trasporto regionale e logistica merci - vede la Tirrenia in funzione di capogruppo sotto il controllo diretto dell'Iri. La lunga percorrenza dovrebbe essere esercitata dalle società Tirrenia e Adriatica, il trasporto regionale dalle attuali società regionali (Caremar, Siremar, Toremar,

Saremar), la logistica merci da costituenda società aperta a partecipazioni esterne.

2.4.6. Intervento pubblico nella produzione dei servizi: sussidi, contratti di servizio, etc.

Il regolamento comunitario 3577/92 ha stabilito che per esigenze di servizio pubblico da, tra e verso le isole, possano essere:

- imposti obblighi di servizio, eventualmente compensati;
- conclusi contratti di servizio.

su base non discriminatoria e a condizione che le eventuali compensazioni siano rese disponibili per tutti gli armatori comunitari.

Per i servizi sovvenzionati sono attualmente in vigore convenzioni ventennali non esclusive, a scadere il 31.12.2008, con le società della flotta pubblica.

Le sovvenzioni sono riservate alle linee ritenute essenziali, individuate con Decreto ministeriale su proposta tecnica della azienda interessata. Ogni compagnia che esercita linee sovvenzionate è titolare di una convenzione con il Ministero dei Trasporti, che individua l'elenco delle linee da svolgere, la frequenza di ogni singola linea, i tipi di nave da adibire a ciascuna linea e i parametri per la "sovvenzione di equilibrio", che viene calcolata in via presuntiva per differenza tra i costi e i ricavi da esercizio, liquidata anticipatamente (marzo e giugno) nella misura rispettivamente del 70% e 20%, e saldata a novembre. L'adeguamento tariffario viene fissato con decreto ministeriale, su proposta delle aziende.

Sono previste agevolazioni tariffarie, compensate, per categorie di utenti (es. residenti sulle isole).

La legge impone alle società esercenti la presentazione di programmi quinquennali di sviluppo dei servizi e di investimento in mezzi.

I costi coperti dalle convenzioni sono: spese di traffico e pubblicità, spese per imbarco, sbarco e movimentazione passeggeri e auto, approdo e sosta, personale, manutenzione ordinaria e straordinaria, amministrazione, assicurazione, locazione noleggio e leasing, consumi, imposte e tasse, ammortamenti, capitale investito e sua remunerazione.

La Commissione europea ha recentemente aperto un'inchiesta per verificare se l'attuale sistema comporti distorsioni di concorrenza incompatibili con i principi antitrust comunitari in favore delle società pubbliche convenzionate. All'Italia sono stati chiesti chiarimenti sulla esistenza o meno di servizi privati sulle rotte affidate alla Tirrenia o alle sue controllate, sulle ragioni di una compensazione pubblica solo all'operatore pubblico su rotte in cui operano anche soggetti privati, sugli specifici costi inerenti ai servizi pubblici che si ritiene rendano necessaria una compensazione pubblica, per valutare se la libertà d'iniziativa che Tirrenia mantiene al di fuori dei servizi convenzionati non si traduca in una distorsione della concorrenza in danno degli altri operatori.

Né la legislazione nazionale vigente né le convenzioni in essere prevedono l'obbligo di separata contabilità per attività sovvenzionate ed eventuali attività diverse. La delibera Cipe 9.7.1998 sul riordino del Gruppo Finmare prevede che sia assicurato l'obbligo di separazione contabile e che, in futuro, l'assegnazione delle convenzioni avvenga "con modalità coerenti con la normativa comunitaria".

2.4.7. Formazione dei prezzi

Le tariffe sono vincolate per i servizi convenzionati (essenziali). Costituiscono di fatto il riferimento di mercato anche per gli operatori privati non convenzionati con lo Stato.

2.4.8. Revisioni in corso e iniziative antitrust

È in discussione in sede comunitaria la riforma del Regolamento 3577/92, tesa ad estendere a breve anche al cabotaggio regolare di passeggeri o misto con le isole le disposizioni sull'equipaggio vigenti nello Stato di bandiera della nave, con un solo temperamento: l'applicazione della "quota obbligatoria" di marittimi comunitari nella composizione dell'equipaggio eventualmente richiesta nello Stato ospite. La proposta chiede inoltre l'applicazione delle disposizioni relative alle "condizioni di lavoro" vigenti nello Stato di bandiera anche ai marittimi extra-comunitari eventualmente imbarcati¹⁶.

In materia portuale, ha aperto nuove prospettive il Libro Verde Ue sui porti e le infrastrutture marittime del dicembre 1997. Il documento, pur riconoscendo l'autonomia nazionale nella disciplina della proprietà e della organizzazione dei porti, solleva la questione della concorrenza tra le strutture portuali, che hanno sempre più valenza commerciale. La Commissione europea prospetta una evoluzione verso sistemi di tariffazione dell'uso delle infrastrutture e dei servizi portuali rapportati ai costi, in modo da spostare gli oneri di investimento e gestione dalla fiscalità generale all'utenza portuale.

¹⁶ Proposta di regolamento Com (1998) 251 del 29.4.1998.

Numerosi gli interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza nel settore portuale e marittimo.

Si ricordano in questa sede:

- la segnalazione del 11 ottobre 1995, in cui l'Autorità esprime dubbi sulla compatibilità antitrust della prassi vigente per l'assegnazione dei diritti di accosto nei porti, che non rapporta la distribuzione dei turni di accosto ad alcun criterio obiettivo, e attribuisce una preferenza alla linea pubblica sovvenzionata anche quando vi sia offerta alternativa e cioè quando gli stessi presupposti della pubblica utilità e della sovvenzione potrebbero venire meno. L'Autorità marittima rischia così di “svolgere funzioni di programmazione del mercato, specie in relazione alle fasce orarie commercialmente più interessanti”;
- l'Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali, del 1997. Essa rileva le indebite restrizioni ai diritti di autoproduzione, e lo scostamento tra le prassi tradizionali di concessione esclusiva per i servizi e i principi di concorrenza divenuti parte integrante dell'ordinamento giuridico nazionale;
- la segnalazione del 16 luglio 1998 sul piano di riordino del Gruppo Finmare, che formula obiezioni al Piano osservando in particolare: la necessità di prevedere già nell'ambito dell'attuale sistema convenzionale la separazione contabile tra attività sovvenzionate e altre attività, la necessità di restituire all'autorità pubblica la funzione di individuazione dei servizi essenziali e delle relative tariffe, la necessità di consentire, ove possibile, l'ingresso di altri operatori sulle linee di servizio pubblico o di procedere a gara là dove sia previsto un solo operatore.

TAV. 1 SINTESI DELLE REGOLE DEL TRASPORTO NAZIONALE DI PASSEGGERI – LUNGHE PERCORRENZE

	AEREO	FERROVIARIO	MARITTIMO	CON AUTOBUS
1. INFRASTRUTTURA modalità di accesso	Procedura di ripartizione della capacità degli aeroporti congestionati basata per l'80% sulla capacità precedentemente a disposizione ed effettivamente utilizzata.	In esclusiva a FS. Priorità dei servizi passeggeri rispetto ai servizi merci (con l'esclusione dei servizi merci del sistema <i>Quality Net</i>).	Priorità per i servizi convenzionati prodotti dalle aziende pubbliche, che si può tradurre in esclusiva di fatto. Possibilità di ottenere aree demaniali in concessione esclusiva.	Libero.
2. INFRASTRUTTURA pedaggi/diritti d'uso	Direttamente versati al gestore dell'aeroporto e parzialmente devoluti allo Stato. Remunerano la gestione (e non sempre sono correlati ai costi effettivi). Lo Stato finanzia gli investimenti.	Provvisoriamente fissati dal Gestore della rete (FS) sulla base dei costi di circolazione, e imputati ai diversi servizi di trasporto (FS Merci, FS Passeggeri, FS Trasporto locale ed eventuali operatori esteri). In attesa della emanazione di specifico decreto ministeriale. Lo Stato finanzia gli investimenti.	Tasse di ancoraggio versate allo Stato e tassa portuale sulle merci imb/sbarcate e sui passeggeri versata per il 50% allo Stato e per il 50% all'Autorità portuale. Le tasse non remunerano la gestione. Tariffe per servizi tecnico-nautici (per lo più obbligatori) correlate al costo effettivo dell'organizzazione del servizio inteso come "servizio universale". Lo Stato (con il concorso delle Autorità portuali e delle Regioni) finanzia gli investimenti per le opere di grande infrastrutturazione.	Per la sola parte della rete autostradale a pagamento: - pedaggi per classi di veicolo versati direttamente al gestore. - la struttura dei pedaggi non riflette la struttura del costo d'uso della rete. - i pedaggi remunerano la gestione e finanziano gli investimenti.

(continua)

(segue TAV. 1)

	AEREO	FERROVIARIO	MARITTIMO	CON AUTOBUS
3. SERVIZIO accesso alla professione	Licenza.	Non regolato per il TNP. Il decreto sulla licenza ferroviaria, in corso di emanazione, non si applica al trasporto nazionale di passeggeri.	Vincolato solo alla disponibilità della nave a titolo di proprietà o di gestione.	Abilitazione professionale.
4. SERVIZIO accesso al mercato	Libero.	Concessione dello Stato in esclusiva a FS.	Libero. Convenzioni dello Stato con le società pubbliche (ex Gruppo Finmare) per i servizi essenziali.	Concessione allo Stato in esclusiva per ciascuna linea. Nella valutazione delle richieste di linee presentate dalle aziende viene data priorità ai servizi già esistenti, con particolare riferimento al servizio ferroviario.
5. SERVIZIO Prezzi	Liberi	Tariffe autorizzate. È disposto il passaggio ad un sistema di prezzi, che tenga conto anche del mercato e delle caratteristiche qualitative del servizio. Le variazioni saranno in regime di <i>price-cap</i> .	Tariffe autorizzate per i servizi essenziali. Prezzi liberi per gli altri servizi, ma di fatto condizionati dalle tariffe autorizzate.	Tariffe autorizzate.
6. SERVIZIO Compensazioni per servizio pubblico	Solo per rotte altrimenti non servite, e a seguito di gara europea. Non vi sono casi in Italia. Acquisto dei velivoli: in autofinanziamento.	Nessuna. Il Dlgs 422/97 prevede contratti di servizio regionali che integrano gli introiti tariffari anche su servizi di carattere interregionale “che svolgono una funzione per il traffico passeggeri di media-lunga percorrenza” Acquisto del materiale rotabile: in parte in autofinanziamento e in parte prevalente coperto dal contratto di programma Stato-FS.	Dallo Stato alle aziende pubbliche che producono i servizi essenziali, a copertura della differenza tra ricavi e costi del servizio, inclusa adeguata remunerazione del capitale investito. Acquisto dei mezzi navali: per le aziende pubbliche convenzionate rientra nel calcolo della sovvenzione “di equilibrio”. In autofinanziamento per gli operatori privati.	Nessuna. Acquisto dei veicoli: in autofinanziamento.

Fonte: Centro Studi Federtrasporto.

3. IL MERCATO RILEVANTE

3.1. Premessa

Nel settore dei trasporti il processo di progressiva liberalizzazione dei mercati nazionali e lo sviluppo delle tecnologie aprono alle imprese europee nuovi spazi e prospettive di confronto determinando, allo stesso tempo, una domanda di mobilità più consistente ed articolata. Nasce da tale considerazione l'idea di ricostruire, nell'ambito della presente indagine, i criteri seguiti dalle autorità antitrust italiana e comunitaria nel definire il mercato rilevante nell'applicazione del diritto della concorrenza al settore specifico del trasporto passeggeri¹.

La delimitazione del mercato rilevante è una operazione strumentale, necessaria per accertare se determinati atti o comportamenti posti in essere dalle imprese siano conformi o meno alla normativa a tutela della concorrenza. Il mercato rilevante, sotto il profilo del prodotto o del servizio e sotto il profilo geografico, è infatti l'ambito al quale fare riferimento per:

- valutare se una intesa abbia per effetto o per oggetto l'eliminazione o una sostanziale riduzione della concorrenza;

¹ In ambito comunitario la competenza dell'attuazione del diritto della concorrenza fa capo alla Commissione europea. In Italia tale compito è affidato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'Autorità è stata istituita dalla legge 287/90 "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato" che ha introdotto nell'ordinamento italiano la prima normativa generale antitrust. Per i ricorsi contro le decisioni delle due autorità sono rispettivamente competenti il Tribunale di prima istanza delle Comunità europee e il Tribunale amministrativo regionale del Lazio. La normativa italiana a tutela della concorrenza svolge una funzione complementare rispetto a quella comunitaria per quanto riguarda il campo di applicazione. La citata legge 287/90 (art. 1, co. 1°) riguarda espressamente le intese, gli abusi di posizione dominante e le concentrazioni non coperte dal diritto comunitario i cui effetti ricadono nel territorio nazionale.

- accertare l'esistenza di una posizione dominante e valutare se un certo comportamento costituisca un abuso di tale posizione;
- apprezzare l'impatto sulla concorrenza di una operazione di concentrazione.

Al variare dei confini del mercato di riferimento, l'analisi delle condizioni strutturali del mercato - quote di mercato delle imprese, grado di concentrazione dell'offerta - e delle altre informazioni disponibili può infatti portare a conclusioni diverse circa l'ammissibilità o meno di determinati atti o comportamenti rispetto alle regole di concorrenza. Circoscrivendo il mercato rilevante in relazione a certi prodotti o servizi e ad un certo ambito geografico, per esempio, si può giungere alla conclusione che una concentrazione tra imprese determini la costituzione di una posizione dominante. Tuttavia l'esame della stessa concentrazione potrebbe avere esito opposto se nel mercato rilevante si includessero ulteriori servizi o prodotti o se l'ambito geografico di riferimento fosse allargato.

Né l'ordinamento comunitario né quello italiano prevedono una definizione normativa di mercato rilevante. Per risalire alla nozione di mercato rilevante assunta dalle autorità competenti a livello italiano e comunitario nell'applicazione della normativa sulla concorrenza è dunque necessario fare riferimento a fonti diverse, non normative, dalle quali potranno essere tratti utili elementi di conoscenza anche sulle metodologie impiegate dalle due autorità per la identificazione dei mercati rilevanti.

Faremo quindi riferimento ad una recente Comunicazione interpretativa nella quale la Commissione europea, richiamando le definizioni generali già contenute nei formulari per la notifica delle intese e delle concentrazioni, nonché la sua

stessa prassi e la giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di prima istanza, ha illustrato in maniera sistematica i metodi seguiti per individuare i mercati rilevanti e i criteri e gli elementi sui quali si fonda per giungere ad una decisione.

Saranno poi esaminate le definizioni di carattere generale contenute in una serie di documenti ufficiali - relazioni annuali e formulari per la notifica delle intese e delle concentrazioni – prodotti dall’Autorità antitrust italiana².

Infine, visto l’ambito della presente trattazione, si passeranno in rassegna i principali provvedimenti in materia di concorrenza nel trasporto passeggeri adottati dalle due autorità (con gli opportuni riferimenti giurisprudenziali) allo scopo di evidenziare i metodi seguiti e gli elementi di volta in volta tenuti in considerazione nei casi concreti per circoscrivere i mercati rilevanti, con particolare riguardo all’analisi della sostituibilità dal punto di vista della domanda tra servizi di trasporto forniti attraverso le diverse modalità (treno, aereo, nave, autobus, mezzi privati).

Seguendo tale approccio pragmatico è possibile, in particolare, valutare l’effettiva disponibilità delle autorità antitrust a superare nella definizione del mercato rilevante il limite dato dal riferimento alla singola modalità³.

² È da tenere presente peraltro che per quanto riguarda l’applicazione della disciplina italiana sulle intese, sull’abuso di posizione dominante e sulle concentrazioni, la legge 287/90 - art. 1, co. 4° - recepisce esplicitamente i principi interpretativi dell’ordinamento comunitario in materia di concorrenza rintracciabili nella elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia, del Tribunale e nella prassi applicativa della Commissione europea.

³ Volendo indicare i limiti di un approccio sostanzialmente pragmatico, per un quadro dell’ampio dibattito giuridico-economico sviluppatosi a livello internazionale in materia di mercato rilevante, si rimanda a Ginevra Bruzzone, *L’individuazione del mercato rilevante nella tutela della concorrenza*, Autorità Garante delle concorrenza e del mercato - Collana “Temi e problemi”, n. 1, Ed. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, giugno 1995.

3.2. Il mercato rilevante nell'interpretazione generale della Commissione europea e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

3.2.1. La Comunicazione della Commissione europea sul mercato rilevante

Il riferimento testuale più immediato in materia di mercato rilevante è rappresentato da una Comunicazione⁴ pubblicata dalla Commissione europea nel dicembre 1997 al fine di accrescere la trasparenza dei suoi processi decisionali a beneficio delle imprese e degli operatori del diritto⁵. Prima di tale Comunicazione le uniche definizioni generali di mercato rilevante erano contenute nei formulari per la comunicazione delle intese e delle concentrazioni⁶, mentre ulteriori elementi di interpretazione potevano essere tratti da documenti eterogenei quali le Relazioni annuali sulla politica di concorrenza⁷ e naturalmente, con riferimento a casi determinati, le decisioni della stessa Commissione.

Nella Comunicazione l'autorità comunitaria richiama espressamente le definizioni contenute nei citati formulari e gli orientamenti già espressi nella

⁴ Comunicazione della Commissione europea sulla definizione di mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto comunitario in materia di concorrenza (Guce C 372 del 9.12.97).

⁵ Le indicazioni fornite nella Comunicazione riguardano l'applicazione del diritto comunitario della concorrenza ma possono essere utilizzate come base anche per l'analisi di casi concernenti aiuti di Stato ogni volta che si presenti, in relazione ad un caso specifico, una questione relativa al potere di mercato e, quindi, al mercato rilevante. Comunicazione citata, nota 1.

⁶ In particolare nella sezione 6 del formulario A/B per la comunicazione delle intese relativo al regolamento (Cee) n. 17/62 e nel capitolo 6 del formulario CO per la comunicazione delle concentrazioni relativo al regolamento (Cee) n. 4064/89 sulle operazioni di concentrazione.

⁷ Nella XXIII Relazione sulla politica di concorrenza (maggio 1994), per esempio, con riferimento alle operazioni di concentrazione, la Commissione ha affermato che "i mercati rilevanti, del prodotto e geografico, determinano l'ambito entro il quale deve essere valutato il potere di mercato"(della nuova entità).

prassi applicativa e interpretativa⁸ per confermare che il mercato rilevante nell'ambito del quale essa valuta un determinato problema di concorrenza risulta dalla combinazione di un "mercato del prodotto" e di un "mercato geografico" così definiti:

"Il mercato del prodotto rilevante comprende tutti i prodotti e/o servizi che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell'uso al quale sono destinati".

"Il mercato geografico rilevante comprende l'area nella quale le imprese in causa forniscono o acquistano prodotti o servizi, nella quale le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere tenuta distinta dalle zone geografiche contigue perché in queste ultime le condizioni di concorrenza sono sensibilmente diverse".

La priorità in tal modo accordata alla sostituibilità dal lato della domanda è motivata dalla stessa Commissione attraverso la considerazione che "il vincolo più immediato ed efficace che condiziona i fornitori di un determinato prodotto, specie in ordine alle loro decisioni di prezzo" è costituito proprio dalla *sostituibilità dal lato della domanda*, nel senso che una impresa o un gruppo di imprese non possono esercitare una influenza significativa sulle condizioni di vendita correnti, con particolare riferimento ai prezzi, se i clienti sono in grado di

⁸ La Commissione ha specificato che i suoi orientamenti interpretativi riflettono la giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nonché la propria prassi nelle decisioni. Si rileva inoltre che la Comunicazione in esame ha valore interpretativo e naturalmente non esclude che il Tribunale di primo grado delle Comunità o la Corte di giustizia nell'esercizio delle loro competenze istituzionali possano esprimere una interpretazione diversa di mercato rilevante.

passare agevolmente a prodotti sostitutivi disponibili sul mercato o a fornitori di altre aree geografiche⁹.

D'altra parte la Commissione precisa che in alcuni casi è opportuno prendere in considerazione, per la delimitazione del mercato rilevante, anche la sostituibilità dal lato dell'offerta. In particolare quando tale sostituibilità abbia effetti equivalenti, in termini di efficacia e di immediatezza, a quelli della sostituibilità dal lato della domanda¹⁰.

In caso contrario, le pressioni concorrenziali derivanti dalla sostituibilità dell'offerta sono esaminate nella fase, successiva, di valutazione dell'impatto sulla concorrenza di una intesa, di un presunto comportamento abusivo o di una concentrazione. Lo stesso vale per la concorrenza potenziale. All'analisi dei fattori e delle circostanze che condizionano l'ingresso nel mercato si passa eventualmente solo dopo aver identificato il mercato rilevante, quando si ritenga che la posizione di una o più imprese su tale mercato possa effettivamente creare problemi dal punto di vista della concorrenza.

Descritti i suoi orientamenti generali la Commissione passa ad elencare quali sono gli elementi normalmente ritenuti probanti nel concreto accertamento degli eventuali rapporti di sostituibilità tra prodotti o servizi.

⁹ La Commissione ha peraltro chiarito che per stabilire che due prodotti sono reciprocamente sostituibili dal punto di vista della domanda non è sufficiente che questi abbiano caratteristiche ed usi analoghi, così come la diversità delle loro caratteristiche non basta ad escludere la sostituibilità per il consumatore.

¹⁰ Per procedere all'esame della sostituibilità dal lato dell'offerta occorre, in altri termini, che i fornitori, in risposta a piccole variazioni permanenti dei prezzi relativi, siano in grado di modificare il loro processo produttivo in modo da fabbricare i prodotti in causa e immetterli sul mercato in breve tempo, senza dover sostenere significativi costi aggiuntivi o affrontare rischi eccessivi. Comunicazione cit., punto 20.

Dimensione del prodotto

1. Effettiva sostituzione nel recente passato. Informazioni del genere, se disponibili, sono normalmente decisive.
2. Dati ricavati da test quantitativi appositamente studiati per facilitare la delimitazione dei mercati. Si tratta di test che impiegano varie tecniche econometriche e statistiche: stima dell'elasticità e dell'elasticità incrociata rispetto al prezzo della domanda di un prodotto¹¹, individuazione di correlazioni tra le variazioni di prezzo nel tempo, analisi delle relazioni causali tra serie di prezzi e similari e/o convergenza dei livelli di prezzo.
3. Punto di vista dei clienti e dei concorrenti delle imprese interessate.
4. Preferenze dei consumatori. Quando, come nel caso di beni di consumo, sia difficile consultare direttamente i consumatori, si tengono presenti anche studi di mercato commissionati in passato dalle imprese per decidere la loro politica di prezzo e le modalità di marketing.
5. Ostacoli e costi attinenti al passaggio a potenziali prodotti sostitutivi. Gli ostacoli possono avere le origini più varie. Può trattarsi, a puro titolo esemplificativo, di ostacoli normativi o di altre forme di intervento statale, di vincoli relativi ai mercati a valle, dei costi di investimenti specifici nel processo produttivo, nella formazione del personale, nell'adattamento dei macchinari.
6. Diverse categorie di consumatori e discriminazione in termini di prezzo. Un gruppo distinto di consumatori può rappresentare un mercato distinto e più

¹¹ In particolare la Commissione ritiene che la sostituibilità della domanda possa essere validamente analizzata ipotizzando un piccolo incremento non transitorio (dell'ordine del 5-10%) dei prezzi relativi e valutando le presumibili reazioni dei clienti a tale variazione. “ Di norma, e in particolare in sede di controllo delle concentrazioni, il prezzo da prendere in considerazione sarà il prezzo esistente sul mercato. Ma si dovrebbe procedere in modo diverso se il prezzo prevalente si fosse formato in assenza di sufficiente concorrenza. Specie in caso di accertamenti su abusi di posizione dominante si terrà conto del fatto che il prezzo prevalente potrebbe già incorporare un sostanzioso premio”. Comunicazione citata, punto 19.

limitato se tale gruppo può essere oggetto di discriminazione in termini di prezzo.

Dimensione geografica

1. Dati relativi al dirottamento degli ordini verso altre zone in passato.
2. Caratteristiche fondamentali della domanda (per esempio, preferenze nazionali, preferenza per le marche nazionali, lingua, usi e stili di vita, necessità di una presenza diretta sul mercato, ecc.).
3. Punto di vista dei clienti e dei concorrenti sull'estensione del mercato geografico.
4. Distribuzione geografica corrente degli acquisti dei clienti.
5. Flussi commerciali/spedizioni. Quando a causa del numero particolarmente elevato dei clienti è impossibile definire con chiarezza la distribuzione geografica degli acquisti si può ricorrere in alternativa ai dati sui flussi commerciali purché sufficientemente dettagliati per i prodotti rilevanti. Dai flussi commerciali possono ricavarsi indicazioni utili ma normalmente di per sé non decisive.
6. Ostacoli e costi attinenti al passaggio a fornitori ubicati in un'altra zona geografica. L'assenza di acquisti o di flussi commerciali transfrontalieri non indica necessariamente che il mercato abbia al massimo dimensioni nazionali. Prima di trarre conclusioni in questo senso occorre accertare l'effettiva presenza di ostacoli che isolano il mercato del paese in questione (per es. accesso alle reti di distribuzione di una determinata zona, ostacoli normativi ancora esistenti, contingenti e tariffe doganali).¹²

¹² La Commissione ritiene inoltre di non potere ignorare che il processo di realizzazione del mercato interno comporta un allargamento dei mercati geografici (soprattutto nella valutazione delle concentrazioni e delle imprese comuni di natura strutturale). Comunicazione cit., punto 32.

Una volta individuato il mercato rilevante, del prodotto e geografico, la Commissione può individuare i fornitori e i clienti/consumatori attivi sul mercato stesso e quindi calcolare le *dimensioni complessive del mercato* e le *quote di mercato di ciascun fornitore*, a partire dalle loro vendite nella zona rilevante¹³.

3.2.2. Altri riferimenti comunitari

I formulari per la notifica delle intese e delle concentrazioni

Per acquisire in maniera sistematica gli elementi di valutazione necessari a definire l'impatto sulla concorrenza di una intesa o di una concentrazione la Commissione ha predisposto per le imprese specifici formulari¹⁴. Tra le informazioni richieste, vi sono quelle relative ai mercati rilevanti del prodotto e geografici. Le definizioni di tali nozioni attualmente contenute nei formulari non contrastano con quelle della Comunicazione sul mercato rilevante. Anche nei formulari, in particolare, il criterio per la identificazione dei mercati è fondamentalmente quello della sostituibilità dal lato della domanda.

Le Relazioni annuali sulla politica di concorrenza

Come si è detto la Comunicazione sul mercato rilevante si basa espressamente sulle precedenti elaborazioni interpretative della Commissione. In questa sede

¹³ Tuttavia la Commissione avverte che, "se le vendite costituiscono normalmente la base di calcolo delle quote di mercato, a seconda dei prodotti o dell'industria di cui si tratta, esistono altri elementi che possono offrire indicazioni utili quali (...) il numero degli offerenti nei mercati degli appalti, la consistenza delle flotte nei mercati del trasporto aereo o le riserve detenute in settori quale quello minerario". Comunicazione citata, punto 54.

¹⁴ Per le intese, v. il Modulo A/B per le domande di attestazione negativa o notificazione ex articoli 85 e 86 del Trattato Ce (nonché ex articoli 53 e 54 dell'Accordo See) allegato al regolamento (Cee) n. 3385/94 della Commissione. Per le concentrazioni, il Formulario CO relativo alla notificazione di una operazione di concentrazione ai sensi del regolamento (Cee) n. 4064/89 del Consiglio, allegato al regolamento (Ce) n. 447/98 della Commissione del 1.3.98.

quindi ci limiteremo a constatare che gli orientamenti in materia desumibili dalle Relazioni sulla politica di concorrenza pubblicate annualmente dalla stessa Commissione sono stati sostanzialmente recepiti e sviluppati nella citata Comunicazione.

3.2.3. L'interpretazione dell'AGCM: i formulari e le Relazioni annuali

Anche l'Autorità antitrust italiana, al lavoro dal 1990, anno della sua istituzione, ha precisato in diverse occasioni qual è la definizione generale di mercato rilevante cui essa si attiene nell'applicazione del diritto della concorrenza e la metodologia seguita per la delimitazione del mercato stesso nei casi concreti. Le fonti documentali di riferimento sono i formulari per la comunicazione delle intese e delle concentrazioni e le Relazioni annuali sull'attività svolta¹⁵.

I formulari per la notifica delle intese e delle concentrazioni

I formulari¹⁶, anche in questo caso predisposti dalla stessa Autorità al fine di raccogliere dalle imprese interessate le informazioni preliminari per la valutazione dei casi, definiscono il mercato rilevante, sotto il profilo del prodotto e geografico, come “il più piccolo gruppo di prodotti e la più piccola area geografica per cui è possibile, in ragione delle possibilità di sostituzione esistenti, una consistente restrizione della concorrenza” (con riferimento alle

¹⁵ Si ricorda che, come già detto, secondo quanto previsto dalla legge 287/90, per l'interpretazione delle disposizioni in materia di intese, abuso di posizione dominante e di concentrazioni previste dalla stessa legge valgono i principi dell'ordinamento comunitario desumibili, oltre che dalle norme vigenti anche dalla elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia e del Tribunale e dalle decisioni della Commissione europea (art. 1 l. 287, 4° co.).

¹⁶ I formulari sono stati pubblicati nel Bollettino dell'AGCM (Supplementi ordinari 1 e 2 al Bollettino n° 19/1996, Edizione speciale, 1° luglio 1996).

intese) o “la creazione di una posizione dominante” (con riferimento alle concentrazioni).

In particolare:

- il *mercato del prodotto rilevante* comprende tutti i beni e servizi “che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle loro caratteristiche, dei loro prezzi e dell’uso cui sono destinati”;
- il *mercato geografico rilevante* comprende l’area nella quale i partecipanti all’intesa o alla concentrazione “forniscono beni e servizi rilevanti e che può esser tenuta distinta dalle zone geografiche contigue per l’assenza di significative possibilità di sostituzione geografica”.

I formulari chiariscono inoltre che se la definizione del mercato del prodotto si basa generalmente sulla possibilità di sostituzione dal lato della domanda, al fine di valutare le condizioni di concorrenza sul mercato, “l’Autorità può anche valutare la possibilità di sostituzione dal lato dell’offerta”, vale a dire la possibilità per altri produttori di riconvertire agevolmente la loro capacità produttiva in modo da poter immettere sul mercato i beni e i servizi offerti dai partecipanti all’intesa o alla concentrazione.

Gli elementi esplicitamente ritenuti pertinenti ai fini della definizione del mercato sono:

- per il mercato del prodotto, “tutti quelli che spiegano perché determinati beni o servizi vi sono inclusi e altri ne sono esclusi” e per esempio i prezzi e le funzioni d’uso;

- per il mercato geografico, “la natura e le caratteristiche dei beni e servizi di cui trattasi, l’incidenza dei costi di trasporto, l’esistenza di altri ostacoli all’entrata, le preferenze dei consumatori, sensibili differenze delle quote di mercato delle imprese tra aree geografiche contigue, sostanziali differenze di prezzo”.

Le Relazioni annuali sull’attività svolta

I riferimenti contenuti nelle Relazioni annuali non si discostano nella sostanza dalle definizioni dei mercati del prodotto e geografico adottata nei formulari, ma forniscono alcune ulteriori precisazioni.

Nella Relazione annuale sull’attività svolta nel 1991¹⁷ l’Autorità ha spiegato quale sia la sua impostazione metodologica nella definizione empirica del mercato. Tale impostazione consiste in particolare nell’identificare il mercato rilevante (sotto il profilo del prodotto e geografico) con “quello per cui se il settore divenisse un monopolio, il monopolista potrebbe fissare un prezzo significativamente superiore a quello concorrenziale e mantenerlo a questo livello più elevato per un periodo sufficientemente lungo”¹⁸. Tale impostazione, come spiega la stessa AGCM, “si incentra sulle possibilità di sostituzione da parte dell’utilizzatore del prodotto o del servizio nel periodo successivo all’aumento dei prezzi, tenendo anche conto delle eventuali difficoltà che si dovessero riscontrare nella capacità di offerta dei concorrenti”.

¹⁷ Relazione citata, pp. 17 e 18.

¹⁸ La definizione del mercato rilevante basata sul “criterio del monopolista” è conforme all’impostazione statunitense riscontrabile nelle vigenti linee guida per il controllo preventivo delle operazioni di concentrazione, redatte congiuntamente dal *Department of Justice* e dalla *Federal Trade Commission* (1992). Tale impostazione, avanzata per la prima volta nel 1982, è pienamente accettata da tutti i paesi OCSE. (Cfr. sul punto: AGCM - Relazione annuale sull’attività svolta nel 1992, 30 aprile 1993, p. 124).

Ulteriori precisazioni sono state introdotte nella Relazione sull'attività svolta nel 1993 per quanto riguarda l'analisi della sostituibilità dal lato dell'offerta. L'AGCM ha considerato, con particolare riferimento alle concentrazioni, che dopo aver effettuato l'analisi della sostituibilità dei beni o servizi interessati sotto il profilo della domanda ("dopo": quindi in una fase distinta) "la definizione del mercato rilevante viene qualificata con considerazioni relative alla sostituibilità dal lato dell'offerta, volte ad accertare se le imprese che producono beni o servizi con altre destinazioni possano agevolmente convertire la propria capacità produttiva all'offerta di prodotti - o servizi - caratterizzati da significativi rapporti di sostituibilità con quelli direttamente interessati dalla concentrazione".

Anche la Relazione presentata il 30 aprile 1998 si esprime in materia di mercato rilevante. Le considerazioni formulate a questo proposito dall'Autorità si inseriscono in un discorso più ampio, riguardante anche i rapporti tra le autorità antitrust comunitaria ed italiana. In tale Relazione l'Autorità, richiamando una Comunicazione della Commissione europea concernente la cooperazione tra la Commissione stessa e le autorità garanti della concorrenza negli Stati membri¹⁹, ha sottolineato che la possibilità di applicazione decentrata degli articoli 85 e 86 del Trattato Ce²⁰, ribadita da tale Comunicazione, "apre nuovi orizzonti" di intervento a livello nazionale, soprattutto in materia di servizi di pubblica utilità. L'Autorità nota infatti che, nelle ipotesi in cui applicherà direttamente la normativa comunitaria, e non le corrispondenti norme della legge 287/90, potrà incidere in modo ancora più significativo a tutela della concorrenza e arrivare a disapplicare le regolamentazioni pubbliche (normative e regolamentari) che

¹⁹ 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 articoli 85 e 86 del Trattato Ce (Guce C 313 del 15.10.97).

²⁰ La possibilità per l'Autorità di applicare direttamente gli articoli 85 e 86 del Trattato era stata peraltro già espressamente riconosciuta dal legislatore italiano mediante l'art. 54, comma 5, della legge comunitaria del 1994.

consentono alle imprese di sottrarsi ai divieti imposti dalle norme comunitarie sulla concorrenza²¹.

Ciò considerato, l'Autorità ha illustrato quindi le considerazioni che ispireranno la sua futura strategia nei confronti delle imprese operanti nell'ambito dei servizi di pubblica utilità.

1. L'isolamento dal confronto concorrenziale tende a ridurre, e certamente riduce nel lungo periodo, l'incentivo a innovare e a migliorare a beneficio degli utenti.
2. L'evoluzione tecnologica influenza la struttura dei mercati in direzioni e secondo modalità che non sono definibili a priori e che per essere identificate richiedono ampia capacità decisionale per le imprese. Questo vale nel settore delle telecomunicazioni come in quelli del trasporto ferroviario, del trasporto aereo o dell'energia elettrica.
3. La garanzia del servizio universale deve comunque lasciare spazio ad un confronto concorrenziale il più ampio possibile. Anche laddove sussistono importanti obblighi di servizio pubblico è possibile promuovere la concorrenza eventualmente assoggettando i nuovi entranti, quando abbiano

²¹ L'Autorità ha ritenuto, infatti, che nell'applicazione degli artt. 85 e 86 non potrà che fondarsi sulla prassi applicativa della stessa Commissione europea e sulla giurisprudenza comunitaria. La Corte di giustizia, in particolare, muovendo dal rilievo che il perseguimento della libera concorrenza costituisce ai sensi dell'art. 3, lettera g) del Trattato Ce uno degli scopi della Comunità e che gli Stati membri non possono, conformemente all'art. 5, par. 2 del Trattato stesso adottare misure che compromettono la realizzazione di tali scopi, è pervenuta alla conclusione che sono incompatibili con il diritto comunitario quelle misure statali che consentono alle imprese di sottrarsi ai divieti imposti dalle norme sulla concorrenza (al di là della necessità di tutelare un interesse generale non altrimenti perseguibile – art. 90, 2° co. del Trattato). Si ricorda che l'obbligo per le autorità amministrative (oltre che per gli organi giurisdizionali) di disapplicare le norme interne incompatibili con il diritto comunitario trova conferma nella concorde giurisprudenza della Corte di Giustizia europea e della Corte Costituzionale italiana.

raggiunto quote di mercato significative, a contribuire opportunamente al finanziamento del servizio universale.

4. Le attività soggette ad obblighi di servizio pubblico non sempre necessitano di un intervento di sostegno, potendo spesso trovare una adeguata remunerazione nel mercato.

Lo svolgimento di tali premesse comporta conseguenze di rilievo. Nel settore del trasporto ferroviario, per esempio, l'Autorità ritiene, tra l'altro, necessario:

- a. affrontare in maniera complessiva la questione degli oneri di servizio pubblico, soprattutto al fine di eliminare le distorsioni originate dagli interventi di sostegno;
- b. esaminare i riflessi della concorrenza intermodale sul mercato del trasporto ferroviario.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, l'Autorità osserva, per esempio, che nel trasporto di passeggeri occorre considerare i rapporti di sostituibilità esistenti tra il treno, l'aereo e il trasporto pubblico su strada con la conseguenza che “se la domanda di trasporto ferroviario viene analizzata considerando tutte le effettive alternative disponibili sul mercato, è molto probabile che il trasporto su molte tratte ferroviarie non abbia le caratteristiche di monopolio e pertanto non richieda necessariamente una incisiva regolamentazione tariffaria. I controlli sui prezzi potrebbero essere limitati ai soli ambiti in cui il trasporto ferroviario mantiene una posizione dominante (...)” mentre negli altri casi potrebbe essere perseguita una ampia liberalizzazione.

3.3. Il mercato rilevante nelle pronunce in materia di trasporto passeggeri

3.3.1. La giurisprudenza comunitaria e le decisioni della Commissione europea

*Ahmed Saeed Flugreisen*²²

La sentenza Ahmed Saeed Flugreisen della Corte di giustizia europea costituisce uno dei riferimenti giurisprudenziali più ricorrenti nelle decisioni della Commissione europea in materia di concorrenza (nonché dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato italiana) per quanto riguarda la definizione del mercato rilevante geografico nel settore del trasporto di passeggeri.

L'antefatto all'origine della sentenza in questione riguardava i comportamenti di due agenzie di viaggio con sede a Francoforte sul Meno, la Ahmed Saeed Flugreisen e la Silver Line Reisembüro. Tali agenzie erano state condannate in primo e secondo grado nella Repubblica Federale di Germania per aver venduto ai loro clienti, in partenza da un aeroporto tedesco, biglietti aerei per una rotta più lunga che prevedeva l'imbarco iniziale nel Regno Unito, uno scalo nella RFT e la destinazione finale in un altro paese. Per i clienti delle due agenzie l'imbarco effettivo avveniva direttamente in Germania e prevedeva la rinuncia alla prima parte del viaggio. Acquistando i biglietti direttamente a Londra alle tariffe localmente in vigore, le due agenzie riuscivano a sfruttare le differenze tariffarie e valutarie tra due Stati riuscendo a vendere biglietti a tariffe notevolmente inferiori rispetto a quelle omologate dalle autorità nazionali tedesche. Tale comportamento è stato censurato perché contrario alla legge tedesca sui trasporti

²² Sentenza della Corte di Giustizia dell'11.4.89, causa 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, in Raccolta della Giurisprudenza della Corte, 1989, p. 803.

aerei secondo la quale solo le tariffe omologate dalle autorità tedesche potevano essere praticate nella RFT.

Il giudizio di fronte alla Corte, adita dalla Cassazione tedesca (Bundesgerichtshof), ha riguardato la definizione di questioni pregiudiziali essenzialmente concernenti agli accordi bilaterali o multilaterali (per esempio le risoluzioni della IATA) sulle tariffe del trasporto passeggeri con voli di linea cui partecipi almeno una compagnia con sede in uno Stato membro, nonché l'omologazione di tali tariffe da parte delle autorità nazionali, sotto il profilo della loro compatibilità o incompatibilità con la normativa comunitaria sulla concorrenza. In particolare alla Corte veniva anche richiesto di giudicare se l'imposizione in via esclusiva di dette tariffe per i voli di linea costituissero sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato comune ai sensi dell'art. 86 del Trattato Ce. Nel valutare tale questione la Corte ha quindi affrontato il nodo della definizione del mercato rilevante nell'ambito del quale valutare l'esistenza di una posizione dominante e quindi l'eventualità di uno sfruttamento abusivo di tale posizione.

Il Collegio ha dunque chiarito che “il criterio da adottare è quello consistente nell'accertare se il volo di linea su una determinata rotta²³ possa essere differenziato, rispetto alle possibilità alternative di trasporto, attraverso le sue caratteristiche particolari da cui discenda che esso sia scarsamente intercambiabile con queste e subisca la loro concorrenza solo in misura scarsamente rilevante”.

La conclusione, rispetto alla specifica questione sottoposta, è stata dunque che, una volta accertata la posizione dominante di una impresa di trasporto aereo sul mercato così individuato, è possibile rilevare un abuso di posizione dominante

²³ Nostra sottolineatura.

qualora ricorrano determinate condizioni (per esempio, applicazione di tariffe inique perché eccessivamente alte o eccessivamente basse, quando i livelli di tali tariffe derivino da convenzioni bilaterali o multilaterali).

British Airways/TAT²⁴

Imponendo il rispetto di determinate condizioni, la Commissione ha autorizzato l'acquisizione da parte della British Airways del 49,9% del capitale della compagnia aerea TAT European Airlines (TAT EA).

Ai fini della valutazione dell'impatto della concentrazione sulle condizioni di concorrenza il mercato rilevante è stato identificato nei servizi di trasporto aereo (mercato del prodotto) sulle due rotte sulle quali vi era la possibilità di una sovrapposizione dei servizi delle due compagnie (mercato geografico). La Commissione ha ritenuto in particolare che ogni coppia di città, Parigi-Londra e Lione-Londra, potesse essere considerata sotto il profilo geografico un mercato a sé; in relazione a tali rotte la Commissione ha inoltre distintamente esaminato le condizioni di concorrenza anche con riferimento ai diversi scali di origine e destinazione e ha valutato le possibilità di sostituzione tra i due aeroporti londinesi di Gatwick e Heathrow²⁵. Non sono state ritenute rilevanti le ripercussioni della concentrazione nell'ambito della rete europea della British Airways²⁶. Giunta alla conclusione che la concentrazione potesse effettivamente

²⁴ Decisione della Commissione del 27 novembre 1992, British Airways/TAT, non pubblicata. L'avviso concernente l'adozione della decisione è stato pubblicato in Guce C 326 dell'11.12.92. Una sintesi della decisione è contenuta nella sentenza del Tribunale di prima istanza di cui alla nota n. 27.

²⁵ A questo proposito la Commissione ha riscontrato un certo grado di intercambiabilità tra i due citati aeroporti di Londra ma, allo stesso tempo, ha valutato che questa caratteristica fosse poco rilevante a causa del congestionamento dei due scali.

²⁶ La decisione è stata contestata, con esito negativo, di fronte al Tribunale di prima istanza dall'Air France. Tra l'altro, la compagnia francese ha sostenuto che la definizione dei mercati

ostacolare la concorrenza sulle due rotte individuate ha imposto alle parti di impegnarsi a cedere alcune bande orarie, relative a Gatwick e Heathrow, ad altri eventuali vettori interessati a fornire servizi su tali rotte.

*British Midland/Aer Lingus*²⁷

Con questa decisione la Commissione europea ha condannato la compagnia aerea irlandese Aer Lingus per abuso di posizione dominante. I fatti all'origine della condanna riguardavano la revoca da parte di Aer Lingus del suo accordo di *interlining*²⁸ con la concorrente British Midland dopo che quest'ultima aveva

rilevanti operata dalla Commissione era incompleta e pertanto errata. Tale definizione, secondo la ricorrente, avrebbe dovuto basarsi sul mercato del trasporto aereo svolto in ogni punto del mercato comune tra diversi Stati membri tenendo così correttamente conto della *rete* europea di British Airways. Il Tribunale ha, al contrario, ritenuto che la definizione del mercato rilevante adottata dalla Commissione fosse corretta sia dal punto di vista del prodotto considerato sia dal punto di vista geografico, richiamando esplicitamente in proposito la citata sentenza della Corte di Giustizia *Ahamed Saeed Flugreisen et Silver Line Reisebüro* del 1989. Sentenza del Tribunale di prima istanza del 19 maggio 1994, causa T-2/93, *Société anonyme a participation ouvrière Compagnie nationale Air France contro Commissione delle Comunità europee*, in *Raccolta della Giurisprudenza della Corte*, 1994, p. II – 323.

²⁷ Decisione della Commissione europea del 26.2.1992, caso IV/33.54, *British Midland/Aer Lingus*, in *Guce L 96* del 10.4.92.

²⁸ L'*interlining* consiste essenzialmente in un accordo IATA (Multilateral Interline Traffic Agreement definito nella Risoluzione IATA 780) a norma del quale le compagnie aeree sono autorizzate a vendere i servizi delle altre compagnie. Nel caso in esame, si rileva, tra l'altro, che a seguito della revoca dell'accordo di *interlining* da parte di Aer Lingus le agenzie di viaggio non risultavano più autorizzate ad emettere biglietti unici per entrambe le compagnie. Inoltre, visto che lo scambio volontario dei biglietti è, di regola, effettuato in congiunzione con l'*interlining*, i passeggeri in possesso di biglietti della British Midland perdevano la facoltà di cambiare la propria prenotazione per effettuare un volo con Aer Lingus. Al sistema *interlining* partecipa la grande maggioranza delle compagnie aeree mondiali, che trasportano il 95% circa di tutti i passeggeri paganti (Commissione europea – dati 1992). Oltre che per la citata violazione dell'art. 86 del Trattato (abuso di posizione dominante) la revoca dell'*interlining* da parte di Aer Lingus è stata censurata dalla Commissione anche per violazione dell'art. 85, 1 del Trattato (divieto di intese anticoncorrenziali). Infatti, a norma del regolamento (Cee) 84/91 i partecipanti ad una consultazione in materia di tariffe per il trasporto di passeggeri o merci sono obbligati a concedere l'*interlining*, per quanto riguarda le loro reti di trasporto nella Comunità, ad altri vettori che operano o hanno chiesto l'autorizzazione di operare direttamente o indirettamente sulle rotte oggetto delle consultazioni. Aer Lingus aveva partecipato a simili consultazioni nel 1991.

annunciato di voler avviare un servizio sulla rotta Londra-Dublino, rotta sulla quale la stessa Aer Lingus già operava in posizione dominante. La condanna prevedeva, oltre ad una ammenda di 750.000 ecu, anche l'ordine di ripristinare il rapporto di *interlining* per un determinato periodo.

La Commissione ha individuato il mercato rilevante del prodotto nei servizi di trasporto aereo a tariffe più care e prive di restrizioni, normalmente destinati alle persone che viaggiano per affari per le quali né il trasporto terrestre, né il trasporto aereo a tariffe più basse ma sottoposte a restrizioni, costituiscono rilevanti alternative di trasporto. La clientela *business* è, d'altra parte, quella che accorda alla possibilità di *interlining* la maggiore importanza.

La Commissione ha riconosciuto che per alcuni viaggiatori (che prestano attenzione ai costi e hanno disponibilità di tempo) il trasporto aereo (ma quello alle tariffe più basse sottoposte a limitazioni) e quello terrestre sul tragitto in questione sono intercambiabili. Non ha tuttavia ritenuto tale dato significativo, ai fini della delimitazione del mercato rilevante, avendo verificato l'esistenza di una domanda specifica di trasporto rapido e flessibile che può essere soddisfatta solo dai servizi aerei a tariffe più care e prive di limitazioni.

Il mercato geografico è stato identificato nella sola rotta Dublino-Londra Heathrow. A tale conclusione si è giunti dopo avere considerato la scarsa fungibilità per i passeggeri tra tale aeroporto e gli altri del sistema aeroportuale londinese a motivo delle particolari caratteristiche di Heathrow (maggiore frequenza di voli, ampie possibilità di continuare il viaggio oltre Londra con altri voli in partenza dallo stesso aeroporto)²⁹.

²⁹ La Commissione osservava, peraltro, che in ogni caso il fatto di includere gli aeroporti diversi da Londra-Heathrow nel mercato dei servizi in causa non avrebbe ridotto la quota di mercato di Aer Lingus in maniera tale da poterne escludere la posizione dominante.

I fattori presi in considerazione nell'analisi della sostituibilità della domanda per la definizione del mercato rilevante sono stati: la velocità del trasporto, le tariffe, i cambi di mezzi di trasporto, la flessibilità del titolo di viaggio (per es. possibilità di effettuare cambi di rotta, di data, ecc.).

Nella decisione è stata anche esaminata la sostituibilità da parte dell'offerta; questa è stata valutata scarsa a causa dell'eventuale alto costo di opportunità di un eventuale servizio verso Dublino: le fasce orarie, anche qualora fossero state disponibili, avrebbero avuto comunque costi molto alti a causa del congestionamento dell'aeroporto di Heathrow.

*British Airways/Dan Air*³⁰

La decisione della Commissione esprime una valutazione di compatibilità con la normativa comunitaria della concentrazione consistente nell'acquisizione da parte della British Airways delle attività della Dan Air.³¹

La Commissione ha escluso la sostituibilità tra collegamento aereo diretto e indiretto in considerazione della breve distanza e durata del volo tra due destinazioni (Bruxelles-Londra)

³⁰ Decisione della Commissione Cee del 17 febbraio 1993, British Airways – Dan Air, in Guce C 68 dell'11.3.93 (Il testo integrale della decisione non è stato pubblicato)

³¹ È questo il primo caso in cui la Commissione ha dovuto fare fronte ad una richiesta a titolo dell'art. 22 del regolamento (Cee) n. 4064/89 sulle concentrazioni (valutazione da parte della Commissione di concentrazioni che, pur restando al di sotto delle soglie minime richieste dal regolamento citato, ostacolano o possono ostacolare in modo significativo la concorrenza in uno Stato).

*Night Services*³²

Con questa decisione, successivamente annullata dal Tribunale di prima istanza perché insufficientemente motivata³³, la Commissione ha autorizzato, imponendo il rispetto di determinate condizioni, una serie di accordi riguardanti il trasporto ferroviario di passeggeri tra il Regno Unito e il continente attraverso il tunnel sotto la Manica. Uno di tali accordi prevedeva la creazione di una impresa comune, denominata European Night Services (ENS) per operare treni notturni su determinate tratte da parte di quattro imprese ferroviarie (British Rail-

³² Decisione 94/663/Ce della Commissione del 21.9.94, relativa ad un procedimento a norma dell'art. 85 del Trattato Ce e dell'art. 53 dell'accordo SEE (IV/34.600 – Night Services), in Gucce L 259 del 7.10.94.

³³ Come si è detto, la decisione Night Services è stata annullata dal Tribunale di prima istanza perché insufficientemente motivata (Sentenza del Tribunale di prima istanza del 15.9.98, Night Services/Commissione, cause congiunte T-374/94, T-384/94, T-388/94 - *in corso di pubblicazione*).

Il Tribunale ha censurato tale decisione sotto diversi aspetti ed ha ritenuto errata la valutazione effettuata dalla stessa Commissione degli effetti sulla concorrenza dell'ENS. Le conclusioni del Tribunale possono essere così schematicamente sintetizzate:

- il Tribunale non ha contestato la definizione del mercato rilevante ma ha ritenuto, tra l'altro, che la Commissione abbia quantificato in maniera non corretta la quota di mercato detenuta dall'ENS; la Commissione ha infatti definito la quota di mercato detenuta dall'ENS facendo riferimento in maniera non corretta ai dati forniti dalle stesse parti dell'accordo; tali dati, infatti, riguardavano una definizione di mercato rilevante più ristretta rispetto a quella identificata dalla stessa Commissione; questa, infatti, aveva individuato il mercato rilevante nell'insieme dei servizi di trasporto passeggeri forniti con diverse modalità lungo le quattro linee servite dall'ENS, incluse le destinazioni intermedie; le parti, invece, avevano espressamente fornito dati riferiti ai flussi tra destinazioni iniziali e terminali, ad esclusione dei flussi di traffico su sezioni delle tratte stesse e quindi ad esclusione dei trasporti effettuati con autobus e con automobile;
- la Commissione ha inoltre erroneamente attribuito all'ENS la qualità di "operatore del trasporto" ed ha quindi effettuato una analisi scorretta dei riflessi dell'accordo sulla concorrenza tra le imprese ferroviarie parti dell'accordo; la società ENS, indipendentemente dalla sua configurazione giuridica, avrebbe dovuto correttamente essere qualificata una "associazione di imprese ferroviarie" ai sensi dell'art. 10 della direttiva 91/440/Cee (direttiva che riconosce a tali associazioni di imprese il diritto di accesso e transito alle reti ferroviarie dei paesi in cui hanno sede le imprese stesse per il trasporto internazionale di passeggeri);
- per quanto riguarda le condizioni imposte dalla Commissione alle parti dell'accordo (fornire infrastrutture e servizi ferroviari "indispensabili" agli operatori terzi interessati) il Tribunale ha rilevato che nella decisione manca una analisi volta a dimostrare che i concorrenti si trovassero nell'impossibilità pratica di acquistare o noleggiare autonomamente sul mercato tali servizi;
- la decisione è stata valutata inadeguatamente motivata anche per quanto riguarda la durata dell'esenzione accordata.

BR, Deutsche Bundesbahn-DB, NV Nederlandse Spoorwegen-NS, Société nationale des chemins de fer français-SNCF). Una seconda categoria di accordi operativi prevedevano, tra l'altro, che ESN avrebbe acquistato la trazione (da effettuare a mezzo di materiale rotabile specializzato) dalle imprese ferroviarie madri e dalla Société nationale des chemins de fer belges (SNCB).

La Commissione da un lato ha ritenuto che gli accordi relativi all'ENS potessero dare origine a restrizioni della concorrenza tra le parti nonché nei confronti di operatori terzi attuali e potenziali i quali, non disponendo delle stesse risorse (materiale rotabile, locomotive, ecc.), si sarebbero trovati a fronteggiare una barriera all'entrata sul mercato interessato; dall'altro ha concesso una esenzione di otto anni (dall'applicazione della normativa comunitaria sulla concorrenza) per gli evidenti vantaggi che dagli accordi in questione derivavano agli utenti (soprattutto con riferimento alla possibilità di fruire di nuovi servizi ferroviari di elevata qualità). Gli alti rischi finanziari connessi all'attuazione di tali servizi, difficilmente sostenibili da parte di una unica impresa, giustificavano, secondo la Commissione, la costituzione dell'impresa comune e le conseguenti restrizioni della concorrenza.

D'altra parte, nel verificare la sussistenza, nel caso in esame, dell'ulteriore requisito necessario per ottenere l'autorizzazione in deroga di un accordo³⁴, e cioè la non eliminazione della concorrenza nel mercato di riferimento, la Commissione osservava che “per quanto concerne il mercato del trasporto di uomini d'affari, esistono servizi intercambiabili offerti dalle imprese di trasporto aereo” e che “i turisti possono a loro volta utilizzare il trasporto aereo oppure il trasporto in autobus o il trasporto marittimo”.

³⁴ Ai sensi dell'art. 5 del regolamento (Cee) n. 1017/68.

La Commissione ha peraltro imposto alle imprese ferroviarie in causa di vendere gli stessi servizi ferroviari “indispensabili” che esse si erano impegnate a vendere alla loro filiale (fornitura della motrice, del relativo equipaggio e del segmento orario sulle singole reti nazionali nonché nel tunnel sotto la Manica) agli operatori terzi interessati a prestare servizi analoghi a quelli forniti dall’ENS, in base alle necessità di questi e su base non discriminatoria.

Per quanto riguarda la definizione del mercato rilevante del prodotto la Commissione ha dunque distinto tra due mercati corrispondenti a due categorie differenti di clienti³⁵:

1. da un lato il mercato del trasporto delle persone che viaggiano per affari e per le quali il trasporto aereo di linea e il trasporto ferroviario ad alta velocità costituiscono modi di trasporto sostituibili;
2. dall’altro, il mercato del trasporto di persone in viaggio per turismo per le quali i servizi surrogabili possono comprendere l’aereo in classe economica, il treno, l’autobus ed eventualmente l’autovettura privata.

I fattori considerati per giungere a definire i due mercati riguardavano le preferenze dei consumatori con riferimento al prezzo, alla velocità, al comfort, alla frequenza, ecc.

In conformità con la giurisprudenza della Corte di giustizia³⁶, la Commissione si è attenuta comunque al criterio secondo il quale “la surrogabilità tecnica tra modi

³⁵ La decisione richiama su questo punto uno studio relativo alla complementarità treno/aereo in Europa realizzato dall’Institut du Transport Aérien i cui risultati confermano l’esistenza di due principali categorie di clienti dei servizi di trasporto (cui corrispondono due mercati dei servizi): le persone che viaggiano per affari e le persone che viaggiano per diporto. Secondo lo stesso studio il treno ad alta velocità e l’aereo sono in concorrenza per i trasporti su distanze comprese tra 350 e 1000 km.

di trasporto diversi non sarebbe sufficiente da sola per dimostrare l'appartenenza di questi ultimi ad uno stesso mercato" con la conseguenza che "occorre valutare in che misura tali modi di trasporto diversi offrano agli utenti un sufficiente grado di intercambiabilità".

Per quanto riguarda la dimensione geografica, richiamandosi ancora alla giurisprudenza della Corte di giustizia³⁷, la Commissione individuava il mercato rilevante nelle singole linee (collegamenti tra diverse località del Regno Unito e specifiche località finali e intermedie in Olanda, Germania, Francia e Belgio): ogni singola linea presentava infatti caratteristiche particolari per cui risultava scarsamente intercambiabile con altre linee alternative.

*Eurotunnel*³⁸

In questo caso la Commissione ha approvato, a determinate condizioni, un accordo tra Eurotunnel, concessionaria del tunnel sotto la Manica, e due imprese ferroviarie: British Rail (BR) e Société nationale des chemin de fer français

³⁶ "La nozione di mercato di cui trattasi implica, in realtà, che vi possa essere concorrenza effettiva tra i prodotti che ne fanno parte, il che presuppone un sufficiente grado di intercambiabilità per lo stesso uso tra tutti i prodotti che fanno parte dello stesso mercato". Sentenza del 13 febbraio 1979, Hoffmann-La Roche/Commissione, causa 85/76, Racc. 1979, punto 28 della motivazione, p. 461.

³⁷ Sentenza della Corte di Giustizia dell'11.4.89, causa 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, cit. La Corte ha escluso l'esistenza sul piano geografico di un mercato globale del trasporto passeggeri, nell'ambito del quale una alternativa ai voli di linea possa essere costituita dai voli *charter* e dai viaggi per ferrovia o su strada oltre che dai voli di linea su altri collegamenti che possono fungere da sostituto. La Corte ha precisato che "il criterio da adottare è quello consistente nell'accertare se il volo di linea su una determinata rotta possa essere differenziato rispetto alle possibilità alternative di trasporto, attraverso le sue caratteristiche particolari da cui discenda che esso sia scarsamente intercambiabile con queste e subisca la loro concorrenza solo in misura scarsamente rilevante" (Racc. 1989, p. 803)

³⁸ Decisione 94/894/Ce della Commissione, del 13.12.1994, relativa ad una procedura di applicazione dell'art. 85 del trattato CE e dell'art. 53 dell'accordo See (IV/32.490 - Eurotunnel) (Guce L 354 del 31.12.1994)

(SNCF). La decisione (successivamente annullata per errore di fatto³⁹) si basava sull'assunto che tale accordo ripartisse la capacità del tunnel in due parti uguali riservandone il 50% al transito di navette per il trasporto di autoveicoli al seguito, operate da Eurotunnel e il 50% al transito di treni passeggeri e merci operati dalle due imprese ferroviarie.

La Commissione ha ritenuto che l'accordo, pur comportando restrizioni della concorrenza nei mercati interessati (v. *infra*), potesse essere autorizzato in deroga - ex art. 5 del reg. (Cee) n. 1017/68 - per trent'anni, perché in grado di contribuire al progresso economico. Questo sia in quanto l'impegno delle due imprese di pagare un canone (forfetario per i primi 12 anni) contribuiva in modo diretto al pareggio finanziario del progetto e ne permetteva la realizzazione⁴⁰, sia perché consentiva fin dall'apertura del tunnel la gestione di nuovi servizi di trasporto a vantaggio degli utenti.

Un via libera tuttavia subordinato alla condizione che BR e SNCF lasciassero il 25% della capacità del tunnel loro riservata a disposizione del gestore dell'infrastruttura. Questo per favorire l'ingresso di altri eventuali operatori

³⁹ Anche la decisione Eurotunnel, come la Night Services, è stata annullata (Sentenza del Tribunale di prima istanza del 22.10.1996 SNCF e BR BOARD/Commissione Ce, Raccolta della Giurisprudenza della Corte - 1996, p. II 1491). In questo caso, il Tribunale di prima istanza, accogliendo la tesi delle diverse parti ricorrenti, ha censurato la decisione della Commissione perché viziata da un errore di fatto nell'interpretazione della convenzione tra Eurotunnel e le imprese ferroviarie BR e SNCF.

La sentenza ha accertato che la convenzione, al contrario di quanto sostenuto dalla Commissione, non conteneva alcuna disposizione che riservasse, esplicitamente o implicitamente, la metà della capacità del tunnel ai servizi di navette operati da Eurotunnel e l'altra metà ai treni internazionali di passeggeri e merci operati da BR e SNCF.

In particolare, il Tribunale ha ritenuto che la Commissione, non avendo tenuto conto che la convenzione in questione non impediva in alcun modo ad Eurotunnel di mettere a disposizione di imprese ferroviarie terze una parte della propria capacità, aveva valutato in maniera non corretta gli effetti anticoncorrenziali della convenzione stessa.

⁴⁰ BR e SNCF si impegnavano infatti ad ottimizzare il traffico ferroviario di passeggeri e merci nel tunnel, a corrispondere ad Eurotunnel i costi di utilizzo e a contribuire in parte al finanziamento dei lavori di manutenzione e di rinnovo dell'infrastruttura.

ferroviari che intendessero fornire servizi in concorrenza con le due imprese in questione.

La Commissione individuava i mercati interessati dall'accordo nei seguenti:

- I. i mercati del trasporto internazionale di passeggeri e di merci tra il Regno Unito e l'Europa continentale. In linea con precedenti pronunce (v. in particolare la decisione *Night Services*) anche in questo caso la Commissione distingueva, tra due diversi mercati dei servizi, caratterizzati da diverse condizioni di concorrenza intermodale:
 1. servizi di trasporto per la clientela *business* (aereo, treno ad alta velocità e servizio ferroviario notturno con elevata qualità del servizio);
 2. servizi di trasporto per la clientela che viaggia per turismo (trasporto ferroviario, trasporto stradale con utilizzo delle navette ferroviarie del tunnel sotto la Manica o dei servizi dei trasportatori marittimi e trasporto aereo in classe economica).

Dal punto di vista geografico, la Commissione ha specificato che le possibilità di trasporto alternativo dovevano essere valutate per ciascuna rotta internazionale tra il Regno Unito e il continente⁴¹.

- II. il mercato della fornitura di segmenti orari per il trasporto ferroviario nel tunnel, la cui dimensione geografica restava limitata al tunnel stesso e alle relative zone di accesso.

⁴¹ Cfr. Sentenza *Flugreisen*, cit.

*Lufthansa/SAS*⁴²

L'accordo sottoposto al vaglio della Commissione consisteva in questo caso nell'istituzione di un sistema integrato di trasporto aereo tra le due compagnie aeree Lufthansa e Scandinavian Airlines System. In particolare l'accordo prevedeva la costituzione di una impresa comune, controllata pariteticamente e congiuntamente, per l'esercizio esclusivo di servizi aerei di linea per il trasporto di passeggeri tra la Germania e la Scandinavia, nonché l'instaurazione su scala mondiale di un sistema di trasporto integrato comprendente la pianificazione comune della rete, una politica di tariffe comune e una politica di bilancio comune. L'accordo prevedeva quindi anche la reciprocità dei programmi *frequent flyer* e il *code sharing* (condivisione dei numeri dei voli).

La Commissione ha stabilito che, nonostante limitasse considerevolmente la concorrenza potenziale e attuale tra le due compagnie nonché rispetto ai terzi nel mercato del trasporto aereo di linea di passeggeri e merci su determinate rotte tra la Germania e la Scandinavia⁴³, l'accordo potesse essere autorizzato (ai sensi dell'art. 85, 3 del Trattato), a determinate condizioni, perché in grado di contribuire al progresso economico. In altri termini si è ritenuto che l'accordo costituisse un presupposto indispensabile per offrire agli utenti servizi di livello qualitativo superiore e geograficamente molto più estesi (nei casi in cui i passeggeri volassero tra la Germania e la Scandinavia per poi proseguire verso altre destinazioni) e che tale accordo avrebbe inoltre potuto permettere ai due vettori di ridurre notevolmente i costi.

⁴² Decisione della Commissione Ce del 16 gennaio 1996, caso IV/35.545 Lufthansa/SAS (Guce L 54 del 5.3.1996)

⁴³ Al contrario gli effetti sulla concorrenza dell'accordo relativamente alle altre rotte sono stati ritenuti irrilevanti per l'esistenza, su queste stesse rotte, di concorrenti diretti di Sas e Lufthansa.

L'autorizzazione in deroga, concessa per una durata di dieci anni, prevedeva il rispetto delle seguenti condizioni: congelamento, salvo eccezioni, delle frequenze giornaliere sulla rotta o sulle rotte sulla/e quale/i un nuovo concorrente avesse deciso di intervenire (nell'ambito del mercato geografico rilevante, v. oltre); SAS e Lufthansa avrebbero inoltre dovuto condividere, sulle rotte in causa, il programma *frequent flyer* con i concorrenti sprovvisti di un proprio programma e abbandonare, se necessario un numero di bande orarie sufficienti in ciascuno degli aeroporti tedeschi e scandinavi facenti parte della loro rete. La Commissione imponeva inoltre la cessazione di una serie di accordi di cooperazione conclusi individualmente dalle parti con altri concorrenti.

Il mercato rilevante del prodotto è stato individuato nel caso in esame in quello dei servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri (e merci). Considerando che i servizi forniti dai due vettori si rivolgevano essenzialmente a persone in viaggio per motivi professionali, e quindi attente alla frequenza e agli orari dei voli, nel mercato rilevante non sono stati inclusi i servizi forniti a mezzo *charter*, principalmente rivolti a persone in viaggio per diporto. Con riferimento ai servizi ferroviari, la Commissione osservava, senza peraltro sviluppare ulteriori considerazioni, che sulle medie distanze il treno ad alta velocità, per le sue caratteristiche di rapidità e regolarità, poteva teoricamente costituire un mezzo di trasporto intercambiabile con l'aereo.

Dal punto di vista geografico la Commissione si è attenuta al criterio secondo il quale le possibilità alternative di trasporto debbano essere valutate a livello delle singole rotte o delle rotte intercambiabili pur chiarendo che tale approccio "non esclude che si tenga conto dell'esistenza di reti controllate dalle compagnie aeree, né che possa esistere una concorrenza tra *aeroporti perno* di grandi compagnie". Nel caso specifico la Commissione ha inoltre riconosciuto che le

rotte tra la Germania e la Scandinavia costituivano in alcuni casi solo una parte di un viaggio aereo più lungo verso destinazioni ulteriori europee o intercontinentali ma ha comunque valutato gli effetti dell'intesa tra le due compagnie in relazione ai singoli collegamenti *point-to-point*, che costituivano oggetto di accordo e non ha ritenuto opportuno distinguere tra passeggeri in transito e passeggeri esclusivamente in viaggio tra la Scandinavia e la Germania⁴⁴. La Commissione ha inoltre ribadito che sulle brevi distanze i voli indiretti non costituiscono alternative valide per l'utenza "affari".

3.3.2. Le pronunce dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

*Alitalia/Malev*⁴⁵

La concentrazione sottoposta al vaglio dell'Autorità, consisteva nell'acquisizione del controllo congiunto della compagnia aerea ungherese Malev RT da parte di Alitalia insieme ad un'altra società di diritto ungherese.

Considerando che un Accordo bilaterale siglato nel 1974 dai governi italiano e ungherese prevedeva per ciascuno dei due contraenti il diritto di designare una sola compagnia per operare i collegamenti sulle rotte Roma/Budapest e vv. e Milano/Budapest e vv. l'Autorità ha stabilito che l'operazione di concentrazione

⁴⁴ La distinzione tra passeggeri in transito e altri passeggeri in viaggio tra due destinazioni comporta la possibilità di valutare gli effetti sulla concorrenza di una determinata intesa o di una concentrazione nell'ambito di un mercato rilevante definito sotto il profilo geografico sulla base di un approccio c.d. *origin-destination*. In proposito v. infra i due provvedimenti dell'AGCM Alitalia/Meridiana e Alitalia/Minerva Airlines (ottobre 1998).

⁴⁵ Provvedimento n. 1064 (C804) ALITALIA/MALEV del 14.4.93, in Boll. AGCM n. 7/1993.

comportava la creazione di un monopolio di fatto sui servizi aerei di linea sulle due rotte citate⁴⁶.

La concentrazione è stata infine autorizzata alla luce degli impegni assunti dalle parti (conclusione di un accordo di *interlining* con gli eventuali nuovi entranti sulle rotte considerate) e delle modifiche della regolamentazione relativa ai mercati interessati intervenute durante il procedimento (abolizione della clausola di monodesignazione), impegni e modifiche che hanno evitato che si verificasse una eliminazione o una riduzione sostanziale e durevole della concorrenza.

Nel provvedimento il mercato del prodotto risultava implicitamente quello dei servizi aerei di linea di passeggeri. Nessuna considerazione è stata svolta in merito ad un possibile rapporto di sostituibilità tra tali servizi aerei e il trasporto ferroviario o a mezzo autobus.

L'Autorità ha identificato il mercato geografico rilevante nelle singole rotte tra l'Italia e l'Ungheria ed in particolare nelle rotte Roma/Budapest e vv., Milano/Budapest e vv. e Trieste/Budapest e vv. "ciò in quanto le distanze tra l'Italia e l'Ungheria sono troppo modeste perché fasci di rotte possano assumere rilevanza". La brevità del viaggio ha quindi portato ad escludere un rapporto di significativa sostituibilità tra collegamenti diretti e collegamenti indiretti (offerta cioè da compagnie estere operanti sulle rotte interessate con scali intermedi nelle proprie basi di armamento - *hub*). A questo proposito l'AGCM ha verificato nel corso dell'istruttoria che tali collegamenti indiretti assorbivano un traffico

⁴⁶ L'AGCM giungeva a tale valutazione pur avendo tenuto in considerazione il fatto che nel corso dell'istruttoria Alitalia si era impegnata a rinunciare al proprio diritto di esclusiva e che gli stessi governi firmatari dell'Accordo bilaterale citato avevano abrogato la clausola della monodesignazione. Al momento della decisione, infatti, comunque non esistevano collegamenti diretti tra Roma o Milano e Budapest effettuati da vettori stranieri che esercitassero i loro diritti di traffico e in ogni caso, per operare tale collegamento sarebbe stato comunque necessaria una autorizzazione da parte delle autorità aeronautiche italiana e/o ungherese.

modesto e che pertanto non costituivano una efficace alternativa ai collegamenti diretti se non nei giorni in cui questi non erano operativi o per determinate categorie di utenti.

Nella decisione sono state svolte alcune considerazioni in materia di concorrenza potenziale. L'Alitalia infatti aveva sostenuto nel corso dell'istruttoria che sul mercato rilevante esisteva una concorrenza di tipo potenziale connessa alla possibilità per vettori esteri, attraverso l'utilizzo dei c.d. diritti di quinta libertà, di fare scalo a Roma o Milano nell'effettuazione dei collegamenti aerei tra il proprio paese e l'Ungheria. L'AGCM, al contrario, ha invece verificato che la concorrenza potenziale sul mercato in questione era praticamente inesistente e, anche dove presente, non appariva idonea a trasformarsi in concorrenza effettiva⁴⁷.

Sempre a proposito della concorrenza potenziale l'AGCM ha inoltre affermato che “in un settore nel quale la regolamentazione dell'accesso, delle attività e delle tariffe è così pervasiva (...) l'esplicarsi degli effetti positivi della concorrenza potenziale è primariamente legato all'attenuazione delle barriere

⁴⁷ L'istruttoria svolta dall'AGCM aveva infatti evidenziato che:

- non esistevano al momento collegamenti diretti tra Roma o Milano e Budapest effettuati da compagnie straniere nell'esercizio dei citati diritti di traffico,
- per operare detti collegamenti sarebbe stato comunque necessario ottenere apposita autorizzazione da parte delle Autorità aeronautiche italiana e/o ungherese,
- l'ingresso sulle rotte in questione, anche qualora fosse consentito, non rientrava negli obiettivi di medio o breve termine di altri vettori aerei,
- solo una compagnia rumena (TAROM) aveva fatto presente di aver valutato, in maniera del tutto preliminare e in un orizzonte temporale non di breve termine, la possibilità di operare sulla rotta Roma/Bucarest e vv. effettuando uno scalo intermedio a Budapest ma che a tal fine il governo rumeno avrebbe dovuto rinegoziare l'accordo bilaterale con le omologhe autorità ungheresi, accordo che non prevedeva la possibilità per la TAROM di svolgere servizi di linea diretti tra l'Italia e l'Ungheria: appariva dunque improbabile che tale concorrenza si trasformasse in tempi brevi da potenziale in effettiva.

D'altra parte, non essendo l'Ungheria un paese membro della Comunità europea, l'AGCM ha considerato che le rotte costituenti il mercato rilevante del procedimento non sarebbero state direttamente coinvolte dal processo di liberalizzazione dell'accesso al mercato per i collegamenti intracomunitari.

amministrative all'ingresso sul mercato"⁴⁸ per poi chiarire che la concorrenza potenziale può tradursi in concorrenza effettiva solo quando vengano create quelle agevolazioni tecniche (per esempio, nel caso in esame, la disponibilità di *slot* nei diversi aeroporti a condizioni non discriminatorie) ed economiche (per esempio, la conclusione di accordi di *interlining*) che permettono al *new entrant* di non subire un eccessivo svantaggio competitivo rispetto ai concorrenti già presenti sul mercato.

*Ferrovie dello Stato/Sogin*⁴⁹

Nel caso in esame si è trattato di valutare gli effetti sulla concorrenza di una operazione di concentrazione tra imprese di trasporto appartenenti a due diversi comparti modali: da un lato Ferrovie dello Stato S.p.A. (FS) e, dall'altro, Sogin S.r.l., una società attiva, attraverso società controllate (Marozzi S.r.l., Sita S.p.A., Meridional Tours S.p.A. e altre), nel settore del trasporto pubblico di persone a mezzo autobus con conducente. In particolare la concentrazione prevedeva l'acquisizione da parte di FS del 55% del capitale sociale di Sogin.

Le possibili conseguenze della concentrazione sono state valutate in relazione a ciascuna delle tratte per le quali si è riscontrata una sovrapposizione tra i servizi rispettivamente offerti dalle parti interessate in ciascuno dei seguenti tre segmenti del mercato del trasporto pubblico di persone e bagagli: trasporto pubblico locale, trasporto interregionale, noleggio di autobus da rimessa.

⁴⁸ Il riferimento è ovviamente alle condizioni del mercato del trasporto aereo alla data della decisione.

⁴⁹ Provvedimento AGCM n. 1667 (C1159) FS/Sogin del 20.12.93, in Boll. AGCM nn. 40-41/1993.

Dopo aver individuato la posizione dominante di FS nel trasporto pubblico di passeggeri e bagagli sulle tratte interessate dall'operazione di concentrazione coperte dalla rete ferroviaria delle stesse FS, l'Autorità ha proceduto a verificare la compatibilità della concentrazione con la normativa sulla concorrenza con riferimento alle tratte sulle quali era riscontrabile, in ciascuno dei tre segmenti di mercato citati, una sovrapposizione dei servizi offerti da FS e da Sogin. Solo nel caso di sovrapposizione l'acquisizione di SOGIN portava FS a detenere il 100% del mercato, alterando le originarie condizioni concorrenziali.

Nel merito, quindi, l'Autorità ha stabilito che:

1. l'alterazione del mercato nel trasporto pubblico locale era compatibile con la normativa a tutela della concorrenza perché la sovrapposizione tra le linee, grazie alla presenza dei regimi di finanziamento pubblico alle imprese su gomma operanti nel settore, non avrebbe verosimilmente rafforzato la posizione dominante delle FS (con possibile successiva soppressione delle linee di autobus e minore scelta per gli utilizzatori) e anzi avrebbe potuto comportare economie di scala e vantaggi in termini di efficienza tecnica ed integrazione intermodale;
2. sul mercato dei trasporti interregionali la concentrazione si configurava come un abuso di posizione dominante in quanto in quest'ambito la sovrapposizione, vista la minore incidenza delle sovvenzioni pubbliche, avrebbe invece potuto comportare l'eliminazione o la riduzione della concorrenza sui mercati interessati;
3. la concentrazione non dava adito a rilievi per quanto riguardava il mercato del noleggio da rimessa (tra l'altro) per l'irrelevante rapporto di sostituibilità tra tale modalità e il trasporto su rotaia.

Come si è visto, nel caso in esame, l’Autorità ha individuato il mercato rilevante del prodotto nel trasporto pubblico di persone e bagagli, indipendentemente dalla modalità, ferrovia o autobus, attraverso cui era fornito. Su questa base è stato valutato l’impatto della concentrazione sulla concorrenza. L’esclusione del trasporto privato dal mercato rilevante è stata basata sulla considerazione che per una parte significativa della domanda la sostituibilità tra trasporto pubblico e privato è limitata per motivi legati ai prezzi più elevati del secondo nonché alla “esigenza di disporre di un autoveicolo proprio e della necessità di condurre autonomamente il mezzo”.

In materia di sostituibilità treno/autobus, invece, l’Autorità ha valutato che:

1. la segmentazione del mercato del trasporto pubblico di persone e bagagli nelle diverse modalità ferrovia e autobus è più o meno netta a seconda dell’operare di fattori quali comfort, sicurezza, prezzo, rete di distribuzione e sistema di prenotazione;
2. nella maggioranza dei casi, un confronto delle due modalità sullo stesso percorso dimostra che l’autobus risulta un sostituto, “talora imperfetto”, del treno;
3. il grado di sostituibilità tra le due modalità di trasporto è cresciuto nel corso nell’ultimo ventennio⁵⁰;
4. l’effettiva sostituibilità (tra treno e autobus) si valuta sulla base della reale fungibilità dei servizi offerti dalle due modalità dal punto di vista dell’utente

⁵⁰ A sostegno di tale affermazione l’Autorità presenta una tabella intitolata “Struttura modale del traffico relativo al trasporto collettivo di persone (valori percentuali)” che riporta le quote percentuali di mercato nazionale (per passeggeri trasportati, per fatturato ... ?) facenti capo alle Ferrovie dello Stato, alle ferrovie in concessione, al trasporto con autobus, al trasporto marittimo

che soddisfa la propria esigenza di mobilità attraverso il trasporto pubblico (a prescindere, nel caso specifico, dall'identità dei percorsi o delle fermate intermedie nelle due modalità).

Il mercato geografico rilevante è stato individuato (per ciascuno dei tre segmenti) nelle singole tratte (finali o intermedie)⁵¹.

*Assoutenti/Alitalia*⁵²

In questo caso l'Autorità ha riscontrato un abuso di posizione dominante da parte di Alitalia consistente nell'adottare comportamenti volti ad ostacolare l'accesso al mercato di vettori concorrenti e a restringere al tempo stesso la gamma dei servizi offerti. I comportamenti censurati consistevano in particolare nella cancellazione sistematica di voli programmati su una determinata rotta nazionale (Roma-Fiumicino/Milano-Linate e vv.). Nel valutare le conseguenze di tali pratiche l'Autorità ha tenuto presente che: Alitalia era l'unico vettore ad operare sulla rotta in questione; quello di Linate era un aeroporto altamente congestionato e di conseguenza gli *slot* non utilizzati potevano essere impiegati per effettuare altri collegamenti.

Il mercato rilevante per la valutazione dei presunti comportamenti anticoncorrenziali del vettore denunciato è stato circoscritto al trasporto aereo di linea di passeggeri tra gli aeroporti di Milano-Linate e Roma-Fiumicino e vv.

(cabotaggio), e genericamente ad altre modalità. Non vengono prese in considerazione le quote di mercato delle diverse modalità con riferimento a singole tratte.

⁵¹ Nella decisione, per esempio, la dimensione geografica del mercato del tpl (escluso il trasporto urbano) è individuata "in un raggio di circa 60 minuti dal centro dell'area metropolitana, il che equivale normalmente ad una distanza di 80 chilometri per la ferrovia e di circa 50/60 chilometri per la strada".

⁵² Provvedimento AGCM n. 2169 (A58) Assoutenti/Alitalia del 25.7.94, in Boll. AGCM 30-31/1994.

A tale definizione l’Autorità è giunta avendo valutato i seguenti fattori:

Mercato del prodotto:

1. Sostituibilità dal punto di vista dei consumatori tra le diverse modalità e tra servizio aereo di linea e servizio *charter* su una tratta specifica (Linate-Fiumicino). L’Autorità ha individuato nel trasporto aereo di linea un mercato rilevante a sé stante rispetto al servizio *charter*, al trasporto ferroviario e al trasporto con autobus di passeggeri. I fattori presi in considerazione riguardavano: il prezzo del servizio e la regolarità (rispetto ai voli *charter*) e i tempi del trasporto (rispetto al trasporto su rotaia e su gomma). L’Autorità ha ammesso solo una “limitata” sostituibilità tra trasporto ferroviario veloce e servizio aereo di linea e di fatto, ha ritenuto che l’esistenza di un servizio più rapido su rotaia (Pendolino) non era in grado di modificare, nel caso in esame, la definizione del mercato rilevante. I fattori tenuti in considerazione per escludere i due tipi di trasporto per la principale categoria di utenza del collegamento in questione, quella d’affari, hanno riguardato da un lato la durata del viaggio, minore in aereo, e dall’altra la frequenza del collegamento, più limitata nel trasporto ferroviario.

2. Sostituibilità tra voli nazionali e voli c.d. Leonardo. L’Autorità ha distinto anche tra i voli di linea nazionali che collegano Roma e Milano dai voli internazionali operati dalla società Alitalia in partenza da Roma con scalo intermedio a Linate o Malpensa (c.d. voli Leonardo), aperti al traffico dal 28 marzo 1993. La sostituibilità tra tali due tipologie di servizi aerei è stata esclusa in considerazione di fattori legati alle restrizioni di carattere tariffario, alla limitazione dei posti disponibili, all’assenza di *interlining*.

Mercato geografico:

1. Sostituibilità tra rotte nell'ambito dei sistemi aeroportuali di Roma e Milano (tra la rotta Fiumicino-Linate e le altre rotte che collegano il sistema aeroportuale di Roma con quello di Milano). La sostituibilità è valutata irrilevante in considerazione di fattori quali la diversa tipologia di servizi operati in altri aeroporti (voli *charter* a Ciampino-Roma), la maggiore distanza dal centro del capoluogo lombardo degli altri scali del sistema aeroportuale milanese (Orio al Serio a Bergamo e Malpensa), la minore frequenza dei collegamenti dei voli operati (a Malpensa rispetto a Linate per Roma).
2. Sostituibilità tra voli diretti e indiretti. L'Autorità ha anche scartato l'eventualità che sulla rotta in esame il collegamento aereo di linea tra Linate e Fiumicino potesse rivelarsi sostituibile rispetto ad un collegamento indiretto (con uno o più scali intermedi). L'esclusione derivava dalla considerazione della breve distanza tra Roma e Milano e la ridotta durata del volo.

Nella sua memoria l'Alitalia aveva invece prospettato una interpretazione di mercato rilevante che comprendeva oltre all'insieme del trasporto aereo di linea di passeggeri tra i sistemi aeroportuali di Roma (Ciampino-Fiumicino) e Milano (Linate-Malpensa-Orio al Serio), anche il trasporto ferroviario ad alta velocità tra Roma e Milano.

*Pozzuoli Ferries/ Gruppo Lauro*⁵³

Il caso sottoposto al vaglio dell'Autorità riguardava, in questa occasione, una serie di comportamenti in presunta violazione dei divieti di intese restrittive della

⁵³ Provvedimento AGCM n. 2379 (A49) Pozzuoli Ferries/Gruppo Lauro del 19.10.94, in Boll. AGCM 42/1994.

concorrenza e di abuso di posizione dominate da parte di alcune società operanti nei servizi di traghetto e aliscafo tra l'isola di Ischia e tre porti campani (Napoli, Pozzuoli e Baia). I comportamenti denunciati riguardavano in particolare la concessione, da parte di queste società, di sconti ai propri clienti con vincolo di esclusiva, nonché nell'acquisizione di autorizzazioni all'approdo in numero superiore alle effettive necessità, così da ostacolare l'ingresso di concorrenti sul mercato.

Nel merito l'Autorità ha effettivamente riscontrato un abuso di posizione dominante da parte del Gruppo Lauro consistente nell'applicazione nei confronti della propria clientela, costituita da agenzie di viaggio, di sconti fedeltà vincolati al rispetto di una esclusiva nell'acquisto dei servizi venduti congiuntamente dalle società del gruppo stesso (con conseguente limitazione dell'accesso al mercato dei concorrenti sulle rotte comprese nel mercato rilevante) mentre in relazione all'acquisizione di autorizzazioni all'approdo in numero superiore alle effettive necessità non ha verificato alcuna evidente violazione della normativa antitrust⁵⁴. Il provvedimento ha preso in esame due distinti mercati dei prodotti rilevanti: il trasporto marittimo di linea di passeggeri con mezzi veloci e il trasporto marittimo di linea di passeggeri con navi traghetto.

A tale definizione l'AGCM è arrivata dopo aver valutato ed escluso la sostituibilità tra:

- trasporto marittimo di linea e trasporto marittimo occasionale (sulla base dei seguenti fattori rilevanti: regolarità del servizio, orari prefissati, ecc.);

⁵⁴ L'Autorità ha tuttavia sottolineato di aver verificato, nel corso del procedimento in questione, che "le modalità di concessione e di cancellazione degli approdi da parte delle autorità marittime non appaiono sempre adeguate a garantire un sufficiente grado di concorrenza ed anzi possono talvolta costituire consistenti barriere amministrative all'entrata sui mercati del trasporto marittimo di linea" con conseguenze rilevanti anche per gli utenti, per esempio, in termini di minori alternative di trasporto disponibili.

- trasporto passeggeri e merci (per la diversa clientela cui si rivolgono anche se nel caso specifico per il trasporto venivano impiegati le stesse imbarcazioni);
- nell'ambito del trasporto passeggeri, tra trasporto effettuato tramite traghetti e tramite mezzi veloci (aliscafi e catamarani) (le caratteristiche differenzianti riguardavano i tempi di percorrenza e il prezzo del trasporto).

L'Autorità non ha fatto propria la distinzione, proposta da una delle parti, tra servizi sovvenzionati e altri servizi considerando che tale differenza non appare al consumatore e non ne influenza le scelte, le quali invece dipendono da “un complesso di elementi tra cui il prezzo, l'orario, la frequenza e la qualità del servizio”.

Per quanto attiene alla definizione del mercato geografico, l'AGCM, ha adottato il criterio stabilito dalla citata sentenza della Corte di giustizia europea Ahmed Saed Flugreisen del 1989, secondo cui per definire il mercato geografico rilevante per un trasporto di linea è necessario accertare se una determinata rotta possa essere differenziata rispetto alle altre rotte alternative e quindi verificare a) se tale rotta subisca da parte di altre una concorrenza rilevante; b) in che misura gli utenti ritengano la rotta stessa sostituibile con le altre.

Da notare che, nel caso specifico, la valutazione della situazione concorrenziale è stata effettuata con riferimento a due definizioni alternative di mercato geografico rilevante: la prima corrispondente all'insieme dei fasci di rotte che collegavano i porti settentrionali del Golfo di Napoli (Napoli, Baia, Pozzuoli) con Ischia; la seconda basata su una ulteriore distinzione tra i collegamenti Napoli/Ischia e quelli Baia-Pozzuoli/Ischia. Peraltro la situazione concorrenziale non risultava, nei due casi, significativamente diversa.

È stato escluso che i collegamenti diretti per Ischia potessero essere considerati normalmente alternativi ai collegamenti indiretti, comprensivi di scalo intermedio, per i maggiori tempi di percorso che tale deviazione avrebbe comportato.

*Associazione Consumatori Utenti/Alitalia*⁵⁵

In questo caso l’Autorità ha censurato una serie di comportamenti anticoncorrenziali (abuso di posizione dominante) messi in atto da un vettore in posizione dominante (Alitalia). I comportamenti riguardavano:

1. il controllo sull’assegnazione degli *slot* (“utilizzo discriminatorio dei vantaggi derivanti dallo svolgimento della *clearance aeroportuale*⁵⁶”);
2. la programmazione dei voli e il ricorso, nei confronti di Aliadriatica⁵⁷, alla “francobollatura” (“mera sovrapposizione degli orari di partenza dei propri voli a quelli dei concorrenti per indurne l’uscita dai mercati interessati”);
3. il controllo della rete di distribuzione (divieto per le agenzie di viaggio di emettere biglietti per il vettore concorrente con piastrinatura Alitalia).

L’Autorità ha individuato il mercato del prodotto in quello del trasporto aereo di linea di passeggeri differenziandolo dal servizio di tipo *charter* sulla base di fattori legati alla frequenza e regolarità dei servizi.

⁵⁵ Provvedimento n. 4398 (A102) Associazione Consumatori Utenti/Alitalia del 7.11.96, in Boll. AGCM 45/1996.

⁵⁶ Attività di allocazione delle bande orarie. Si noti che nelle more della decisione Alitalia aveva unilateralmente rimesso il mandato relativo alla *clearance aeroportuale* di conseguenza assunto dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione, tramite CIVILAVIA, a partire dal 5 novembre 1996.

Ha inoltre bocciato l'interpretazione proposta da Alitalia consistente nell'individuare come mercati distinti le singole fasce orarie perché, secondo l'Autorità, anche il viaggiatore interessato a percorrere una certa tratta in una determinata fascia oraria ricorrerebbe comunque a un volo in partenza in una fascia diversa qualora non fosse possibile viaggiare nell'orario preferito. Sotto il profilo geografico, il mercato rilevante (trasporto aereo di linea di passeggeri) è stato dunque identificato nel collegamento tra una coppia di aeroporti nel suo complesso.

*Sairlines Holding/Tegel/Air Europe*⁵⁸

Il caso, il cui esame da parte dell'Autorità si è concluso con la decisione di non avviare l'istruttoria, riguardava, tra l'altro, l'acquisizione da parte una *holding* olandese di partecipazioni finanziarie (Tegel) del controllo esclusivo sulla compagnia aerea italiana Air Europe operante nel settore del trasporto aereo di passeggeri e merci.

Circoscritto al trasporto aereo di passeggeri il settore economico interessato dall'operazione, l'AGCM ha individuato nel caso specifico due mercati rilevanti:

- il mercato del trasporto a mezzo *charter* sulle rotte a medio e lungo raggio originanti da tutti gli aeroporti italiani per destinazioni internazionali. A tale definizione l'AGCM è giunta avendo considerato che la domanda dei voli *charter* è rappresentata da operatori turistici che operano a livello nazionale e che richiedono ai vettori aerei un numero di posti relativi a diversi

⁵⁷ Come è noto dall'ottobre 1995 Aliadriatica ha mutato la propria denominazione sociale in Air One.

⁵⁸ Provvedimento n. 6612 (C3288) Sairlines Holding-Tegel/Air Europe del 26.11.98, in Boll. AGCM 48/1998.

collegamenti *charter*. Successivamente tali posti vengono venduti all'interno di singoli pacchetti di viaggio;

- il mercato del trasporto di linea passeggeri su rotte intercontinentali; dal punto di vista geografico tale mercato può individuarsi nei singoli collegamenti *point-to-point* relativi alle rotte operate dai vettori aerei ovvero dai fasci di rotte che risultano sostituibili dal punto di vista del consumatore.

Premesso che il trasporto di linea passeggeri su rotte extra-comunitarie è regolato da accordi governativi bilaterali ed è svolto di norma in regime di monodesignazione (ciascun paese autorizza un solo vettore) l'AGCM non ha mancato di considerare, nella valutazione del caso, che una certa concorrenza può essere esercitata da vettori di paesi terzi rispetto all'accordo bilaterale quando tali vettori effettuino il *feederaggio* verso un proprio aeroporto *hub* (sulla tratta Roma/L'Avana, per esempio, il vettore Air Europe potrebbe risentire della concorrenza del collegamento Roma/Madrid/L'Avana operato dall'Iberia).

*Alitalia/Meridiana*⁵⁹

L'intesa tra i due vettori prevedeva:

- un accordo di *code sharing* (condivisione dei codici) con la formula *free sale* (libertà di vendere spazio sugli aeromobili senza ripartizione dei posti offerti) limitatamente ad una rotta⁶⁰;

⁵⁹ Provvedimenti n. 6397 (I276B) Alitalia/Meridiana del 15.9.98, in Boll. AGCM 37-38/1998 (avvio istruttoria) e n. 6793 (I276B) Alitalia/Meridiana Boll. AGCM 2/1999.

⁶⁰ La rotta interessata è la Pisa-Catania, operata da Meridiana con frequenza giornaliera con propri aeromobili; in tale caso Alitalia (vettore non operativo) non assume rischio economico.

- tre accordi di *code sharing* unitamente alla formula *block space* (ripartizione dei posti offerti dalle due compagnie) su altre tre rotte tra cui la Roma-Malpensa⁶¹.

L'Autorità ha individuato il mercato rilevante nel trasporto aereo di linea di passeggeri e, nell'ambito di questo, ha ulteriormente distinto tra due diversi mercati dei servizi di trasporto di passeggeri secondo la categoria di viaggiatori di riferimento (clientela *business* e turistica). Pur non escludendo che teoricamente per alcune rotte sarebbe ipotizzabile una sostituibilità tra servizi aerei e servizi ferroviari ad alta velocità l'Autorità ha comunque ritenuto che “stanti le caratteristiche delle rotte interessate e del servizio ferroviario in Italia, nonché le frequenze e le modalità di quest'ultimo, tali condizioni - di sostituibilità - non ricorrono per i mercati interessati dall'accordo in oggetto”.

Per quanto riguarda il mercato geografico rilevante l'AGCM ha sottolineato come a volte (per esempio nel caso di accordi di *code sharing* tra un vettore minore e uno maggiore che operi anche su rotte internazionali) sia necessario prendere contemporaneamente in considerazione diverse possibili estensioni del mercato geografico. Potrebbe in particolare essere necessario, secondo i casi, procedere ad un esame del caso nell'ambito di:

- un mercato geografico rilevante corrispondente ai collegamenti *point-to-point* (coppie di città o di aeroporti che costituiscono il punto di partenza e di arrivo della rotta) dati dalle singole rotte interessate dagli accordi ovvero da fasci di rotte che risultano sostituibili dal punto di vista del consumatore;

⁶¹ In particolare tali accordi riguardano le rotte Roma-Malpensa (oggetto di specifico contratto) e Catania-Torino, operate da Meridiana con propri aeromobili e la rotta Bologna-Palermo, operata da Alitalia con propri aeromobili. In questi casi gli accordi prevedono che entrambi i vettori assumano i rischi economici sulle rotte citate.

- un mercato rilevante da definire in base ad un approccio *origin-destination*, verificando cioè quali alternative si offrono al passeggero per raggiungere una determinata località finale; l’Autorità considera che l’importanza di prendere in considerazione un mercato geografico così definito emerge, per esempio, nel caso di accordi di *code sharing* riguardanti tratte che, facendo parte di collegamenti più lunghi, integrano una rotta breve del vettore minore nella rete di servizi a medio-lungo raggio, soprattutto internazionali, del vettore maggiore (*feeding/defeeting*)⁶²;
- un mercato rilevante da definire tenendo conto dell’eventuale esistenza di *reti controllate da compagnie aeree*, soprattutto se di rilevanti dimensioni, in una determinata area geografica tenendo presente che un tipico esempio di area geografica omogenea può essere considerato il complesso dei voli nazionali rispetto ai quali tradizionalmente le compagnie di bandiera svolgono un ruolo di maggiore rilievo rispetto ai concorrenti.

Nel caso specifico peraltro, l’AGCM non ha ritenuto necessario considerare l’impatto degli accordi sulla concorrenza in riferimento ai collegamenti *origin-destination*, dal momento che nessuna delle quattro rotte interessate dall’operazione⁶³ collegava un aeroporto di minori dimensioni ad un *hub* (Fiumicino e Malpensa sono infatti entrambi aeroporti *hub*).

Nella decisione finale l’Autorità ha riscontrato l’idoneità dell’intesa sia a limitare la concorrenza effettiva e potenziale tra i due vettori sulle singole rotte *point-to-point* interessate (e non solo su quelle) sia a rafforzare la posizione dominante di Alitalia sul mercato nazionale e ne ha pertanto ordinato la cessazione.

⁶² V. decisione Lufthansa/SAS della Commissione europea, cit.

⁶³ Pisa-Catania, Roma-Malpensa, Catania-Torino, Bologna-Palermo.

*Alitalia/Minerva Airlines*⁶⁴

L'intesa in questione prevede:

- che Minerva Airlines si impegni a esercitare il servizio di trasporto pubblico di linea su alcuni collegamenti per i quali già dispone degli *slot* e su altri collegamenti per i quali gli *slot* verranno messi a disposizione da Alitalia;
- che i voli oggetto dell'intesa verranno commercializzati e pubblicizzati con denominazione AZ, specificando l'impiego di equipaggi e di aeromobili Minerva i quali dovranno però riprodurre anche i segni distintivi Alitalia;
- la possibilità che alcune tratte siano operate con codice condiviso (*code sharing*)⁶⁵.

L'esame del caso da parte dell'AGCM si è concluso con una valutazione negativa di tali accordi per i loro possibili effetti restrittivi della concorrenza tra i due vettori e nei confronti di potenziali nuovi entranti: 1. sulle rotte *point-to-point*; 2. nei collegamenti *origin-destination*; 3. in relazione alla rete di voli nazionali controllata da Alitalia⁶⁶.

⁶⁴ Provvedimenti n. 6398 (I348) Alitalia/Minerva Airlines del 15.9.1998, in Boll. AGCM 37-38/1998 (avvio istruttoria) e n. 6794 (I348) Alitalia/Minerva Airlines del 13.1.1999 in Boll. AGCM 2/1999.

⁶⁵ Le rotte interessate dall'accordo sono: Trieste-Linate, Trieste-Genova, Trieste-Venezia, Venezia-Bari, Perugia-Linate, Bari-Catania, Bari-Palermo, Bari-Firenze, Malpensa-Alghero, Malpensa-Firenze, Cagliari-Genova, Cagliari-Firenze, Cagliari-Catania, Bologna-Linate, Bologna-Napoli, Bologna-Lamezia, Bologna-Bari e Genova-Napoli.

⁶⁶ A questo proposito l'Autorità nota che "Alitalia è il vettore dominante sull'insieme dei voli nazionali e che qualsiasi nuovo entrante che volesse esercitare una concorrenza effettiva sulle rotte minori si troverebbe svantaggiato per la presenza di un'altra compagnia che si è legata ad Alitalia e fruisce dei relativi vantaggi in termini di rete distributiva e di *frequent flyer*".

L'Autorità ha peraltro concesso alle parti una autorizzazione in deroga dell'intesa valida tre anni⁶⁷.

Per quanto riguarda i mercati rilevanti del prodotto e geografico l'AGCM ha seguito lo stesso approccio già prospettato nel caso Alitalia/Meridiana. Così, il mercato del prodotto è stato identificato, anche qui, nel mercato dei servizi aerei di trasporto passeggeri e nell'ambito di questo l'Autorità ha distinto tra passeggeri in viaggio per affari e turisti; per quanto riguarda il mercato geografico rilevante l'Autorità ha ribadito che questo può in generale essere identificato sia nei singoli collegamenti *point-to-point*, sia nei collegamenti *origin-destination* sia nelle *reti* controllate da compagnie aeree in una determinata area geografica.

3.4. Considerazioni conclusive

I documenti esaminati, la Comunicazione sul mercato rilevante della Commissione europea, le Relazioni e i formulari predisposti dalle autorità antitrust comunitaria e italiana, fanno riferimento ad una definizione generale di mercato rilevante basata principalmente sull'analisi della sostituibilità tra prodotti o servizi dal lato della domanda. Per l'analisi della sostituibilità della domanda una delle tecniche cui entrambe le autorità fanno riferimento consiste nel postulare un innalzamento non transitorio dei prezzi e nel valutare le presumibili reazioni dei clienti a tale variazione.

⁶⁷ L'intesa potrà dunque produrre i suoi effetti fino al 31 gennaio 2001. I motivi alla base della concessione dell'autorizzazione in deroga hanno riguardato i benefici riservati dall'intesa ai consumatori (attivazione di nuovi collegamenti e creazione di nuove frequenze sulle rotte già operate, tariffe mediamente più basse) nonché l'indispensabilità dell'intesa stessa per l'ingresso e la permanenza sul mercato di Minerva.

In relazione alla sostituibilità sul versante dell'offerta, l'orientamento comune è di prenderla in considerazione per definire il mercato rilevante solo quando tale sostituibilità produca effetti equivalenti, in termini di efficacia e immediatezza, a quella dal lato della domanda.

Entrambe le autorità distinguono tra mercato del prodotto e mercato geografico. Nella definizione di tali mercati gli elementi da prendere in considerazione comprendono tutti quelli in grado di dimostrare o escludere, secondo i casi, la sostituibilità tra prodotti o servizi.

In sede decisionale si rileva una certa disponibilità a valutare, nella definizione dei mercati rilevanti, gli aspetti relativi alla concorrenza tra diverse modalità di trasporto.

Sul versante comunitario, si può considerare acquisito, per esempio, l'orientamento che individua nell'ambito del trasporto passeggeri due mercati distinti di servizi. Superando il criterio legato alla modalità di prestazione del servizio, la Commissione europea differenzia tali mercati sulla base della diversa clientela di riferimento: le persone per le quali la scelta del mezzo di trasporto è determinata da fattori quali la rapidità, la regolarità e frequenza dei collegamenti nonché dalla comodità e dalla flessibilità della formula di viaggio con riferimento, per esempio, alla possibilità di cambiare la prenotazione all'ultimo momento (c.d. clientela *business*) e le persone che normalmente sopportano in proprio il costo del viaggio e attribuiscono invece maggiore importanza al prezzo (in prevalenza turisti). Così, con riferimento alla clientela *business* possono rientrare nello stesso mercato, secondo le circostanze, i servizi aerei di linea e il trasporto ferroviario o marittimo ad alta velocità. Con riferimento alla clientela in viaggio per diporto, possono ritenersi surrogabili, secondo i casi, l'aereo in

classe economica, l'aereo *charter*, il treno, la nave/ traghetto, l'autobus e l'autovettura privata. C'è anche da dire, tuttavia, che nella maggior parte dei casi in cui è stata sin qui riconosciuta la sostituibilità tra servizi di trasporto effettuati con diverse modalità, le condizioni di concorrenza non risultavano sensibilmente influenzate da tale definizione estesa di mercato rilevante. In altri termini in questi casi la definizione del mercato rilevante non sembra avere mai determinato in maniera sostanziale la decisione finale sul caso.

Sia la Commissione sia l'AGCM considerano, d'altra parte, che la semplice sostituibilità tecnica tra modi di trasporto diversi non sia sufficiente da sola a dimostrare l'appartenenza di questi ultimi ad uno stesso mercato e che occorra valutare in che misura tali modi di trasporto offrano agli utenti un effettivo e sufficiente grado di intercambiabilità.

Per quanto riguarda l'AGCM, dall'esame dei casi da questa decisi emerge che il mercato rilevante è stato identificato prevalentemente con riferimento ai servizi forniti attraverso le singole modalità: nel settore aereo si distingue, per esempio tra servizi di linea e servizi a mezzo *charter* senza allargare l'esame ai servizi alternativi effettuati con altre modalità. In effetti, nei casi sinora decisi non è mai stata ritenuta apprezzabile, al fine di definire il mercato rilevante, la sostituibilità tra trasporto aereo e ferroviario⁶⁸. In un caso, concernente una concentrazione tra imprese appartenenti a diverse modalità di trasporto, l'AGCM ha ritenuto che servizi di trasporto ferroviario e a mezzo autobus facessero parte di un unico mercato rilevante, sebbene limitatamente a singole tratte. Tuttavia si segnala l'ultima Relazione annuale sull'attività svolta (1998) dell'AGCM dove si fa esplicito riferimento alla rilevanza della concorrenza intermodale e quindi alla

⁶⁸ V. da ultimo le decisioni Alitalia/Meridiana e Alitalia/Minerva Airlines, cit.

necessità di valutare, nella definizione del mercato rilevante, i rapporti di sostituibilità tra trasporto aereo, ferroviario e su strada di passeggeri.

Nelle decisioni riguardanti la concorrenza tra servizi di trasporto effettuati con diverse modalità l'esame della sostituibilità sul versante della domanda non è mai stato condotto, tuttavia, in maniera rigorosa. Questo sia nelle decisioni della Commissione che in quelle dell'AGCM. I fattori rilevanti al fine di valutare tale sostituibilità sono di norma richiamati genericamente: prezzo, rapidità del trasporto, comfort, frequenza e regolarità dei servizi, ecc.

Per quanto riguarda la definizione di mercato geografico rilevante, a partire dalla sentenza della Corte di giustizia *Ahamed Saeed Flugreisen* del 1989, l'orientamento dichiarato nelle decisioni della Commissione è di valutare la sostituibilità tra servizi di trasporto (anche in una prospettiva intermodale) su singole tratte o su tratte intercambiabili. Anche l'AGCM si è attenuta alla giurisprudenza europea; di conseguenza ha normalmente circoscritto la dimensione geografica dei mercati analizzati alle singole tratte o ad un insieme di tratte intercambiabili.

In alcuni più recenti provvedimenti riguardanti il *code sharing* nel settore aereo sia la Commissione europea⁶⁹ sia l'Autorità italiana⁷⁰ hanno, peraltro, messo a fuoco la possibilità che nella valutazione di uno stesso caso siano prese in considerazione diverse possibili estensioni del mercato geografico. In particolare, secondo i casi, il mercato rilevante sotto il profilo geografico potrà corrispondere:

⁶⁹ V. le citate decisioni della Commissione europea *Lufthansa/SAS* e *British Midland/Aer Lingus* nonché la sentenza del 19 maggio 1994 del Tribunale di prima istanza sul ricorso presentato da *Air France* contro quest'ultima decisione, cit.

⁷⁰ Si rimanda alle decisioni *Alitalia/Meridiana* e *Alitalia/Minerva Airlines*.

- ai collegamenti *point-to-point* dati dalle singole rotte ovvero da fasci di rotte che risultano sostituibili dal punto di vista del consumatore;
- ai collegamenti *origin-destination* (nei quali di solito una tratta servita da un vettore minore si integra nella rete di un vettore di maggiori dimensioni);
- alla rete di collegamenti aerei che un vettore controlla in una determinata area geografica omogenea, per esempio corrispondente ad un territorio nazionale.

In una decisione⁷¹ l’Autorità antitrust italiana ha dovuto sgombrare il campo da possibili dubbi interpretativi relativamente all’ambito di applicazione del divieto delle operazioni di concentrazione restrittive della libertà di concorrenza previsto dalla legge 287/90⁷². Così ha specificato che nonostante tale divieto sembri riguardare, se interpretato alla lettera, solo le concentrazioni che comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante *sul mercato nazionale* in effetti tale riferimento al mercato nazionale non comporta che l’AGCM possa intervenire solo quando il mercato rilevante coincida, sotto il profilo geografico, con l’intero territorio di uno Stato. Se così non fosse, infatti, “risulterebbero ingiustificatamente sottratte al controllo dell’Autorità le operazioni di concentrazione riguardanti mercati che, per la loro struttura, siano subnazionali o sovranazionali”. Il riferimento al mercato nazionale deve invece intendersi, secondo l’AGCM e in contrasto con le tesi prospettate da una delle parti, nel senso che in tale ambito geografico hanno rilevanza gli effetti indicati e vietati dalla legge (riduzione sostanziale o eliminazione della concorrenza) ai fini

⁷¹ Decisione AGCM FS/Sogin, cit.

⁷² Legge 287/90 citata, art. 6.

dell'intervento dell'Autorità stessa, indipendentemente dall'estensione del mercato geografico di volta in volta rilevante nei casi esaminati.

Le considerazioni sin qui svolte pongono al centro dell'attenzione la possibilità che gli interventi dell'Autorità italiana in futuro disapplicino le regolamentazioni pubbliche che limitano il dispiegarsi effettivo della concorrenza potenziale sia modale che intermodale. In questo modo, sarebbero gli stessi provvedimenti antitrust a contribuire all'estensione dei mercati rilevanti dei servizi di trasporto.

4. I TRASPORTI E LA CONCORRENZA^(*)

4.1. Introduzione

Il settore dei trasporti è caratterizzato da ridotti spazi di concorrenza, da un ricorso spesso ingiustificato allo strumento della concessione, dalla presenza di una regolamentazione estremamente pervasiva, spesso mancante della necessaria proporzionalità, e non di rado sensibile alla difesa di interessi corporativi piuttosto che alla tutela di interessi generali. Di tali caratteristiche si può trovare riscontro sia nel numero che nell'oggetto degli interventi effettuati dall'Autorità nel corso dei suoi primi otto anni di attività.

Gli interventi in materia di trasporti¹ rappresentano, infatti, circa il 20 per cento del totale degli interventi² dell'Autorità. Insieme alle telecomunicazioni, si tratta del settore nel quale l'Autorità è stata costretta ad intervenire con frequenza maggiore. Più in particolare, sino ad oggi sono stati conclusi 18 procedimenti in materia di intese, 21 in materia di abusi, 6 relativi ad operazioni di concentrazione. L'Autorità ha inoltre fatto ricorso ai suoi poteri di segnalazione in 29 casi (13 segnalazioni ai sensi dell'art. 21 e 16 pareri ai sensi dell'art. 22).

^(*) Le opinioni espresse sono quelle degli autori (Stefania di Serafino e Andrea Pezzoli) e non impegnano in alcun modo la responsabilità dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

¹ Nel "settore dei trasporti" sono inclusi anche gli interventi relativi alle infrastrutture (porti, aeroporti, autostrade) e ai mezzi di trasporto.

² I procedimenti in cui le restrizioni contestate rilevano sia per l'art. 2 che per l'art. 3 della legge n. 287/90 sono stati considerati due volte.

A questi interventi vanno aggiunti anche i 7 procedimenti “sanzionatori” per inottemperanza e per il mancato rispetto degli obblighi di notifica delle operazioni di concentrazione. Infine, l’alta velocità, il settore del materiale rotabile, i servizi portuali e le tariffe aeree sono state oggetto di indagini conoscitive di natura generale (vedi tab. 1).

Tab.1. Un quadro di sintesi degli interventi dell’Autorità in materia di trasporti (1990-98).

Tipo di intervento	n. interventi nel settore trasporti	quota sul totale per tipo
INTESE	18	16,9%
ABUSI	21 (a)	35,5%
CONCENTRAZIONI	6 (b)	8,3%
SEGNALAZIONI	29	21,4%
INDAGINI CONOSCITIVE	4	44,4%

(a) di cui 3 per inottemperanza (*ex art. 15.2*);

(b) di cui 3 per omessa comunicazione (*ex art. 19.2*) e 1 per inottemperanza (*ex art. 19.1*).

Nei paragrafi che seguono, prendendo spunto dalle più significative decisioni dell’Autorità in materia di trasporti, si illustrano, innanzitutto, i problemi di concorrenza che sembrano caratterizzare il settore (paragrafo II). Il paragrafo III, in particolare, mette in evidenza i casi che riguardano il trasporto passeggeri e le restrizioni di prezzo. Nel paragrafo IV, infine, si riassumono, per le diverse modalità di trasporto, i principali problemi di concorrenza ancora aperti.

4.2. I trasporti e gli interventi dell'autorità

Sebbene non esaustivo dei numerosi problemi di concorrenza che affliggono il settore dei trasporti, il quadro che emerge dall'esame delle principali decisioni prese dall'Autorità nel corso dei primi otto anni di attività consente di mettere in luce le restrizioni più frequenti³.

Tab.2. Le restrizioni più "ricorrenti" nel settore dei trasporti

Origine della violazione	numero degli interventi	quota sul totale interv. nei trasp.
Commistione tra funzioni regolamentari e attività d'impresa	5	11,1%
Sovrapposizione tra gestione della infrastruttura e gestione dei servizi	16	35,5%
"Reazioni" degli incumbent in posizione dominante nei mercati liberalizzati	7	15,5%
Identificazione tra monopolista pubblico e gestore del servizio pubblico	2	4,4%

La maggior parte dei comportamenti in violazione della legge n. 287/90 appare riconducibile a due elementi per molti versi analoghi: l'intreccio tra funzione regolamentare e presenza sul mercato regolamentato e la sovrapposizione tra gestione della rete infrastrutturale e gestione dei servizi erogati sulla rete. A queste due tipologie si devono aggiungere le restrizioni poste in essere da soggetti in posizione dominante volte ad escludere o a "disciplinare" l'ingresso dei nuovi entranti, non sempre agevolmente distinguibili dalle reazioni legittime all'ingresso di nuovi concorrenti. Infine, un'ulteriore determinante delle più

³ Si veda, al riguardo, anche Pezzoli-Venanzetti (1996).

frequenti alterazioni della concorrenza nel settore dei trasporti può essere individuata nella quasi automatica identificazione tra gestore del servizio pubblico e monopolista pubblico e, soprattutto, nell'improprio utilizzo dei privilegi derivanti dallo svolgimento della funzione pubblica in mercati concorrenziali

4.2.1. La commistione tra funzioni regolamentari e attività d'impresa

I casi più esemplari della prima tipologia di restrizioni - la sovrapposizione tra le funzioni di regolamatore e quelle di operatore nel mercato regolamentato - hanno riguardato il settore dei servizi portuali e il trasporto aereo.

Cronologicamente, il primo intervento dell'Autorità su questo tema può essere individuato nel caso *Nuova Italiana Coke/Provveditorato al Porto di Venezia*. In particolare, l'Autorità ha considerato abusivo: *a)* l'impedimento opposto dal Provveditorato al Porto di Venezia (nel suo doppio ruolo di regolamatore e di impresa) alle navi trasportanti carbone di approdare ai moli della Nuova Italiana Coke - con il conseguente obbligo di approdo ai moli del Provveditorato; *b)* il ripetuto rifiuto opposto alle richieste della Nuova Italiana Coke e di altre imprese all'autorizzazione necessaria per svolgere operazioni portuali, salvo che per ambiti quantitativamente e qualitativamente limitati. Questo caso è di particolare rilievo per i principi interpretativi che l'Autorità ha formulato riguardo alla normativa portuale. Basandosi sulla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 10 dicembre 1991 relativa al caso *Siderurgica Gabrielli* -

*Merci Convenzionali Porto di Genova*⁴ e, soprattutto, sulla legge n. 84/94⁵, l'Autorità ha confutato le argomentazioni difensive del Provveditorato basate sull'obbligo, stante la mancata emanazione dei decreti di attuazione della nuova normativa, di regolamentare l'attività secondo le previgenti norme di stampo monopolistico. Analogamente, sono stati considerati contrari alla legge n. 287/90 i provvedimenti adottati dal Provveditorato, dopo l'avvio dell'istruttoria, per consentire l'ingresso di nuovi operatori nel porto di Venezia. L'Autorità ha ritenuto, infatti, che le imprese portuali-enti regolatori, nel determinare il numero di imprese cui concedere l'autorizzazione, nonché nel selezionare le imprese richiedenti, non si fossero ispirate ai principi concorrenziali introdotti dalla nuova normativa.

Va rilevato che, proprio al fine di evitare ingiustificate discriminazioni tra le imprese, l'Autorità, già prima del caso in questione, aveva sottolineato la necessità di adottare, in fase di applicazione della legge n. 84/94, criteri oggettivi e trasparenti nella valutazione delle richieste di autorizzazione e concessione (*Parere circa il progetto di decreto attuativo della legge 84/94*).

Un secondo intervento nel settore portuale ha riguardato il comportamento abusivo posto in essere dalla Compagnia Portuale di Brindisi⁶, contemporaneamente monopolista della manodopera portuale e impresa in concorrenza con altri operatori nei mercati delle operazioni portuali. L'abuso

⁴ In tale sentenza, la Corte ha dichiarato l'incompatibilità con il Trattato CEE delle norme nazionali che riconoscevano l'esclusiva a singole imprese nella fornitura di manodopera per i servizi portuali.

⁵ La legge n.84/94 ha sancito, tra l'altro, la separazione per le nuove autorità portuali tra la funzione di regolamentazione dell'organizzazione portuale e l'erogazione dei servizi.

⁶ Caso *Compagnia Portuale di Brindisi*.

riguardava il rifiuto di fornire i propri lavoratori alla società BIS per l'espletamento dei servizi di movimentazione di merci nel porto di Brindisi⁷.

Infatti, nonostante la liberalizzazione delle operazioni portuali sancita dalla legge n. 84/94, il regime transitorio previsto dal legislatore - nel timore che il superamento del monopolio legale nei servizi portuali potesse avere un impatto negativo in termini occupazionali - prorogava i diritti esclusivi nella fornitura di manodopera per l'esecuzione delle operazioni portuali in capo alle ex compagnie portuali.

Il perdurare del regime transitorio, da un lato, e l'inserimento di alcune modifiche nel testo della legge n. 84/94 in sede di conversione in legge dei decreti di proroga del regime transitorio, dall'altro, hanno indotto l'Autorità ad intervenire con due segnalazioni al Governo e al Parlamento (Segnalazioni del 13 giugno 1996 e del 6 febbraio 1997 - *Esclusiva delle compagnie portuali*) volte ad evidenziare le restrizioni della concorrenza derivanti dal mantenimento dell'esclusiva nella fornitura di manodopera in capo alle compagnie portuali (trasformate in società di diritto privato), data la loro presenza anche nei mercati delle operazioni portuali.

Anche il trasporto aereo offre esempi significativi in merito ai pericoli derivanti dalla sovrapposizione tra "arbitro" e "giocatore".

Di particolare rilievo è il caso *Associazione Consumatori Utenti/Alitalia*, in occasione del quale l'Autorità ha contestato ad Alitalia, tra l'altro, l'utilizzo

⁷ Sono stati considerati abusivi, tra l'altro, anche il deliberato avvio da parte della Compagnia Portuale di Brindisi di personale sprovvisto della qualifica professionale richiesta dalla BIS e l'inadempienza nella compilazione delle liste relative al personale in esubero.

discriminatorio dei vantaggi derivanti dallo svolgimento dell'attività di assegnazione delle bande orarie di decollo e di atterraggio, affidata sin dal 1971 alla compagnia di bandiera dalla Direzione Generale dell'Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti e della Navigazione. Il comportamento abusivo era stato agevolato dall'incompleta attuazione delle disposizioni comunitarie in merito alle funzioni di *clearance* aeroportuale fissate dal Regolamento del Consiglio n. 95/93/CEE, ed in particolare del principio di terzietà del coordinatore incaricato di sovrintendere all'assegnazione degli *slot*. Ciò, infatti, aveva consentito ad Alitalia, nel quadro di progressiva liberalizzazione del trasporto aereo, di adottare strategie volte a preservare e consolidare la propria posizione all'interno del mercato nazionale.

A seguito del procedimento istruttorio la compagnia di bandiera rimetteva, nell'ottobre del 1996, il mandato relativo all'attività di *clearance*, che veniva provvisoriamente esercitato da Civilavia. Peraltro, la modifica del contesto regolamentare induceva l'Autorità, nel novembre dello stesso anno, ad intervenire con un parere sugli adeguamenti istituzionali richiesti dal Regolamento n. 95/93/CEE in materia di allocazione degli *slot* (*Parere sulla disciplina della clearance aeroportuale*).

In particolare, l'Autorità, pur ritenendo preferibile sotto il profilo concorrenziale una soluzione che prevedesse un'esplicita attribuzione delle funzioni ad un ente pubblico, ha rilevato come anche un'agenzia al cui interno fossero contemperati gli interessi dei vettori nazionali e internazionali, così come quelli dei vettori nuovi entranti e dei gestori aeroportuali, poteva risultare coerente con le previsioni del Regolamento comunitario e con la discrezionalità affidata a ciascun Paese membro. Tale ipotesi ha trovato effettivo riscontro nella

costituzione, in data 25 luglio 1997, dell'Associazione Italiana Gestione Clearance e Slots, partecipata sia da gestori aeroportuali che da vettori, cui è stata affidata la gestione della clearance aeroportuale e delle bande orarie in tutto il territorio nazionale.

Va, tuttavia, rilevato come la soluzione privilegiata dall'Amministrazione competente, ove non consenta la partecipazione a tutte le tipologie di vettori, rischi di favorire l'insorgere di fenomeni collusivi tra i vettori partecipanti all'organismo preposto all'allocatione degli slot, al fine di ostacolare l'accesso di nuovi entranti o comunque di discriminare tra vettori esclusi⁸.

Recentemente, infine, l'Autorità ha ribadito i pericoli derivanti dall'attribuzione di poteri di regolamentazione a soggetti operanti anche nel mercato regolamentato, in occasione del recepimento nel nostro ordinamento della normativa comunitaria relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (*Segnalazione sullo schema di regolamento di attuazione della Direttiva n. 440/91/CEE*). In particolare, l'Autorità, nella consapevolezza che la realizzazione nel mercato del trasporto ferroviario di una concorrenza effettiva dipenda crucialmente dal recepimento delle due direttive complementari n. 95/18/CEE e n. 95/19/CEE - relative rispettivamente al rilascio delle licenze per lo svolgimento dell'attività di trasporto alle imprese ferroviarie e alla ripartizione della capacità infrastrutturale - ha sottolineato il carattere di terzietà che deve possedere il soggetto cui sarà affidata l'assegnazione delle tracce orarie, al fine

⁸ In questo contesto, non appare infondata la critica che viene rivolta alla Direttiva n. 93/95. La Direttiva, favorendo nell'allocatione degli slot solo i nuovi entranti, rischia di penalizzare i concorrenti più piccoli già operanti sul mercato, la cui crescita, invece, potrebbe costituire per il soggetto in posizione dominante un elemento di disciplina assai più incisivo dell'entrata di nuovi concorrenti. Con i nuovi entranti, specie se di modeste dimensioni, per l'operatore in posizione dominante potrebbe risultare assai più agevole trovare una soluzione "cooperativa".

di garantire che l'allocazione dell'infrastruttura avvenga in modo equo e non discriminatorio. Analogamente, allo scopo di impedire la creazione di ingiustificate barriere all'entrata nel nascente mercato dei servizi di trasporto ferroviario, l'Autorità ha evidenziato che anche il compito del rilascio delle licenze e dei certificati di sicurezza, nell'attesa di una reale separazione tra rete e servizi, dovrebbe essere affidato ad un organismo indipendente.

Qualora, nelle more dell'attuazione delle direttive complementari, tali compiti venissero affidati all'attuale monopolista, risulterebbe assai difficile evitare che quest'ultimo, nella delicata fase dell'apertura alla concorrenza nel trasporto ferroviario, sfrutti in suo favore i rilevanti vantaggi che derivano dalla funzione di allocazione delle tratte.

4.2.2. La sovrapposizione tra gestione dell'infrastruttura e gestione dei servizi

Analogamente a quanto accade negli altri settori a rete, nel settore dei trasporti, la difficoltà di separare le aree di monopolio da quelle sottoposte alla disciplina del mercato, ovvero la commistione tra la gestione delle infrastrutture e l'erogazione dei servizi, sta alla base di significative distorsioni del processo competitivo.

Due casi relativi al trasporto intermodale esemplificano i problemi che possono derivare dalla contemporanea presenza delle Ferrovie dello Stato S.p.A. (FS) nella gestione della rete e nella fornitura del servizio. Nel primo caso (*Fremura/Italcontainer*) l'Autorità ha considerato abusiva la struttura tariffaria predisposta da FS per l'utilizzo della rete ferroviaria da parte degli operatori MTO. Le caratteristiche delle tariffe praticate da FS finivano per privilegiare

Italcontainer - società controllata da FS e operante nel mercato del trasporto intermodale - a scapito degli altri concorrenti. Nel secondo caso (*Italcontainer/TCF*) l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un procedimento nei confronti di Italcontainer e TCF, un consorzio di imprese di trasporto intermodale, perché l'intesa da questi comunicata all'Autorità, relativa alla formazione di un gruppo di acquisto di servizi di trazione ferroviaria da FS, avrebbe prodotto effetti restrittivi della concorrenza, non solo per le sue caratteristiche “orizzontali” (scambio di informazioni, politiche commerciali comuni, ecc.) ma, soprattutto, per i legami “verticali” esistenti tra Italcontainer e FS. Il consorzio di acquisto può essere considerato uno strumento ammissibile sotto il profilo concorrenziale, pur in presenza di aspetti restrittivi, quando è volto a contrastare il venditore in posizione dominante. Diventa, invece, ingiustificato, e quindi restrittivo, quando tra i partecipanti al consorzio vi è lo stesso venditore in posizione dominante.

Invero, l'Autorità ha mostrato in più di un'occasione la consapevolezza dei problemi derivanti dal progressivo allargamento dell'attività di FS alle altre modalità di trasporto, sottolineando di recente i rischi che la presenza di FS nei mercati contigui a quello ferroviario può comportare per l'assetto concorrenziale dell'intero sistema dei trasporti (parere al Ministro dei Trasporti e della Navigazione in merito al *Piano di riordino del Gruppo Finmare* dell'11 gennaio 1996). Il parere relativo al Piano di riordino del Gruppo Finmare mirava, in particolare, a mettere in luce i rischi di un'estensione della posizione dominante detenuta da FS nel mercato del trasporto ferroviario nei mercati contigui del trasporto marittimo, inclusa la creazione di un monopolio sulla rotta Olbia-Civitavecchia a causa dell'acquisizione, prevista dal Piano, della società Tirrenia da parte di FS.

Nella stessa direzione va interpretata l'autorizzazione condizionata che l'Autorità, preoccupata dalla presenza di FS anche nel trasporto locale e interregionale su strada, ha concesso a quest'ultima all'acquisizione della società di trasporto su gomma Sogin S.p.A. (*Concentrazione FS/Sogin*). Nello specifico, l'Autorità ha imposto a FS la cessione del controllo di una delle società del Gruppo Sogin, la Marozzi, in quanto operante su tratte in sovrapposizione con quelle dove era già presente anche FS.

La necessità di attuare la separazione tra gestione dell'infrastruttura e servizi di trasporto è stata ribadita dall'Autorità in occasione della già citata *Segnalazione sullo schema di regolamento di attuazione della direttiva n. 91/440/CEE*, al fine di garantire un più elevato livello di concorrenza nel settore ferroviario.

L'Autorità ha evidenziato che, per la riorganizzazione del settore ferroviario nazionale, la semplice separazione contabile tra la gestione della rete e l'attività di trasporto dovrebbe rappresentare solo un passaggio intermedio verso il raggiungimento di un assetto societario diversamente strutturato, in cui lo svolgimento delle due attività sia affidato a due entità giuridicamente distinte. Tuttavia, i vantaggi di un tale assetto sarebbero vanificati nell'ipotesi in cui il controllo delle due società permanesse in capo ad un unico soggetto, in quanto solo una separazione effettiva potrebbe garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla direttiva.

Pur nella consapevolezza della gradualità necessaria per la realizzazione di tale prospettiva, l'Autorità ha sottolineato come la liberalizzazione del servizio di trasporto e la separazione siano indispensabili al fine di conseguire il

risanamento finanziario delle Ferrovie e una gestione basata su criteri commerciali. In merito, in occasione della presentazione della relazione annuale tenutasi il 20 maggio 1998, il Presidente dell'Autorità ha affermato che *«significative economie di coordinamento rendono problematica l'introduzione della concorrenza nel servizio di trasporto ferroviario per passeggeri. Viceversa, ampie possibilità di liberalizzazione esistono per il trasporto di merci e potrebbero essere ulteriormente valorizzate da una reale separazione gestionale tra rete ed erogazione del servizio»*.

D'altro canto, nel Rapporto sullo stato di attuazione della Direttiva 91/440/CEE è stato coerentemente affermato dalla Commissione che *«la direttiva richiede agli stati membri almeno la separazione della contabilità dei servizi di trasporto e la gestione delle infrastrutture, sebbene essi possano andare oltre operando una separazione in due entità giuridiche distinte»*, e che *«la separazione della contabilità è il minimo grado di separazione possibile»*⁹. Nello stesso documento, la Commissione ha rilevato che *«ad eccezione dei casi in cui le ferrovie sono state suddivise in entità giuridicamente distinte, la separazione contabile ha dato risultati insoddisfacenti»*.

Va, tuttavia, rilevato come sia necessario che si verifichino una serie di condizioni affinché la separazione tra rete e servizi configuri l'assetto più efficiente. Tra queste, vanno in particolare menzionate l'esistenza di una rete infrastrutturale non congestionata e di ampie dimensioni (in grado di offrire le condizioni per una concorrenza effettiva o potenziale tra i diversi operatori) e un grado di sviluppo dell'infrastruttura tale da richiede solo interventi minori di

⁹ Cfr. paragrafi 3 e 17 del Rapporto presentato dalla Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su "Lo stato di attuazione e sull'impatto della Direttiva n.91/440/EEC sullo sviluppo delle ferrovie comunitarie e sui diritti di accesso per il trasporto merci" (1998).

manutenzione della stessa (così riducendo i problemi di incentivo che sorgono in relazione agli investimenti per l'ampliamento e ammodernamento della rete) [Kessides e Willig (1995, 1997)]. Soprattutto, nel considerare i *pro* e i *contro* della separazione, non sembra possibile prescindere dalle specifiche realtà nazionali. Ad esempio, nell'ipotesi in cui il modello di impresa integrata non possa essere trasformato in un modello tale da garantire il diritto d'accesso a condizioni competitive, a causa della scarsa disponibilità del monopolista alla riforma, allora la separazione completa può rappresentare un importante elemento di stimolo per il rinnovamento del *management*, e favorire successivamente il raggiungimento di assetti strutturali più efficienti.

Nell'ambito dell'industria ferroviaria, il monopolio di FS ha favorito, talvolta, anche forme atipiche (“autolesionistiche”) di abuso, quali quelle contestate a FS nei casi *Trevi* e *Tav*, e confermate nel caso *Capri*, relative ai rapporti con i fornitori. L'insufficiente sondaggio del mercato operato da FS nella selezione dei fornitori di materiale rotabile ha, infatti, impedito alla concorrenza - quanto meno a quella potenziale (nel caso *Capri*, i produttori esteri di materiale rotabile) - di esercitare l'auspicabile pressione necessaria a ridurre gli spazi per rendite monopolistiche. Quando, a seguito delle direttive comunitarie relative alle gare internazionali e all'intervento dell'Autorità, tale pressione si è potuta sviluppare appieno, gli effetti in termini di benessere dei consumatori sono stati di tutto rilievo. Emblematico al riguardo è il caso della gara relativa ad un prodotto (le carrozze ad alta frequentazione) che originariamente doveva essere realizzato dal consorzio *Capri* e che a seguito della gara, vinta peraltro dalle stesse imprese partecipanti al consorzio, è stato realizzato ad un prezzo ridotto di oltre un terzo. Ad un simile risultato hanno indubbiamente contribuito il progresso tecnico, le economie di scala (la commessa messa a gara era infatti più ampia di quella

originaria) e l'accresciuta disponibilità delle imprese ai ribassi negli anni del post-Tangentopoli. Una parte non trascurabile può tuttavia essere legittimamente attribuita ai comportamenti dell'acquirente più coerenti con i principi della concorrenza¹⁰.

Anche nel settore aeroportuale la contemporanea presenza del gestore aeroportuale nella gestione delle infrastrutture e dei servizi a terra ha generato comportamenti distorsivi della concorrenza.

In questo senso, va ricordato il procedimento *IBAR/Aeroporti di Roma*, in quanto ha costituito il primo di una serie di interventi dell'Autorità qualificanti in materia aeroportuale. In particolare, l'istruttoria dell'Autorità ha considerato abusiva l'imposizione da parte del gestore aeroportuale di prezzi di vendita e condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose agli utilizzatori dei servizi di *handling*, oltre che di prestazioni non desiderate o non usufruite (ma comunque fatturate) alle compagnie aeree. Aeroporti di Roma ha poi impedito ai vettori di svolgere le attività in autoproduzione, di fatto ostacolando l'unica possibilità per gli acquirenti del servizio di eludere le pratiche del monopolista e, per questa via, di introdurre una seppur debole forma di disciplina concorrenziale nei suoi confronti.

Sullo stesso schema interpretativo si sono basate le successive istruttorie dell'Autorità, riscontrando abusi di posizione dominante nel diniego all'autoproduzione dei servizi di *handling* negli aeroporti milanesi (*Ibar/SEA*), nonché negli ostacoli posti dal gestore aeroportuale di Roma all'entrata di un

¹⁰ Si rinvia, al riguardo, all'Indagine Conoscitiva sull'industria del materiale rotabile, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1995), e a D'Alberti-Pezzoli (1995) e Pezzoli (1995).

concorrente nei servizi di vigilanza (*Gruppo Sicurezza/Aeroporti di Roma*) e nei servizi di *catering* (*De Montis Catering/Aeroporti di Roma*).

Più di recente, l'Autorità è intervenuta sui limiti posti all'autoproduzione dal decreto di recepimento della direttiva comunitaria relativa alla liberalizzazione dei servizi di *handling* (*Segnalazione in tema di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti*).

Anche nell'ambito del trasporto autostradale possono insorgere problemi di natura concorrenziale con riguardo, in particolare, ai servizi c.d. "accessori" - pagamento dei pedaggi, rifornimento di carburanti, ristorazione, vendita di beni di vario genere, soccorso stradale - che vengono prestati sui tronconi e nelle aree autostradali. In questo caso, le restrizioni della concorrenza non derivano dalla commistione tra la gestione della rete e l'erogazione dei servizi, quanto, piuttosto, dalle modalità di affidamento delle attività collaterali alla gestione della rete.

L'analisi delle decisioni dell'Autorità evidenzia due casi (*Viacard* e *Adusbef/Autostrade*) in cui il concessionario autostradale (la società *Autostrade*) ha riservato un servizio - il pagamento dei pedaggi autostradali, mediante l'utilizzo esclusivo delle tessere *Viacard* - a sé stesso, ovvero - il soccorso autostradale - ad un'altra impresa in esclusiva (*ACI*). Sia nel primo che nel secondo caso, i servizi in oggetto potevano essere efficacemente svolti anche da altre imprese (i principali gestori di carte di credito nel caso dei pagamenti dei pedaggi, le società assicurative che garantiscono anche il soccorso stradale nel secondo caso).

Particolare interesse, sotto il profilo concorrenziale e regolamentare al tempo stesso, riveste l'istruttoria concernente il rifiuto di Autostrade di autorizzare imprese diverse dall'ACI ad accedere al servizio di soccorso autostradale. In questa circostanza, l'abuso di Autostrade, a cui compete l'obbligo di assicurare un costante servizio di soccorso autostradale, consiste nel non aver privilegiato l'assetto organizzativo "più concorrenziale possibile" nello svolgimento del servizio. Il caso pone l'interessante questione degli obblighi di servizio universale - in senso spaziale e temporale - che incombono all'impresa titolare esclusiva del servizio e, quindi, degli effettivi spazi per la concorrenza. A tal riguardo, va rilevato che l'Autorità ha, innanzitutto, confutato la tesi di ACI e Autostrade circa l'impossibilità di configurare il servizio in un regime diverso dal monopolio, anche in considerazione degli esempi esteri in materia. In secondo luogo, è interessante notare come Europ Assistance, il principale concorrente potenziale di ACI, si sia dichiarata disposta a contribuire al finanziamento dell'universalità del servizio, purché le fosse consentito l'accesso al mercato¹¹.

Un terzo intervento dell'Autorità nel settore autostradale è costituito da un'istruttoria (*Autostrade-Autogrill*) relativa ai privilegi accordati per la fornitura di servizi di ristorazione ad Autogrill, tra i quali la garanzia del rinnovo delle subconcessioni esclusive, nonché una prelazione sulle nuove concessioni. L'intesa tra Autostrade e Autogrill è stata considerata idonea ad impedire l'accesso al mercato della ristorazione autostradale.

¹¹ La soluzione prospettata presenta similitudini con casi analoghi in settori differenti (es. le telecomunicazioni nel Regno Unito), dove si è talora prevista una contribuzione dei concorrenti per l'accesso alla rete, a fronte degli obblighi di servizio universale da parte del gestore della rete stessa (o, come nel caso di specie, di un'impresa delegata).

4.2.3. *Le “reazioni” degli incumbent in posizione dominante nei mercati liberalizzati*

I principi contenuti nella legge n. 287/90 e nelle norme comunitarie di settore hanno favorito l'ingresso di molti operatori in mercati precedentemente riservati a monopolisti pubblici, determinando tuttavia delle reazioni da parte degli *incumbent*, con modalità non sempre coerenti con la disciplina della concorrenza.

In particolare, nel procedimento *Assoutenti/Alitalia*, l'Autorità ha considerato abusivo il comportamento di Alitalia consistente nella cancellazione sistematica - e non giustificata da riduzioni della domanda - di voli programmati in determinate fasce orarie sulla rotta Roma Fiumicino-Milano Linate. In particolare, è stata contestata ad Alitalia l'occupazione strategica, rispetto alla reale capacità di espletare il servizio, degli *slot* disponibili per Linate allo scopo di ostacolare l'ingresso di potenziali concorrenti. Ciò aveva l'effetto di restringere la gamma del servizio offerto ai consumatori, i quali, data la posizione monopolistica di Alitalia sulla rotta Roma-Linate, non avevano la possibilità di ricorrere a servizi alternativi.

Analogamente, nel procedimento *Associazione Consumatori Utenti/Alitalia*, l'Autorità ha contestato la “natura escludente” dei comportamenti tenuti da Alitalia, consistenti nell'utilizzo discriminatorio dei vantaggi derivanti dallo svolgimento delle attività di allocazione delle bande orarie presso aeroporti congestionati (in particolare Linate); nella programmazione di voli in sovrapposizione con quelli dei concorrenti (ed in particolare con partenze in anticipo di 5-15 minuti rispetto ai concorrenti); e nella frapposizione di ostacoli all'accesso alla rete di vendita presso le città terminali delle rotte in concorrenza.

In questo contesto, si inseriscono anche due istruttorie (*Alitalia/Meridiana* e *Alitalia/Minerva Airlines*) recentemente concluse dall'Autorità in merito a due intese notificate da Alitalia, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 287/90, rispettivamente con le società Meridiana S.p.A. e Minerva Airlines S.p.A. In particolare, la prima intesa riguarda degli accordi commerciali di *code sharing* (condivisione dei codici delle due compagnie sulla stessa tratta) sulle rotte Catania-Torino, Bologna-Palermo, Roma-Malpensa e Pisa-Catania (dei quali i primi tre con la formula del *block space*), e la seconda un contratto di *franchising* con il quale Minerva si impegna ad esercitare il servizio di trasporto pubblico di linea - con propri vettori recanti i segni distintivi di Alitalia - su una serie di collegamenti sui quali la società ha la titolarità degli *slot* e su altri collegamenti per i quali gli *slot* verranno messi a disposizione da Alitalia. L'intesa *Alitalia/Meridiana* è stata vietata in quanto idonea a determinare una restrizione della concorrenza effettiva e potenziale sui mercati interessati e ad ostacolare l'entrata di nuovi operatori concorrenti sulle rotte nazionali. L'intesa *Alitalia/Minerva*, invece, sebbene restrittiva, è stata autorizzata in deroga, in quanto idonea a migliorare le condizioni di offerta sulle rotte interessate, alcune delle quali non sarebbero state servite in assenza dell'accordo.

In altri casi, meno frequenti ma non per questo meno rilevanti, l'Autorità ha accertato comportamenti posti in essere dall'operatore in posizione dominante volti ad estromettere i concorrenti. In *Marinzulich/Tirrenia*, ad esempio, è stata contestata a Tirrenia un'ampia gamma di condotte escludenti - "sconti fedeltà" e "sconti quantità", aumento delle frequenze, sovrapposizione degli orari e aumento della capacità - in relazione ai collegamenti tra la Sardegna e le regioni della Liguria e della Toscana. È interessante evidenziare, al riguardo, che, ai fini

della verifica della posizione dominante di Tirrenia, oltre alla quota detenuta sul mercato rilevante, sono stati considerati elementi determinanti anche la posizione detenuta sull'intera rete dei collegamenti marittimi e le sovvenzioni pubbliche dirette al Gruppo Finmare per il ripiano delle perdite¹².

4.2.4. *L'identificazione tra monopolista pubblico e gestore del servizio pubblico*¹³.

Il problema delle distorsioni della concorrenza derivanti dai sussidi erogati alle società del gruppo Finmare appare esemplificativo della più ampia questione relativa al regime di sovvenzioni concesse dallo Stato per l'espletamento di obblighi di servizio pubblico. In più occasioni, l'Autorità, attraverso l'utilizzo dei propri poteri consultivi, ha evidenziato le distorsioni della concorrenza derivanti dall'erogazione indistinta di sussidi per servizi che solo in parte rivestono carattere sociale (segnalazioni al Parlamento e al Governo dell'11 ottobre 1995, *Approdi servizi di linea con le isole*, del 1° settembre 1997, *Servizi Napoli-Capri*, e del 17 gennaio 1996, *Piano di riordino del Gruppo Finmare*). Anche nei casi in cui tali sussidi non determinino violazioni della legge n. 287/90 (*Messina-Lloyd Triestino*), è stato sottolineato che essi costituiscono comunque un elemento di alterazione, senza peraltro garantire il raggiungimento dei fini sociali e di politica economica previsti dalla normativa.

¹² Nel caso *Messina/Lloyd Triestino*, la presenza di sovvenzioni, a fronte di una quota di mercato assai più contenuta e decrescente nel tempo e di quote consistenti e crescenti dei concorrenti, non è stata, invece, ritenuta sufficiente a configurare una posizione dominante.

¹³ Al riguardo si rinvia, tra gli altri, a Heimler (1998).

L'Autorità è recentemente tornata su questi temi con un'ulteriore segnalazione sul *Piano di riordino del Gruppo Finmare* (2 luglio 1998). In tale occasione, è stata evidenziata la necessità di procedere ad una verifica di quanta parte del servizio pubblico possa essere comunque garantita attraverso la concorrenza tra una pluralità di operatori, sottolineando l'opportunità di una più chiara separazione del servizio pubblico dalle altre attività svolte e dell'ingresso di altri operatori sulle linee individuate come servizio pubblico. La concorrenza tra operatori, infatti, sarebbe in grado di assicurare l'esistenza e la regolarità dei servizi considerati essenziali a condizioni vantaggiose per gli utenti, rendendo spesso superflua la corresponsione di contributi a carico dello Stato. In ogni caso, l'Autorità ha evidenziato che, anche laddove la concorrenza nel mercato non si sviluppi o si ritenga comunque assolutamente necessario assegnare ad un solo operatore l'erogazione del servizio pubblico, sarebbe opportuno che l'assegnazione avvenisse attraverso l'utilizzo di procedure concorrenziali. Ciò risulterebbe in linea con l'orientamento comunitario, che prevede, tra l'altro, che l'eventuale conclusione di contratti di servizio pubblico o l'imposizione di obblighi di servizio pubblico agli armatori per lo svolgimento di servizi regolari con le isole avvenga su base non discriminatoria, rendendo disponibile a tutti l'eventuale compenso per gli obblighi di servizio pubblico (Regolamento del Consiglio CEE n. 3577/92). La stessa Commissione ha suggerito (Comunicazione 97/C 205/5, *Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato ai trasporti marittimi*), che l'aggiudicazione dei contratti avvenga tramite gara pubblica, con adeguata pubblicità della gara e degli obblighi relativi al servizio, e che la contabilizzazione delle perdite da ripianare con sussidi pubblici sia fatta distintamente per ciascun servizio prestato al fine di evitare sussidi incrociati.

Il trasporto pubblico locale (TPL) è un altro settore nel quale l'ampiezza dell'area caratterizzata da assetti monopolistici impedisce che l'erogazione del servizio pubblico avvenga sulla base di criteri di efficienza ed economicità.

Recentemente il legislatore è intervenuto a riorganizzare il settore del TPL con la legge delega n. 59/97 e il relativo decreto legislativo di attuazione n. 442/97, che ha operato il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di trasporto pubblico locale. Le azioni promosse nel decreto sono volte principalmente a superare l'irrazionale divisione delle competenze programmatiche e di spesa tra enti locali e stato centrale, a responsabilizzare gli enti locali (eliminando il Fondo nazionale di trasporto), e ad innescare un sistema di privatizzazione e liberalizzazione del servizio. Peraltro, in merito a quest'ultimo obiettivo, è stato evidenziato dall'Autorità (*Segnalazione sul trasporto pubblico locale* del 26 febbraio 1998) come la formulazione del decreto appaia ancora inadeguata.

L'Autorità ha rilevato, innanzitutto, la necessità di promuovere una "concorrenza nel mercato" nelle tratte ove vi sia spazio per nuovi operatori, limitando gli obblighi di servizio pubblico solo ai casi in cui nessun operatore in concorrenza e/o privo di sussidi erogherebbe il "servizio minimo", o comunque lo erogherebbe a livelli tariffari "socialmente non accettabili". Laddove manchi lo spazio per una concorrenza nel mercato, il superamento degli assetti monopolistici e l'introduzione di regole concorrenziali nell'affidamento dei servizi potrebbero essere adeguatamente perseguiti attraverso meccanismi di "concorrenza per il mercato", per cui il vincitore della gara si assicura il diritto ad esercitare un certo servizio (o un insieme di servizi) in regime di monopolio

temporaneo¹⁴. Al meccanismo di gara potrebbe essere demandata non solo la selezione delle offerte più vantaggiose, ma anche la determinazione del numero degli operatori presenti sui singoli mercati. In tal modo sarebbe la stessa procedura concorsuale a disegnare la struttura del mercato, favorendo il raggiungimento di configurazioni di mercato efficienti.

In alternativa, è stata suggerita l'introduzione e la diffusione del meccanismo di concorrenza per confronto (*yardstick competition*), ponendo a confronto la *performance* di imprese che operano come monopoli legali in ambiti territoriali con caratteristiche omogenee, e premiando l'impresa più efficiente rispetto alle altre.

Inoltre, l'Autorità ha sostenuto la necessità di ridurre l'utilizzo dello strumento concessorio, limitandolo ai soli casi in cui sia comprovato che le procedure concorsuali ad evidenza pubblica non siano in grado di individuare la forma più economica di gestione. A tal proposito, l'Autorità, con la segnalazione relativa alle *Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative* del 28 ottobre 1998, ha evidenziato alcuni settori di attività nei quali la riserva a favore di pubblici poteri (solo in presenza della quale si giustifica l'uso della "concessione") non è mai esistita o è venuta a cadere a seguito di un processo totale o parziale di liberalizzazione. Tra questi, in particolare, il settore delle autolinee, per larga parte del quale manca, nel diritto interno, una formalizzazione chiara ed esplicita della riserva ai sensi dell'art. 43 della Costituzione. In altri settori, come quello ferroviario, la riserva di pubblici poteri

¹⁴ È stato suggerito [Boitani (1998)] che, nell'ipotesi che la prestazione del "servizio minimo" in corrispondenza della massima tariffa "socialmente accettabile" comporti l'erogazione di un sussidio, le gare potrebbero venire aggiudicate sulla base del minor sussidio richiesto, dati i vincoli di qualità, estensione e prezzo posti dalla Pubblica Amministrazione, o, in alternativa, sulla base del minor prezzo al pubblico, dati i vincoli di qualità, estensione e sussidio.

è venuta meno solo in parte. Per questi settori, l’Autorità ha osservato che le concessioni dovrebbero avere un oggetto più ristretto, e limitarsi all’installazione e gestione dell’infrastruttura, senza estendersi ai servizi di trasporto.

Laddove le concessioni sono destinate a cadere in tutto o in parte, l’Autorità ha proposto l’utilizzo di misure sostitutive di disciplina delle attività economiche, come le *autorizzazioni amministrative*. In particolare, per le attività “non riservate” che si concretizzano in servizi pubblici, resi a tutti gli utenti e a prezzi ragionevoli (si pensi, tra l’altro, ai servizi di base nei settori delle ferrovie, delle funivie e funicolari), tali autorizzazioni potrebbero essere congiunte a contratti di servizio. L’Autorità ha, infine, auspicato che le eventuali limitazioni al numero delle autorizzazioni siano determinate esclusivamente da ragioni di natura infrastrutturale e tecnica.

4.3. Il trasporto passeggeri, i prezzi e la concorrenza

Nei casi illustrati i prezzi non fanno propriamente parte dei comportamenti restrittivi ma, piuttosto, degli effetti delle restrizioni. Sostanzialmente tutti i casi relativi al trasporto aereo (sia le decisioni relative agli abusi di Alitalia - *Assoutenti/Alitalia* e *Associazione Consumatori Utenti/Alitalia* - che le più recenti decisioni relative alle intese *Alitalia/Meridiana* e *Alitalia/Minerva Airlines*) mettono in luce come effetto dei comportamenti escludenti del vettore dominante, ovvero del coordinamento dei comportamenti tra Alitalia e gli altri

vettori nazionali, il mantenimento di livelli tariffari più elevati di quelli altrimenti sostenibili¹⁵.

In particolare, nel caso dell'accordo di *code sharing* tra Alitalia e Meridiana, l'Autorità ha ritenuto l'intesa restrittiva in quanto, riducendo la differenziazione di prodotto (attraverso il coordinamento delle frequenze e degli orari dei voli), risulta idonea a favorire un allineamento dei prezzi praticati dalle imprese partecipanti all'accordo.

Il confronto tra le tariffe praticate dalle due compagnie nel periodo precedente e successivo all'accordo mostra, infatti, che tali tariffe hanno registrato, successivamente alla conclusione degli accordi, un incremento superiore a quello registrato nel periodo precedente e un allineamento verso l'alto. Differenze significative si riscontrano soltanto su tipologie di tariffe che prevedono condizioni particolari.

I dati relativi alla tariffa media effettivamente pagata sottolineano, inoltre, come tale tariffa sia cresciuta, nel periodo successivo agli accordi, in misura maggiore della tariffa piena. L'ampio spettro di tariffe offerto da Meridiana e da Alitalia, cui si è accompagnato un aumento significativo delle tariffe medie praticate dalle due compagnie, confermano, infine, la maggiore capacità di discriminazione di prezzo nei confronti dei consumatori. Il potere di mercato detenuto dai due

¹⁵ La stessa segnalazione del decreto relativo al trasferimento del traffico dall'aeroporto di Linate a quello di Malpensa sottolinea soprattutto i rischi di rafforzamento della posizione dominante di Alitalia sulla tratta Roma-Linate, e il conseguente indebolimento della concorrenza di prezzo esercitata da Air-One.

vettori in seguito all'intesa risulta, pertanto, rafforzato e ciò si traduce soprattutto nel peggioramento delle condizioni tariffarie.

I casi relativi al trasporto ferroviario (*Capri, Trevi e Tav*) riguardano i rapporti con i fornitori e le inefficienze gestionali dell'operatore in posizione dominante. La regolamentazione tariffaria impedisce, tuttavia, che tali inefficienze si trasferiscano sui prezzi, dirottandole, piuttosto che sui passeggeri, sui contribuenti. Al riguardo, può essere interessante osservare come, immediatamente prima dell'avvio del progetto Alta Velocità, fosse stato stimato che il prezzo relativo alla tratta Milano-Napoli avrebbe dovuto oscillare tra le 400 e le 800 mila lire, laddove si fosse tenuto pienamente conto del costo delle infrastrutture e del materiale rotabile¹⁶.

D'altra parte, se la domanda di trasporto ferroviario venisse considerata valutando appieno tutte le alternative disponibili, è probabile che su molte tratte non si configurerebbe una situazione monopolistica e, pertanto, potrebbe venire meno l'esigenza di una regolamentazione tariffaria. Anche in questa prospettiva si possono spiegare le preoccupazioni dell'Autorità in occasione della decisione relativa alla concentrazione *FS/Sogin*.

4.4. Considerazioni conclusive

Almeno in alcuni dei principali servizi di pubblica utilità la liberalizzazione sembra iniziare a dare alcuni frutti. Nel settore delle telecomunicazioni, ad esempio, risultano ormai percepibili i primi effetti dell'introduzione di un più

¹⁶ Cfr. Borgia (1992).

ampio grado di concorrenza. Qualcosa sembra muoversi anche nel settore dell'energia.

Nei trasporti, invece, si registrano ancora ritardi significativi. La transizione da configurazioni sostanzialmente monopolistiche ad assetti più concorrenziali è, evidentemente, tanto più complessa quanto più le distorsioni delle dinamiche del mercato si sono tradotte - invece che in extra-profitti - in inefficienze gestionali, elevate retribuzioni ed esuberi occupazionali, convivendo, a seguito di ciò, con elevati livelli di disavanzo pubblico e, spesso, con tariffe decisamente contenute. I trasferimenti al settore dei trasporti ammontano a circa ventimila miliardi e "spiegano" oltre il dieci per cento della spesa pubblica. Da un lato, pertanto, almeno concettualmente, il risanamento dei bilanci delle aziende pubbliche tende ad essere considerato propedeutico all'introduzione della concorrenza. Dall'altro, gli interventi di liberalizzazione finiscono per entrare in conflitto non solo con gli interessi del monopolista, ma anche con quelli delle altre categorie che, seppur parzialmente, beneficiano della rendita monopolistica: gli occupati (che vedono minacciati sia i livelli retributivi sia lo stesso posto di lavoro), i fornitori (sui quali si rifletterebbero inevitabilmente gli effetti di una domanda pubblica costretta ad essere più sensibile ai vincoli di bilancio) e gli utenti (laddove non risultasse chiaro che i benefici in termini di efficienza e qualità derivanti dall'apertura alla concorrenza siano tali da compensare gli eventuali aumenti delle tariffe).

La specificità del settore dei trasporti non appare, tuttavia, destinata a durare a lungo e, comunque, non sembra tale da giustificare la sua permanenza tra i settori "protetti". Non a caso, la stessa Commissione tende ad applicare i regolamenti di esenzione di categoria con sempre maggiore insofferenza.

Soprattutto, poi, non tutto il settore si può riconoscere nel quadro appena tratteggiato. Infatti, se un tale quadro può cogliere le caratteristiche del trasporto ferroviario, del trasporto pubblico locale e di una parte del trasporto marittimo, certamente non riflette adeguatamente la realtà del trasporto aereo e degli aeroporti. Ciò, in quanto si tratta di settori nei quali il processo di liberalizzazione si trova ad uno stadio più avanzato. Inoltre, in entrambi i casi il riferimento all'assenza di extraprofitti e alle tariffe basse sembra quanto meno inappropriato.

In prospettiva, dunque, sembra possibile schematizzare i principali nodi concorrenziali del settore dei trasporti, come segue:

- a) Nel *settore ferroviario* si deve soprattutto registrare la fatica con la quale si procede all'attuazione delle direttive comunitarie relative alla separazione della gestione della rete da quella dei servizi, sulla base delle quali il settore potrebbe assumere una configurazione più concorrenziale, riducendo l'area del monopolio a quella strettamente necessaria. Le attuali rigidità regolamentari, infatti, impediscono il funzionamento dei meccanismi concorrenziali e non sembrano efficaci nel disciplinare i comportamenti d'impresa. Se nel trasporto passeggeri l'introduzione della concorrenza appare più complessa alla luce delle significative economie di coordinamento che caratterizzano il servizio, nel trasporto merci, invece, sin da ora la liberalizzazione e soprattutto l'effettiva separazione tra rete e servizio appaiono strumenti idonei a produrre rilevanti benefici. Nel trasporto ferroviario, tuttavia, sono soprattutto i problemi legati al disavanzo delle Ferrovie dello Stato e alla qualità del servizio a richiedere particolare cura. In

quest'ottica, sembra opportuno valutare con attenzione il grado di sostituibilità per il consumatore tra il trasporto ferroviario e le altre modalità. Una più precisa definizione degli ambiti effettivamente monopolistici consentirebbe di limitare il ricorso alla regolamentazione tariffaria, favorendo, ove possibile, l'introduzione di meccanismi di mercato e, in particolare, rendendo sia i prezzi che le caratteristiche del servizio più in sintonia con le caratteristiche della domanda.

- b) Nel *trasporto pubblico locale*, i dati relativi al volume di risorse pubbliche assorbito (circa dodicimila miliardi di lire per la sola parte corrente), il continuo spostamento della domanda verso il trasporto individuale e i valori decisamente bassi del rapporto ricavi/costi stanno ad indicare la situazione di difficoltà in cui versa il settore. Tuttavia, è ormai patrimonio comune la convinzione per cui il ritardo che separa il nostro Paese da larga parte delle altre realtà europee non dipenda tanto dall'inadeguatezza dei ricavi o delle tariffe, quanto piuttosto dai costi elevati e dai bassi livelli di produttività. Più precisamente, dai privilegi retributivi e dall'insufficiente confronto concorrenziale. In quest'ottica, la recente riforma della normativa settoriale può senz'altro considerarsi come un passo in avanti per quanto concerne la divisione delle competenze programmatiche e di spesa tra enti locali e amministrazione centrale e, soprattutto, sotto il profilo della responsabilizzazione delle amministrazioni locali nella definizione della domanda di servizi di trasporto pubblico. Appare, invece, decisamente inadeguata per quanto riguarda l'introduzione della concorrenza e il ridimensionamento degli ambiti del monopolio. In particolare, il ricorso a meccanismi di gara (strumento efficace anche per disegnare configurazioni di mercato efficienti) viene individuato come la forma ordinaria per l'affidamento del servizio solo dopo un periodo di "transizione"

ingiustificatamente lungo e l'utilizzo dello strumento concessorio risulta ancora troppo esteso. Non si può non rilevare al riguardo come alcune leggi regionali (ad esempio, quella della Lombardia e del Friuli) risultino decisamente più avanzate della normativa nazionale nello scoraggiare l'affidamento diretto del servizio, a dimostrazione di come il quadro configurato dalla recente riforma non sfrutti appieno gli spazi possibili per l'introduzione della concorrenza.

- c) Nel *trasporto aereo* è, probabilmente, ancora presto per valutare gli effetti della liberalizzazione completata nell'aprile del 1997. Sino ad oggi, tuttavia, la liberalizzazione fatica a tradursi in un più ampio grado di concorrenza sul mercato nazionale. La completa eliminazione delle barriere amministrative non sembra sufficiente per consentire l'ingresso di vettori comunitari nei mercati nazionali e per realizzare un ambiente effettivamente competitivo. La concorrenza sulle rotte nazionali appare, infatti, ancora condizionata dal potere di mercato del vettore di bandiera, i cui comportamenti, soprattutto grazie alla disponibilità, alla durata e all'estensione dei diritti di atterraggio e di decollo, possono oltrepassare agevolmente i limiti della reazione "concorrenziale" ed assumere le caratteristiche di condotte in grado di "disciplinare" l'entrata sul mercato. In questa prospettiva, vanno valutate anche le intese tra il vettore di bandiera e le altre compagnie nazionali, distinguendo opportunamente quelle necessarie a migliorare le condizioni del trasporto regionale da quelle, invece, idonee ad ostacolare l'ingresso di nuovi operatori ovvero a disciplinarne la presenza sul mercato. Gli assetti organizzativi e la regolamentazione del settore aeroportuale rivestono dunque un rilievo cruciale per favorire l'effettiva apertura alla concorrenza del trasporto aereo. Infatti, il più esteso ricorso a meccanismi concorrenziali

sia nell'offerta della capacità aeroportuale che nei servizi di assistenza a terra può rendere meno costoso e più agevole l'accesso dei vettori agli scali aeroportuali (anche a quelli più congestionati), riducendo significativamente gli spazi per comportamenti restrittivi da parte degli operatori in posizione dominante. L'ingresso di nuovi vettori può, infine, essere ulteriormente favorito da una regolamentazione dei voli intercontinentali che, per le tratte dove risulti possibile, estenda il ricorso alla multidesignazione e, comunque, non conceda privilegi ingiustificati al vettore di bandiera. Una simile regolamentazione, infatti, consentendo un più efficiente sfruttamento della capacità dell'aeroporto di Fiumicino, al momento inutilizzata a seguito del trasferimento a Malpensa di buona parte dei voli internazionali di Alitalia, renderebbe più agevole il raggiungimento dei volumi di traffico necessari per giustificare l'ingresso di nuovi operatori, altrimenti confinati alle sole tratte regionali.

- d) I miglioramenti di efficienza, l'ingresso di nuovi operatori e il più ampio grado di concorrenza che nel corso dell'ultimo biennio si sono registrati nel *settore portuale*, sia pure limitatamente a quanto consentito dall'evoluzione della normativa, hanno sino ad ora interessato soprattutto il *trasporto marittimo di merci*. Nel *trasporto marittimo di passeggeri*, invece, il principale ostacolo alla concorrenza sembra ancora risiedere nella automatica identificazione del servizio pubblico con il monopolista pubblico, nella non sempre giustificata concessione di sussidi per lo svolgimento di servizi che, almeno in parte, potrebbero essere svolti in concorrenza e senza oneri per la collettività, e nei rischi di comportamenti restrittivi posti in essere da quegli operatori che utilizzano nei mercati in concorrenza i privilegi loro concessi per lo svolgimento della missione pubblica.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI CAP. 4.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (anni vari), Relazione annuale sull'attività dell'Autorità e Bollettini, Roma, Poligrafico dello Stato.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1995), Indagine conoscitiva di natura generale su "L'Alta Velocità", Roma, Poligrafico dello Stato.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1995a), Indagine conoscitiva di natura generale su "L'industria del materiale rotabile", Roma, Poligrafico dello Stato.

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1997), Indagine conoscitiva di natura generale su "I servizi portuali", Roma, Poligrafico dello Stato.

Boitani A. (1998), "Il futuro della regolamentazione nel Piano Generale dei Trasporti", Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.

Borgia E. (1992), "L'incertezza sulla domanda ed il livello di integrazione come elementi condizionanti delle scelte progettuali", relazione presentata alla Conferenza su "L'alta velocità e l'Italia «esclusa»", Modena, maggio.

D'Alberti S. e Pezzoli A. (1995), "Accordi verticali ed effetti sui prezzi", Diritto del Commercio Internazionale, Anno IX, Fasc. 3/4, Milano-Giuffrè Editore.

Heimler, A. (1998), "Fornitura di servizi pubblici, assetti proprietari e concorrenza", relazione presentata al convegno "I modelli di gestione dei servizi pubblici locali", Siena, 29 maggio.

Kessides I.N. e Willig R.D. (1995), "Competition and regulation in the railroad industry" (1995), in Regulation Policy and Reform: a comparative perspective, a cura di Frischtak, World Bank, pp.255-278.

Kessides I.N. e Willig R.D. (1997), "Restructuring regulation of the rail industry for the public interest", in "Railways: Structure, Regulation and Competition Policy", Paris, OECD.

Ninni A. (1995), "Concorrenza per i mercati pubblici. Su due decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in materia di rapporti tra

Ferrovie dello Stato e industria ferroviaria”, *Economia e Politica Industriale*, n. 86, pag. 43-53.

OECD (1997), “Railways: Structure, Regulation and Competition Policy”, Paris.

Pezzoli A. (1995), “Privatizzazione e riorganizzazione dei servizi di pubblica utilità: il trasporto ferroviario”, *Rivista di Politica Economica*, fascicolo n. 12.

Pezzoli A. e Venanzetti A. (1996), "Concorrenza e trasporti: un'analisi a partire dagli interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato", *Rapporto Ambrosetti su Concorrenza e Mercati*, n. 4.

Ponti, M. e Malgieri, P. (1997), “Potenzialità del processo di riforma del trasporto pubblico locale”, relazione presentata al convegno su “Il nuovo ruolo della regione nell’attività di pianificazione e regolazione del trasporto pubblico”, *Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo*, Milano, dicembre.

**TAVOLA 1 - SEGNALAZIONI DELL'AUTORITA' ANTITRUST IN
MATERIA DI TRASPORTI - (ottobre 1990 - dicembre 1998)**

SEGNALAZIONE	MATERIA
TRASPORTO SU GOMMA	
AS013 Autotrasporto in conto terzi (art.22)	<i>Fissazione delle tariffe; limitazione accesso al mercato</i>
AS045 Tariffe minime di noleggio autobus (art.21)	<i>Fissazione delle tariffe</i>
AS053 Servizio di trasporto di persone mediante taxi (art.21)	<i>Fissazione delle tariffe; limitazione accesso al mercato</i>
AS135 Proroghe delle concessioni autostradali (art.22)	<i>Limitazione accesso al mercato</i>
SERVIZI CONNESSI AI TRASPORTI	
AS049 Agenzie di viaggio e turismo (art.21)	<i>Limitazione accesso al mercato</i>
AS093 Limitazione del numero degli operatori nel settore autoscuole (art.21)	<i>Limitazione accesso al mercato</i>
AS108 Leggi regionali riguardanti le agenzie di viaggio e turismo (art.21)	<i>Limitazione accesso al mercato</i>
AS104 Consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto (art.21)	<i>Limitazione accessi al mercato</i>
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	
AS125 Trasporto pubblico locale (art.22)	<i>Predeterminazione della struttura dell'offerta; estensione di posizione dominante</i>
TRASPORTO FERROVIARIO	
AS140 Schema di regolamentazione di attuazione della Direttiva n.91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie (art.22)	<i>Estensione di posizione dominante; limitazione accessi al mercato</i>

(continua)

(segue tav.1.)

TRASPORTO MARITTIMO E SERVIZI	
AS001 Servizi portuali (art.21)	<i>Limitazione accesso al mercato; limitazione all'autoproduzione</i>
AS009 Finanziamenti Gruppo Finmare (art.21)	<i>Discriminazione tra gli operatori</i>
AS015 Riordino della legislazione in materia portuale (art.22)	<i>Limitazione accesso al mercato</i>
AS024 Tariffe servizio pilotaggio porti (art.21)	<i>Discriminazione tariffaria</i>
AS028 Parere decreto attuativo legge 84/94 (art.22)	<i>Limitazione accesso al mercato; limitazione all'autoproduzione</i>
AS039 Tariffe servizio bunkeraggio porti (art.22)	<i>Discriminazione tariffaria</i>
AS051 Tariffe servizio bunkeraggio porti (art.22)	<i>Discriminazione tariffaria</i>
AS055 Autorizzazioni all'approdo (art.22)	<i>Limitazione accesso al mercato</i>
AS064 Piano di riordino del Gruppo Finmare (art.22)	<i>Estensione posizione dominante; limitazione accesso al mercato</i>
AS068 Esclusiva delle compagnie portuali (art.21)	<i>Limitazione accesso al mercato</i>
AS084 Esclusiva delle compagnie portuali (art.21)	<i>Limitazione accesso al mercato; discriminazione tra gli operatori</i>
AS098 Servizi marittimi di trasporto di linea Napoli-Capri (art.22)	<i>Estensione posizione dominante; limitazione accesso al mercato</i>
AS146 Piano di riordino del Gruppo Finmare (art.21)	<i>Estensione posizione dominante; limitazione accesso al mercato</i>
TRASPORTO AEREO E SERVIZI	
AS018 Gestione aeroportuale (art.22)	<i>Estensione posizione dominante</i>
AS047 Normativa settore aeroportuale (art.22)	<i>Estensione posizione dominante</i>
AS078 Disciplina della clearance aeroportuale (art.22)	<i>Estensione posizione dominante; limitazione accesso al mercato</i>
AS092 Riforma dell'aviazione civile (art.22)	<i>Competenza AGCM</i>
AS123 Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra degli aeroporti (art.22)	<i>Limitazione accesso al mercato, limitazione all'autoproduzione</i>
AS150 Misure temporanee di ripartizione del traffico aereo tra gli aeroporti di Linate e Malpese (art.21)	<i>Regolamentazione asimmetrica a favore dell'impresa in posizione dominante</i>

Fonte: Relazioni Annuali e Bollettini dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**TAVOLA 2 - INTERVENTI DELL'AUTORITÀ ANTITRUST IN
MATERIA DI TRASPORTI - (ottobre 1990 - dicembre 1998)**

FATTISPECIE	CONTESTAZIONE	Data DECIS.	ESITO
TRASPORTO MARITTIMO			
A13 – Marinzulich/Tirrenia	<i>comportamenti escludenti (art. 3)</i>	10/04/92	Violazione art. 3
A49 – Pozzuoli Ferries/ Gruppo Lauro	<i>comportamenti escludenti (artt. 2 – 3)</i>	19/10/94	Non violazione art. 2; violazione art. 3
A72 – Ignazio Messina & C. Lloyd Triestino	<i>comportamenti escludenti (art. 3)</i>	11/05/95	Non violazione
I120 – Ferrovie dello Stato/ Caronte Shipping/ Tourist Ferry Boat	<i>ripartizione del mercato (art. 2)</i>	10/01/96	Non violazione per modifica degli accordi
PORTI			
I60 – Cardile Bros	<i>comportamenti discriminatori (art. 2)</i>	08/10/92	Non violazione per modifica accordi
A85 – Nuova Italiana Coke/ Provv. Porto Venezia	<i>ostacoli all'accesso (art. 3)</i>	04/08/95	Violazione art. 3
A146 – Compagnia Portuale Brindisi	<i>ostacoli all'accesso (art. 3)</i>	11/07/96	Violazione art. 3
A146B – Compagnia Portuale Brindisi	<i>inottemperanza alla diffida (art.15.2)</i>	19/06/97	Violazione art. 15.2
TRASPORTO AEREO			
C804 – Alitalia/Malev	<i>creazione posizione dominante (art. 6)</i>	14/04/93	Non violazione con condizioni
C1365 – Eurofly/Aviofin/ Air Europe	<i>omessa comunicazione (art. 19.2)</i>	23/06/94	Violazione art. 19.2
C1314 – Finflight/Air Europe	<i>omessa comunicazione (art. 19.2)</i>	23/06/94	Violazione art. 19.2
A58 – Assoutenti/Alitalia	<i>sfruttamento della posizione dominante (art. 3)</i>	25/07/94	Violazione art. 3

(continua)

(segue tav.2.)

C1599B – Alitalia/Avianova	<i>omessa comunicazione (art. 19.2)</i>	09/11/94	Violazione art. 19.2
A102 – Associazione Consumatori Utenti/ Alitalia	<i>ostacoli all'accesso e comportamenti escludenti (art.3)</i>	7/11/96	Violazione art.3
I276B - Alitalia/Meridiana	<i>ripartizione del mercato e ostacolo all'accesso al mercato (art. 2)</i>	13/1/99	Violazione art.2
I348 - Alitalia/Minerva Airlines	<i>ripartizione del mercato e ostacolo all'accesso al mercato (art. 2)</i>	13/1/99	Violazione art.2
AEROPORTI			
A11 Ibar/Aeroporti di Roma	<i>ostacoli autoproduzione (art. 3)</i>	17/03/93	Violazione art. 3
A11B Ibar/Aeroporti di Roma	<i>inottemperanza alla diffida (art.15.2)</i>	26/5/94	Non violazione
A44 - Gruppo Sicurezza/ Aeroporti di Roma	<i>comportamenti escludenti (art. 3)</i>	17/11/93	Violazione art. 3
A56 - Ibar/Sea	<i>ostacoli autoproduzione (art. 3)</i>	16/03/94	Violazione art. 3
A56B - Ibar/Sea	<i>inottemperanza alla diffida (art.15.2)</i>	05/09/95	Non violazione
A61 - De Montis Catering Roma/ Aer. di Roma	<i>ostacoli all'accesso (art. 3)</i>	02/03/95	Violazione art. 3
TRASPORTI FERROVIARI			
A35 - Fremura/Ferrovie dello Stato	<i>comport. discriminatori (art. 2 - 3)</i>	23/07/93	Non violazione art. 2; violazione art. 3
C1159 - Ferrovie dello Stato/ Sogin	<i>estensione posizione dominante (art. 6)</i>	20/12/93	Non violazione con condizioni
C1159B - Ferrovie dello Stato/ Sogin	<i>inottemperanza (art. 19.1)</i>	30/03/95	Non violazione
I78 – Consorzio Capri	<i>ripartizione del mercato e ostacolo all'accesso al mercato (art. 2 - 3)</i>	22/12/93	Violazione artt. 2 e 3

(continua)

(segue tav.2.)

I79 - TAV	<i>ripartizione del mercato e ostacolo all'accesso al mercato (artt. 2 - 3)</i>	21/02/94	Non violazione
I80 - Consorzio Trevi	<i>ripartizione del mercato e ostacolo all'accesso al mercato (artt. 2 - 3)</i>	21/02/94	Non violazione
I95 - Fercomit-Mer. Armamento Ferroviario	<i>ripartizione del mercato e ostacolo all'accesso al mercato (artt. 2 - 3)</i>	26/05/94	Non violazione
I129 - Italcontainer/ T.C.F. Trasporti Combinati	<i>comportamenti escludenti (art. 2)</i>	30/11/95	Non applicabilità della legge - intesa ritirata
I137 - Efim/Finmeccanica	<i>ripartizione del mercato (art. 2)</i>	31/01/96	Non violazione
I95B - Ferrovie dello Stato/ Fercomit	<i>ripartizione del mercato e ostacolo all'accesso al mercato (artt. 2 - 3)</i>	25/08/96	Non applicabilità della legge
AUTOSTRADE			
A68 - VIACARD	<i>ostacoli all'accesso (art. 3)</i>	25/7/94	Violazione art. 3
A84 - ADUSBEP/Autostrade	<i>ostacoli all'accesso (art. 3)</i>	04/07/96	Violazione articolo 3
A95 - Gestori impianti di distribuzione autostradali/ Autostrade-Autogrill	<i>ostacoli all'accesso (artt. 2 - 3)</i>	28/11/96	Violazione artt.2 e 3
ALTRI			
I69 - Courtaulds Textiles-Fidivi/ Vector	<i>ostacoli all'accesso al mercato (art. 2)</i>	24/11/93	Non violazione per modifica degli accordi
I196 - Noleggio autobus scolastici	<i>ripartizione del mercato (art. 2)</i>	10/10/96	Violazione art. 2

Fonte: Relazioni Annuali e Bollettini dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato