

Provvedimento n. 9693 (A291) ASSOVIAGGI/ALITALIA

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 giugno 2001;

SENTITO il Relatore Professor Marco D'Alberti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 82 del Trattato CE;

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

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

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

VISTA la denuncia pervenuta all'Autorità in data 21 ottobre 1999 da parte dell'Associazione Italiana Agenzie di Viaggio e Turismo e dell'agenzia di viaggi Hello Travel Srl in merito a taluni comportamenti posti in essere da ALITALIA linee Aeree Italiane Spa consistenti nel sistema di provvigioni e incentivi applicati dalla stessa alle agenzie di viaggi per l'espletamento del servizio di biglietteria aerea;

VISTA la propria delibera del 22 giugno 2000 con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, comma 1 della legge n. 287/90, nei confronti della società Alitalia per presunta infrazione dell'articolo 82 del Trattato CE;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

1. LE PARTI

1. ALITALIA Linee Aeree Italiane Spa (di seguito Alitalia) è una società per azioni che esercita l'attività di trasporto aereo di persone e merci, nazionale e internazionale. Alitalia è il principale vettore aereo nazionale ed è una società quotata in borsa controllata dal Ministero dell'Economia. Alitalia detiene partecipazioni in altre società esercenti attività di trasporto aereo, Alitalia Team Spa, Alitalia Express Spa e Eurofly Spa, nonché in società operanti in settori collegati al trasporto aereo, quali, ad esempio, il settore dei servizi telematici, quello delle attività turistiche, quello dei servizi e dei lavori aerei, quello della manutenzione e della revisione aerea e quello della spedizione di merci.

Nel 2000, Alitalia ha realizzato un fatturato complessivo di 11.428 miliardi di lire.

2. Associazione Italiana Agenzie di Viaggio e Turismo (di seguito Assoviaggi) è un'associazione di categoria che raggruppa circa 800 società che operano nel settore viaggi e turismo. Assoviaggi fa capo alla Confesercenti e rappresenta e tutela le associate nelle istituzioni europee e nazionali in materia di politiche tariffarie, sicurezza dei viaggi, agevolazioni creditizie e integrazione delle politiche dei trasporti.

3. HELLO TRAVEL Srl (di seguito Hello Travel) è un'agenzia di viaggi con sede in Roma.

2. L'ATTIVITA ISTRUTTORIA

2.1. La denuncia

4. In data 21 ottobre 1999, è pervenuta all'Autorità una denuncia da parte di Assoviaggi e di Hello Travel in merito ad un presunto abuso di posizione dominante posto in essere da Alitalia relativamente alle provvigioni pagate dalla stessa alle agenzie di viaggi per l'espletamento del servizio di biglietteria aerea.

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

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

6. In considerazione del fatto che i comportamenti tenuti dalla società Alitalia sembravano configurare un abuso di posizione dominante avente per effetto una restrizione della concorrenza, l'Autorità, con delibera del 22 giugno 2000, ha avviato un procedimento, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287, nei confronti di Alitalia per presunta infrazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

7. L'Autorità deliberava inoltre di procedere a un accertamento ispettivo presso la sede di Alitalia (effettuato in data 28 giugno 2000). Nel corso dell'accertamento ispettivo sono state richieste alcune informazioni.

2.2. Le audizioni effettuate e le ulteriori informazioni raccolte

8. Nello svolgimento dell'attività istruttoria sono state sentite in audizione Assoviaggi e Hello Travel, in data 25 settembre 2000, e Alitalia, in data 29 novembre 2000. Le Parti del procedimento sono poi state sentite in sede di audizione finale, in data 15 maggio 2001.

9. Sono stati inoltre sentiti in audizione i seguenti soggetti: 1) in data 28 settembre 2000, l'associazione di agenzie di viaggi Assotravel; 2) in data 10 ottobre 2000, l'associazione di agenzie di viaggi Fiavet; 3) in data 18 ottobre, 2000 la società Lufthansa; 4) in data 20 ottobre 2000, la società Air One; 5) in data 7 novembre 2000, la società Air Europe/Volare.

10. La Direzione ha anche provveduto ad inviare alcune richieste di informazioni:

1) a circa 50 agenzie di viaggi, al fine di acquisire documentazione relativa agli schemi di incentivazione adottati da Alitalia e alle modalità di corresponsione delle commissioni supplementari;

2) alla società Alitalia, per ottenere copia di alcuni contratti relativi a schemi di incentivazione stipulati con le agenzie di viaggi, nonché per acquisire i dati relativi al fatturato effettivamente realizzato da Alitalia presso le medesime agenzie;

3) alle società Meridiana, Lufthansa, British Airways, Air France, Iberia, Air One, per acquisire dati relativi ai rispettivi schemi di incentivazione a favore di agenzie di viaggi italiane;

4) alle associazioni di categoria delle agenzie di viaggi, per acquisire elementi conoscitivi relativi al mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo di linea.

11. In data 3 aprile 2001, è stata inviata alle parti la Comunicazione delle risultanze istruttorie, che fissava il termine di conclusione della fase istruttoria al 15 maggio 2001. Le Parti hanno inviato, in data 10 maggio 2001, le loro memorie difensive finali.

3. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

3.1. Il sistema delle commissioni nel trasporto aereo

3.1.1. Le commissioni relative ai biglietti di voli internazionali e nazionali

12. In Italia, a fronte della vendita di biglietti aerei internazionali, generalmente le compagnie aeree, inclusa Alitalia, riconoscono alle agenzie una commissione standard pari al 9% della tariffa applicata¹.

¹ [Altri vettori, come [omissis]*, riconoscono commissioni standard inferiori al 9%.

13. Per quanto riguarda, invece, la commissione standard pagata da Alitalia alle agenzie di viaggi per la vendita di biglietti aerei nazionali, sino al 1° dicembre 1998, essa è stata pari al 7,27% (al netto dell'IVA) della tariffa applicata. A partire da tale data, la commissione è stata ridotta da Alitalia al 5,45%. Le altre compagnie aeree applicano, di norma, provvigioni leggermente più alte di quelle della compagnia di bandiera, con percentuali che variano tra il [5%-10%].

14. Le commissioni standard, con riferimento sia ai voli internazionali che a quelli nazionali, vengono corrisposte da un vettore sulla base del valore della biglietteria emessa da una agenzia di viaggi per biglietti relativi ai propri voli. Le commissioni supplementari (cosiddette *over commission*) vengono invece calcolate sulla base delle tratte effettivamente volate con un determinato vettore; ciò implica che un biglietto, emesso per essere utilizzato su voli della compagnia A, che venga usufruito su voli della compagnia B, non ricada nel computo delle *over commission*. Di conseguenza, mentre per ogni biglietto venduto da una agenzia di viaggi viene sempre corrisposta la commissione standard, la *over commission* viene riconosciuta solo in presenza di un accordo di incentivazione stipulato tra il vettore e l'agenzia stessa e a fronte di un volo effettivamente utilizzato dal consumatore (in questo caso ci si riferisce a un *coupon volato*)².

3.2. I sistemi di incentivazione adottati da Alitalia

3.2.1. Gli schemi di incentivazione negli anni 1997-1999

Premessa

15. Al fine di raccogliere informazioni sui contratti di incentivazione stipulati tra Alitalia e le agenzie di viaggi negli anni 1997, 1998, 1999 e 2000 in ambito nazionale, sono state inviate richieste di informazioni a numerose agenzie di viaggi. Tra le agenzie di viaggi cui tali richieste sono state inviate figurano le maggiori agenzie e reti di agenzie nazionali.

16. Gli schemi di incentivazione tra agenzie di viaggi e Alitalia siglati nel corso degli ultimi anni, pur sviluppandosi in modo differenziato, presentano alcune caratteristiche comuni. La struttura degli schemi di incentivazione più ricorrente prevede la corresponsione di *over commission* al conseguimento di un determinato livello di *performance* dell'agenzia di viaggi (il volato, oppure, ad esempio, la quota di volato Alitalia sul totale volato attribuibile all'agenzia). Sia il livello di *performance* che la base sulla quale vengono computati gli incentivi (espressi in percentuale o in valore fisso) sono misurati in termini di volato, ossia di ricavi derivanti dalla vendita di biglietti Alitalia effettivamente utilizzati sui voli del vettore nazionale.

17. I sistemi prevedono, di regola, la corresponsione di incentivi al raggiungimento del livello di *performance* conseguito l'anno precedente, e la remunerazione, crescente all'aumentare del livello di *performance* raggiunto, è nella maggior parte dei casi più che proporzionale all'incremento dell'obiettivo.

La pratica dei contratti di incentivazione è andata nel tempo diffondendosi ed intensificandosi nei rapporti tra Alitalia e agenzie di viaggi³. Tale rappresentazione è confermata anche dai dati raccolti tramite i questionari. Dalle risposte pervenute emerge, infatti, che meno della metà delle agenzie, che avevano un contratto di incentivazione con Alitalia nel 1999, avevano siglato accordi analoghi negli anni precedenti. Si registrano, soprattutto a partire dal 1999, incentivazioni con riguardo a particolari fasci di rotte o destinazioni.

18. Sulla base delle informazioni pervenute, risulta che fino al 1999 i sistemi di incentivazione hanno riguardato esclusivamente il traffico internazionale e intercontinentale. A partire da quell'anno, sono rintracciabili sistemi di incentivazione per il traffico nazionale (che per l'anno 1999 riguardano unicamente l'ultimo trimestre). Dai contratti esaminati, emerge che gli schemi adottati da Alitalia non hanno fatto dipendere l'erogazione degli incentivi dal raggiungimento congiunto degli obiettivi sulle due linee di traffico.

19. Tuttavia, gli operatori del settore hanno segnalato diversi episodi in cui Alitalia avrebbe minacciato il ritiro della piastrina necessaria all'emissione della propria biglietteria nazionale per incentivare il traffico internazionale sulle

*[nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni].]

² [Unica eccezione nota è costituita da [omissis] che, invece, computa le *over commission* sul valore della biglietteria emessa dalla singola agenzia di viaggi incentivata (doc. 36).]

³ [In un'analisi interna Alitalia, emergono alcuni dati significativi in tal senso. Dal 1998 al 1999 le commissioni incentivanti sul traffico internazionale sono passate da [omissis] a [omissis], mentre i costi per le iniziative promozionali nel suo complesso sono passate da [omissis] a [omissis], di cui [omissis] destinati all'incentivazione del traffico nazionale (doc. isp. 64).]

linee Alitalia⁴. Elementi di riscontro in tal senso sono forniti da due documenti ispettivi. Nel primo, un rapporto interno Alitalia del settembre 1997, si motivava la decisione di ritirare la piastrina Alitalia ad alcune agenzie di viaggi per insufficiente *performance* di volato internazionale Alitalia. In tale documento si legge che il ritiro della piastrina ad una agenzia di viaggi era dovuto al fatto che essa “è consolidatrice OA su ATH. Per tfc lavoratori su MNL l’agenzia privilegia LH/AF”⁵ (doc. isp. 47). Di contenuto analogo è il secondo documento riguardante lo scambio di corrispondenza tra una agenzia di viaggi di Potenza e Alitalia, dal quale risulta che il ritiro della piastrina Alitalia dipenderebbe da una insufficiente *performance* dell’agenzia di viaggi sulla biglietteria internazionale (doc. isp. 46).

Gli schemi di incentivazione negli anni 1997 e 1998

20. Negli anni 1997 e 1998, Alitalia ha stipulato con le agenzie di viaggi accordi di incentivazione volti a promuovere l’emissione di biglietteria Alitalia internazionale e intercontinentale⁶. In quegli anni esistevano due schemi tipo in cui, normalmente, gli incentivi previsti dal primo schema andavano ad aggiungersi a quelli del secondo. Nel primo, l’obiettivo era il volato Alitalia: al raggiungimento, da parte dell’agenzia, del 100% del volato realizzato nell’anno precedente, era corrisposto un incentivo base variabile⁷ sul volato relativo alle classi incentivabili (*[omissis]*); al superamento di tale obiettivo⁸ erano previsti ulteriori incentivi, compresi tra *[omissis]*, computati sulla sola differenza tra il volato realizzato nell’anno e quello conseguito l’anno precedente. Si deve osservare che le classi tariffarie, che concorrevano alla definizione della *performance*, erano più numerose di quelle sulle quali veniva erogato l’incentivo.

21. Nel secondo schema, definito *On top*, obiettivo era la salvaguardia della *share* Alitalia, cioè la quota in termini di volato del vettore nazionale: al raggiungimento, da parte dell’agenzia, della stessa percentuale di volato Alitalia su tutto il volato internazionale registrato l’anno precedente, il vettore riconosceva una *over commission* variabile da applicare sul volato incentivabile. Tale incentivazione, all’aumentare della *share*, poteva raggiungere il valore massimo *[omissis]*.

22. Ai sistemi di incentivazione sopra descritti, destinati alle agenzie di viaggi di dimensione medio-piccola, si aggiungevano altri contratti siglati con reti di agenzie o con grandi clienti. Questi ultimi potevano prevedere accordi di *co-marketing*, e premi incentivanti di diverso tipo (ad esempio, biglietti aerei omaggio e tessere Alitalia club omaggio)⁹.

I contratti con le reti di agenzie presentavano le stesse caratteristiche sopra illustrate per i contratti con le agenzie medio-piccole: una *over commission* al raggiungimento del volato internazionale e intercontinentale Alitalia dell’anno precedente. L’*over commission* era computata in misura percentuale sul volato incentivabile e aumentava per importi superiori di volato e/o si incrementava al superamento della *share* di volato Alitalia realizzata l’anno precedente. La principale differenza stava nel livello di incentivazione, che per le reti di agenzie era maggiore di quello riscontrabile per gli operatori con più ridotto fatturato.

Gli schemi di incentivazione nel 1999

23. Nel 1999 i contratti di incentivazione tra Alitalia e le agenzie di viaggi si sono moltiplicati e vengono riscontrati per la prima volta i cosiddetti *Blitz sales*, cioè contratti che erogavano incentivi sulla base del raggiungimento di *performance* solo in determinati periodi dell’anno (tipicamente, nel secondo e nel quarto trimestre). Per la prima volta, a valere sulla *performance* di volato Alitalia realizzata nel quarto trimestre, viene incentivato anche il traffico nazionale, contestualmente all’ingresso di nuovi operatori su alcune rotte nazionali (ad es., Air Europe).

a) incentivazione annuale: ALI Performance

⁴ [Nel corso dell’audizione di Assotravel, tenutasi il 28 settembre 2000, il Presidente dell’associazione ha riferito che Alitalia fino al giugno 1997 aveva adottato “come base di calcolo dello share i voli nazionali unitamente a quelli internazionali” e che “nel caso in cui un’agenzia non avesse raggiunto un certo livello di vendita a livello internazionale, Alitalia usava minacciare il ritiro della piastrina all’agenzia per l’emissione dei biglietti”. Analoghi episodi sono stati riferiti anche nell’audizione di Fiavet del 10 ottobre 2000, dove il Presidente dell’associazione ha riportato il caso di una loro iscritta alla quale Alitalia aveva prospettato di “ritirarle la piastrina per la biglietteria nazionale poiché tale agenzia non raggiungeva certi obiettivi di vendita sulla biglietteria internazionale”.]

⁵ [L’agenzia risultava dunque avere quale vettore di riferimento, su Atene, Olympic Airways, mentre Lufthansa e Air France erano i vettori preferiti sui voli con destinazione Manila (per il traffico lavoratori etnici).]

⁶ *[omissis]*

⁷ [La variabilità dipendeva sia dall’agenzia di viaggi considerata sia dalla specifica classe incentivata: le tariffe Magnifica, Eurobusiness, Corporate e Full Economy venivano incentivate con maggiori *over commission*.]

⁸ [Ad alcune agenzie, Alitalia ha ridotto l’obiettivo minimo al *[omissis]* del volato dell’anno precedente (doc. 70, 76).]

⁹ [Si segnala infine la sperimentazione nel 1998 dei primi contratti ALI Performance che avranno poi ampia diffusione nel 1999. Cfr. par. segg.]

24. Nel 1999 lo schema di incentivi ad agenzie di viaggi più diffuso appare essere l'*ALI Performance*¹⁰. Il contratto standard, valevole dal 1 gennaio al 31 dicembre 1999, prevedeva la corresponsione di un'incentivazione fissa per ogni tratta internazionale e intercontinentale volata con Alitalia, ma che variava a seconda della classe tariffaria (*Magnifica, Prima Eurobusiness, Full Economy, Excursion, Eurobudget, Pex, Apex*) e del livello di *performance* raggiunto in ogni bimestre di competenza.

25. Il livello di *performance* veniva espresso in termini percentuali ed esprimeva il volato Alitalia internazionale e intercontinentale, al netto della commissione agenziale, realizzato dall'agenzia nel bimestre di riferimento rispetto a quello dello stesso periodo dell'anno precedente. Una *performance* pari al 100% stava ad indicare che l'agenzia di viaggi aveva emesso biglietteria Alitalia che aveva generato un volato di valore identico a quello maturato nel corrispondente bimestre dell'anno precedente.

Infine, al raggiungimento di ulteriori livelli di *performance* erano previsti incentivi crescenti (*[omissis]*) per ogni tratta volata con Alitalia su linee internazionali e intercontinentali.

b) Blitz sales

26. A questo sistema si aggiungono, per il secondo trimestre, due altri schemi di incentivazione, denominati *ALI Performance Special* e *ALI Performance Special Business*, diretti ad incentivare l'emissione di biglietteria Alitalia internazionale e intercontinentale. Il primo riguardava il volato delle classi tariffarie *Full Economy, Excursion, Pex, Apex, Superpex, Superapex, Formule*, e il secondo quello della prima classe tariffaria, comprendente le tariffe *Magnifica* e *Prima Eurobusiness*.

ALI Performance Special prevedeva la corresponsione di un premio pari al 3% dei proventi di volato Alitalia internazionale e intercontinentale al raggiungimento del 100% del volato con il vettore nazionale maturato nel corrispondente periodo di riferimento (secondo trimestre 1998). A tale incentivazione di base se ne aggiungeva un'altra, computata però sul solo incremento del livello di *performance*, pari a *[omissis]*, per aumenti fino al *[omissis]* del volato, ma che raggiungeva il *[omissis]* per incrementi superiori.

27. *ALI Performance Special Business* prevedeva l'erogazione di un incentivo pari al *[omissis]* dell'incremento del volato Alitalia della prima classe tariffaria rispetto a quello dell'anno precedente nello stesso periodo di riferimento. Tale incentivo aumentava al *[omissis]* se il livello di *performance* superava il *[omissis]*.

Entrambi gli schemi di incentivazione, *ALI Performance Special* e *ALI Performance Special Business*, si aggiungevano al contratto già esistente, *ALI Performance*.

28. Nell'ultimo trimestre del 1999 alcune agenzie, che avevano in essere accordi di incentivazione *ALI Performance*, hanno ricevuto una comunicazione, da parte di Alitalia, che annunciava l'adozione di un ulteriore schema, valevole dal 1° ottobre al 31 dicembre 1999, in sostituzione del precedente *ALI Performance*. Tale contratto, denominato *Aliperformance raddoppia*, prevedeva la corresponsione di un doppio incentivo sul volato internazionale e intercontinentale rispetto a quello stabilito ad inizio anno. *Aliperformance raddoppia* riguardava anche i voli nazionali, introducendo un bonus fisso di *[omissis]* per tratta nazionale volata con Alitalia nel quarto trimestre 1999 se il volato nazionale Alitalia nello stesso trimestre era almeno pari a quello del corrispondente periodo del 1998.

29. Risulta inoltre che anche nel 1999 Alitalia ha stipulato contratti con agenzie di viaggi di grandi dimensioni e con reti di agenzie. Tali contratti presentavano comunque importanti analogie con quelli descritti sopra: differenziazione di incentivi per il volato intercontinentale/internazionale e nazionale (quest'ultimo rimane incentivato solo nell'ultimo trimestre del 1999); livelli di *performance* computati in relazione al volato; incentivazioni di base al raggiungimento della *performance* dell'anno precedente; *over commission* crescenti all'aumentare del livello di *performance* e differenziate a seconda della classe tariffaria.

30. La differenza principale stava nella previsione di *over commission* anche in funzione del raggiungimento della *share* di biglietteria internazionale Alitalia del 1998 e del suo miglioramento.

Con riferimento a quest'ultimo parametro, si deve osservare che gli accordi siglati con le reti di agenzie presentavano incentivazioni più elevate rispetto a quelle proposte alle agenzie di dimensione medio-piccola. A tali incentivazioni, il cui obiettivo minimo rimaneva il consolidamento della *performance* registrata l'anno precedente, si aggiungevano iniziative di *co-marketing* e la previsione di incontri tra management Alitalia e delle agenzie viaggi ai fini di monitorare nel corso dell'anno l'andamento delle *performance* delle stesse agenzie.

3.2.2. Gli schemi di incentivazione nel 2000

¹⁰ [Il contratto *ALI Performance* è definito in un documento interno Alitalia il "sistema standard di incentivi per piccole e medie agenzie di viaggi" (doc. isp. 66).]

31. A partire dal 2000, Alitalia ha modificato i propri schemi di incentivazione a favore delle agenzie di viaggi, trasmettendone copia alla Commissione in data 29 febbraio 2000. La documentazione inviata alla Commissione, peraltro, non contiene alcuna indicazione numerica relativa agli obiettivi di fatturato, superati i quali vengono corrisposte le *over commission* (doc. isp. 58).

32. Per le agenzie di minori dimensioni, i contratti 2000 hanno durata quadrimestrale (gennaio-aprile, maggio-agosto, settembre-dicembre), mentre la durata dei contratti con le agenzie o reti di agenzie principali è generalmente trimestrale o semestrale. Elemento saliente della contrattualistica 2000 è rappresentato dall'eliminazione del riferimento alla *performance* di volato espressa in termini percentuali rispetto a quella realizzata nel corrispondente periodo dell'anno precedente. Gli schemi presentano scaglioni di fatturato progressivi, diversi da agenzia ad agenzia, ai quali sono associate incentivazioni via via crescenti.

33. Le *over commission* vengono corrisposte ogni qualvolta l'obiettivo minimo di vendita (target) viene raggiunto nel periodo di riferimento e la percentuale di *over commission* viene moltiplicata per l'intero ammontare del volato. Le percentuali relative agli obiettivi successivi si applicano anch'esse all'intero valore cui si riferiscono, e non alla sola differenza tra il valore minimo e il più alto valore raggiunto.

34. Dall'analisi di circa 50 contratti stipulati tra Alitalia e le agenzie di viaggi di minore dimensione emerge con immediata evidenza che ogni contratto prevede target diversi per ciascuna agenzia, rimanendo invece invariati i valori percentuali corrispondenti. In altri termini, Alitalia ha individuato un obiettivo minimo per le tre diverse categorie di incentivazione (Internazionale classi 1-2, Internazionale classi 3-7, Nazionale, classi 1-7) diverso per ciascuna agenzia, ottenendo l'effetto che, a parità di biglietti volati Alitalia per ciascuna classe tariffaria, diverse agenzie riceveranno un ammontare complessivo di *over commission* diverso (a volte sensibilmente diverso, posto che, nel campione esaminato, i target minimi risultano anche decuplicarsi tra un'agenzia e un'altra). In ciò, il trattamento tra le agenzie si riproduce esattamente negli stessi termini in cui si configurava negli anni precedenti.

35. Sulla base di una specifica richiesta di informazioni, Alitalia ha fornito i valori di volato 1999 delle medesime agenzie di cui al punto precedente relativamente al quadrimestre di applicazione del contratto 2000¹¹. Dall'evidenza prodotta risulta con chiarezza che i valori di volato minimi (target) inseriti nei contratti 2000 sono uguali ai valori di volato Alitalia del corrispondente quadrimestre del 1999. In altri termini, il meccanismo adottato da Alitalia nella predisposizione dei contratti per il 2000 riproduce esattamente quello adottato per i contratti degli anni precedenti, con l'unica differenza che, invece di indicare il raggiungimento di obiettivi percentuali rispetto al volato dell'anno precedente, i contratti 2000 esplicitano i valori in termini monetari, rispettando però i medesimi *target* già presenti nei contratti degli anni precedenti (*[omissis]*).

36. Anche per quanto riguarda gli schemi di incentivazione applicati alle agenzie o reti di agenzie di maggiori dimensioni, Alitalia ha adottato, nella sostanza, i medesimi criteri già illustrati in precedenza con riferimento alle agenzie minori. I contratti utilizzano, come base per il calcolo della soglia d'ingresso per la corresponsione di *over commission*, il valore del volato nello stesso periodo dell'anno precedente e per le medesime classi incentivate.

37. Nei contratti per l'anno 2000 per le grandi agenzie vengono anche previsti doppi incentivi per le tratte internazionali per le classi più significative (*[omissis]*). Le percentuali di *over commission* indicate nel contratto si applicano all'intero ammontare di volato, una volta raggiunto l'obiettivo quantitativo minimo. In genere, tale obiettivo quantitativo minimo corrisponde al 100% di volato registrato nel periodo precedente dall'agenzia di viaggi, mentre gli obiettivi successivi riguardano, di norma, *performance* pari al *[omissis]*, così come illustrato in precedenza con riferimento alla contrattualistica 1999. A tali incentivazioni, si aggiungono *over commission* mirate su specifiche rotte nazionali.

38. Anche nei contratti per l'anno 2000 con le agenzie maggiori sono previsti "programmi ed azioni congiunte", e "azioni di marketing congiunte". Per quanto concerne i primi, si tratta, in genere, a) di "incontri tra i Key accounts Alitalia e gli Area manager (dell'agenzia) per la discussione di problematiche locali e l'individuazione di aree di opportunità o di criticità ed intervento" e b) di "incontri tra il Key account Italia e la Direzione (dell'agenzia) per la verifica dell'andamento dell'accordo, la decisione di azioni correttive e le rispettive azioni di coordinamento sul territorio nazionale (mensilmente)" (docc. 12, 79, 94).

39. *[omissis]*.

¹¹ [Doc. 79. Se il contratto 2000 era relativo al primo quadrimestre 2000, il dato fornito da Alitalia riguardava il volato della medesima agenzia dei primi quattro mesi del 1999.]

Stima delle commissioni applicabili dal vettore concorrente per compensare l'agenzia della mancata vendita di biglietti Alitalia¹²

40. Di seguito vengono illustrate due stime volte a determinare le commissioni che un vettore concorrente di Alitalia dovrebbe corrispondere ad una agenzia di viaggi che abbia siglato con quest'ultima un contratto di incentivazione affinché sia indifferente, per la stessa agenzia, vendere biglietteria Alitalia ovvero biglietteria di altro vettore. In particolare, tali stime individuano una forcella di valori all'interno della quale si colloca il valore percentuale delle commissioni che il vettore concorrente dovrebbe complessivamente corrispondere per compensare l'agenzia per aver venduto biglietteria aerea del suddetto vettore invece di biglietteria Alitalia.

41. Nella prima stima, riferita ai contratti stipulati nel 1998 e nel 1999, viene ipotizzato che, a causa della vendita di un certo ammontare di biglietteria di un concorrente di Alitalia, l'agenzia non raggiunga l'obiettivo minimo, pari al 100% del volato dell'anno precedente, per la corresponsione delle *over commission* da parte di Alitalia. La seconda stima, invece, relativa ai contratti stipulati nel 2000, viene effettuata nell'ipotesi che la vendita di un certo ammontare di biglietteria di un vettore concorrente di Alitalia comporti una minor vendita di biglietteria Alitalia, e tuttavia consenta all'agenzia stessa di raggiungere l'obiettivo minimo contrattualmente stabilito.

Stima n. 1

42. Si consideri un'agenzia che, nel 1998 o nel 1999, abbia con Alitalia un contratto di incentivazione con *over commission* variabili da un minimo del [omissis] ad un massimo del [omissis]¹³. Affinché, per tale agenzia, risulti indifferente l'emissione di biglietti Alitalia o di un vettore concorrente, nell'ipotesi in cui la vendita di biglietti di quest'ultimo comporti il mancato raggiungimento dell'obiettivo minimo, i valori del [omissis] devono essere moltiplicati per il valore risultante dal rapporto tra la quota di mercato della stessa Alitalia e la quota di mercato che il vettore concorrente intende sottrarre ad Alitalia. Tenuto conto che Alitalia detiene una quota nella vendita di biglietteria aerea internazionale pari a circa il [omissis], le *over commission* che un suo concorrente, che volesse aumentare, a titolo esemplificativo, la sua quota del 5%, dovrebbe corrispondere per rendere ugualmente remunerativa la propria offerta rispetto a quella di Alitalia di pari importo, dovrebbero essere comprese, all'incirca, tra un minimo del [20%-30%] e un massimo del [40%-50%]¹⁴. A tali commissioni si deve infine aggiungere la commissione standard del 9%, ottenendo commissioni complessive per il vettore concorrente variabili tra il [30%-40%] e il [50%-60%].

Stima n. 2

43. Con riguardo ai contratti del 2000, è possibile fornire una stima delle commissioni che, sempre con riferimento ai voli internazionali, un concorrente di Alitalia dovrebbe corrispondere all'agenzia che venda un certo ammontare di propria biglietteria piuttosto che biglietteria Alitalia. Tale stima riguarda il caso in cui la vendita di biglietteria del vettore concorrente di Alitalia non comporti, per l'agenzia stessa, il mancato raggiungimento della soglia minima per la corresponsione di *over commission*. L'applicazione delle *over commission*, una volta raggiunto l'obiettivo minimo di volato rispetto al 1999, avviene con il seguente meccanismo. [omissis]. La diminuzione nelle commissioni complessive corrisposte da Alitalia è quindi pari a [omissis] che, se rapportate a una diminuzione del volato di [1%] corrispondono al [10%-20%]. Tale percentuale rappresenta quindi la commissione che un vettore concorrente di Alitalia deve corrispondere all'agenzia perché questa consideri equivalente vendere i propri servizi ad Alitalia o a un concorrente. Un analogo esempio può essere effettuato utilizzando il valore [omissis]¹⁵, come remunerazione per ogni aumento di un punto percentuale di volato, oltre il valore di riferimento rispetto al volato del 1999. In tal caso le commissioni che devono essere corrisposte all'agenzia dal concorrente di Alitalia per compensarla per il minor volume di volato registrato con Alitalia ammontano a [20%-30%]¹⁶.

3.3. Le condotte oggetto degli accertamenti istruttori

44. In conclusione, le condotte oggetto degli accertamenti istruttori riguardano la predisposizione e la concreta applicazione di schemi di incentivazione, da parte di Alitalia, a favore delle agenzie di viaggi italiane. Tali schemi di incentivazione sono tuttora basati sulla corresponsione di *over commission* direttamente connesse al raggiungimento di certi obiettivi di fatturato rispetto all'anno precedente. La particolare efficacia di questi schemi incentivanti è da

¹² [Per ulteriori specificazioni e per le modalità di calcolo delle stime si veda l'appendice al presente provvedimento.]

¹³ [omissis]

¹⁴ [omissis].

¹⁵ [Tale valore è stato riscontrato come valore massimo di *over commission* per ogni punto percentuale di aumento del volato presente nei contratti di incentivazione 2000 stipulati da Alitalia ([omissis]).]

¹⁶ [Cfr. Appendice, 2° caso.]

ravvisarsi anche nel considerevole numero di agenzie coinvolte, soprattutto se confrontato con il numero di agenzie interessate da schemi di incentivazione dei vettori concorrenti di Alitalia.

3.4. I mercati rilevanti

45. I mercati interessati dalla fattispecie in esame sono: i servizi offerti dalle agenzie di viaggi, con particolare attenzione ai servizi di agenzia per il trasporto aereo, e i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri¹⁷.

3.4.1. I servizi di agenzia per il trasporto aereo

3.4.1.1. Il mercato del prodotto

46. Il settore delle agenzie di viaggi è disciplinato a livello nazionale dalla legge quadro 17 maggio 1983, n. 217, che detta i principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi nell'emanazione della disciplina di dettaglio.

Ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 217/1983, l'esercizio dell'attività di agenzia è soggetto al rilascio di un'autorizzazione regionale previo accertamento del possesso da parte del richiedente di alcuni requisiti professionali (conoscenza dell'amministrazione e organizzazione delle agenzie di viaggi; conoscenza di tecnica, legislazione e geografia turistica; conoscenza di almeno due lingue straniere). Il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al versamento di un congruo deposito cauzionale.

47. Il medesimo articolo stabilisce che l'attività delle agenzie comprende la "*produzione, organizzazione di viaggi e soggiorni, intermediazione nei predetti servizi o anche entrambe le attività*". Le leggi regionali specificano in maniera più dettagliata le tipologie di attività riservate alle agenzie, sottoponendole ad un regime di vigilanza e controllo esercitato dalle stesse Regioni ovvero, in caso di delega, dai Comuni o dalle Province.

Insieme all'organizzazione e vendita di viaggi e soggiorni (nel qual caso, se trattasi di pacchetti turistici "tutto compreso", sono sottoposti alla disciplina prevista dal Decreto Legislativo 17 marzo 1995 n. 111 di attuazione della Direttiva 90/314/CEE) le agenzie possono svolgere altre attività "minori", quali: l'organizzazione di escursioni individuali o collettive e giri di città con ogni mezzo di trasporto, l'accoglienza dei clienti nei porti, aeroporti e stazioni, l'attività d'informazione e propaganda di iniziative turistiche, il noleggio di autovetture e di altri mezzi di trasporto, la prenotazione e vendita di biglietti per spettacoli, fiere e manifestazioni, l'assistenza per il rilascio di passaporti e visti consolari, l'organizzazione di convegni e congressi.

48. Nell'attività di vendita dei biglietti aerei, le agenzie di viaggi operano per conto delle compagnie aeree, le quali si assumono i rischi e riscuotono anche i compensi della prestazione di servizi di trasporto aereo e figurano direttamente come parti contraenti nei contratti con i passeggeri.

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

49. Un'agenzia che voglia vendere biglietteria internazionale deve rivolgere una richiesta alla sede IATA-International Air Transport Association¹⁸ del proprio paese. La sede IATA effettua un'istruttoria diretta a verificare la sussistenza di una serie di requisiti di carattere finanziario e professionale¹⁹. In caso di esito positivo dell'istruttoria, l'agenzia viene abilitata quale "agenzia IATA", riceve dalla stessa i documenti di viaggio validi per tutte le compagnie IATA e può procedere all'emissione di biglietteria aerea internazionale valida per il trasporto aereo operato da tali compagnie.

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

¹⁷ [Cfr. decisione della Commissione del 14 luglio 1999, caso n. IV/D-2/34.780, Virgin/British Airways, G.U. n. L 030 del 4/2/2000, pagg. 1-24.]

¹⁸ [La IATA ha sede a Montreal (Canada) ed è nata nel dicembre 1944 a seguito della trasformazione di un'organizzazione simile - l'International Air Traffic Association - costituita nel 1919. La IATA riunisce 259 compagnie aeree ed ha tra le sue principali finalità di creare un accordo tra i vettori aerei su tutti gli aspetti economici del trasporto aereo internazionale. L'adesione alla IATA è aperta a tutte le compagnie aeree che effettuino il servizio di trasporto aereo su due o più stati legittimati ad aderire all'ICAO - International Civil Aviation Organization.]

¹⁹ [Il rapporto tra vettori aerei e agenzie è regolato dalla Risoluzione 814, un Regolamento approvato dalla PACONF - Passenger Agency Conference, organismo assembleare cui partecipano i vettori aderenti alla IATA.]

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

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

51. Nell'ipotesi in cui una compagnia aerea si trovi in una posizione di forza nei servizi di trasporto aereo, un'agenzia di viaggi che venda biglietteria aerea si troverà inevitabilmente a negoziare con tale compagnia e ad effettuare una parte consistente delle sue vendite di biglietti aerei per tale compagnia. Di conseguenza, le commissioni corrisposte da questa costituiranno una quota sostanziale dei proventi realizzati dall'agenzia tramite tutte le compagnie aeree. Anche se l'agenzia intendesse vendere i biglietti di altre compagnie aeree, le sue entrate sarebbero influenzate in maniera significativa dalle commissioni offerte dalla compagnia dominante.

52. I vettori aerei, nel domandare servizi di biglietteria aerea, si avvalgono in misura prevalente della rete commerciale delle agenzie di viaggi. Sulla base di una stima fornita da Assoviaggi (doc. 95) la percentuale di vendita di biglietti aerei intermediata dalle agenzie di viaggi dovrebbe essere pari a circa il 75% del totale. Per quanto riguarda Alitalia, la vendita di biglietti aerei intermediata dalle agenzie di viaggi risulta pari, nel 1999, a circa l'[80%-90%] del totale (doc. 58, fascicolo ispezione). Le compagnie aeree svolgono anche attività diretta di emissione e vendita della biglietteria attraverso a) loro rappresentanze ed uffici localizzati prevalentemente nei maggiori centri urbani, b) uffici di biglietteria dislocati negli scali aeroportuali e c) servizi di vendita diretta (vendite telefoniche e via Internet).

La circostanza per cui le compagnie aeree possono svolgere direttamente l'attività di vendita di biglietteria aerea, invece che acquistare tali servizi dalle agenzie di viaggi, non impedisce l'esistenza di un mercato rilevante per tali servizi. In molti casi infatti si può riscontrare che i clienti in un mercato hanno la possibilità di produrre in modo autonomo, in tutto o in parte, i prodotti o i servizi di cui hanno bisogno. Ciò non è di ostacolo alla definizione di un mercato rilevante, ma può, eventualmente, avere influenza sul potere contrattuale dei fornitori e degli acquirenti.

53. Deve rilevarsi che i servizi per il trasporto aereo di linea offerti dalle agenzie devono essere tenuti distinti dagli altri servizi offerti dalle agenzie e, in particolare, dai servizi per il trasporto aereo su voli *charter*.

Non appare opportuno considerare i diversi servizi offerti dalle agenzie come appartenenti ad un unico mercato, in quanto le agenzie non sono libere di decidere di concentrarsi su un determinato servizio piuttosto che su un altro. Pertanto, un grande acquirente di servizi di agenzia per il trasporto aereo può trovarsi in posizione dominante anche se le agenzie di viaggi vendono servizi di diversa natura.

Con riguardo ai servizi di agenzia richiesti dai vettori per la biglietteria *charter*, deve rilevarsi che essi presentano caratteristiche di occasionalità e stagionalità (con modalità operative che variano di frequente), oltre che differenze nei rapporti contrattuali tra i vettori stessi e le agenzie, tali da rendere questi servizi del tutto diversi da quelli richiesti nel caso della biglietteria di linea. In ogni caso, i servizi di agenzia per il trasporto aereo su voli *charter* rappresentano una parte trascurabile del fatturato delle agenzie.

54. In conclusione, i servizi di agenzia per il trasporto aereo di linea individuano un mercato distinto nel quale la domanda è rappresentata dalle compagnie aeree e l'offerta proviene dalle agenzie di viaggi²⁰. Sotto questo profilo, gli altri servizi offerti dalle agenzie di viaggi (quali, ad esempio, i servizi di biglietteria marittima o ferroviaria) non possono essere considerati come appartenenti al medesimo mercato in quanto non sostituibili dal lato della domanda e dell'offerta.

3.4.1.2. Il mercato geografico

55. La dimensione geografica del mercato dei servizi offerti dalle agenzie di viaggi alle compagnie aeree può essere identificata con il territorio italiano. I seguenti elementi possono essere adottati a sostegno di tale conclusione.

Le compagnie aeree sono interessate a distribuire i propri biglietti in modo ampio ed uniforme sul territorio nazionale. A tal fine esse organizzano la rete distributiva della biglietteria a livello nazionale e definiscono le condizioni contrattuali applicabili nei rapporti con le agenzie in via unitaria, prescindendo generalmente dalla localizzazione geografica delle agenzie. A ciò deve aggiungersi che le compagnie aeree di frequente negoziano l'applicazione di incentivi con un unico soggetto giuridico, al quale tuttavia corrisponde un numero elevato di sedi di agenzia con diverse localizzazioni sul territorio nazionale ('agenzie multilocate') o differenti agenzie di viaggi affiliate ad una rete di agenzie.

²⁰ [Cfr. decisione della Commissione del 14 luglio 1999, caso n. IV/D-2/34.780, *Virgin/British Airways*, G.U. n. L 030 del 4/2/2000, pagg. 1-24; decisione della Commissione del 30 luglio 91, caso n. IV/32.659, *Programma IATA agenzie passeggeri*, G.U. n. L 258 del 16/9/91, pag. 18-28.]

56. Deve infine escludersi che il mercato possa presentare dimensioni più ampie rispetto al mercato nazionale. Infatti, i vettori acquistano i servizi di agenzia per il trasporto aereo all'interno dei confini nazionali e sono in grado di applicare alle agenzie in ciascun paese condizioni diverse. In generale, anche quando un'agenzia opera in più di uno stato membro, la compagnia aerea acquista i servizi di agenzia su base nazionale.

3.4.1.3. Caratteristiche del mercato

57. Attualmente operano in Italia circa 7.000 agenzie di viaggi. Le maggiori e le più importanti sono agenzie che aderiscono al sistema di fatturazione IATA denominato "*Billing and settlement plan*" (di seguito BSP). Nel complesso, le agenzie partecipanti al BSP sono 5.000, delle quali sono attive 4.664. Di queste, 4.350 sono agenzie IATA accreditate, che possono vendere biglietti per voli di linea internazionali nell'ambito del *Programma IATA Agenzie Passeggeri*, e 314 sono agenzie partecipanti al BSP che vendono solo servizi di trasporto aereo nazionale all'interno dell'Italia²¹.

58. Nella tabella che segue sono riportati i valori relativi alle commissioni standard e alle *over commission* corrisposte alle agenzie di viaggi dai principali vettori attivi in Italia, tra gli anni 1997 e 2000. Da tali dati si evince che, nel 2000, per quanto riguarda le commissioni standard la posizione di Alitalia rispetto a Lufthansa (vettore che, risulta corrispondere gli importi maggiori di commissioni standard dopo Alitalia) è pari a circa [3-6] volte. Relativamente alle *over commission*, il rapporto tra le commissioni corrisposte da Alitalia e quelle corrisposte da Lufthansa (vettore che, sulla base dei dati disponibili, risulta corrispondere gli importi di *over commission* maggiori dopo Alitalia) è pari a circa [3-6] volte.

Tabella 1: Commissioni corrisposte alle agenzie di viaggi da alcuni vettori aerei. Commissioni standard e *over commission*-Tratte nazionali e internazionali. 1997-2000 (miliardi di lire)

Anno	Alitalia		Air One		Air France		British Airways		Meridiana		Iberia		Lufthansa	
	<i>over</i>	<i>std</i>	<i>over</i>	<i>std</i>	<i>over</i>	<i>std</i>	<i>over</i>	<i>std</i>	<i>over</i>	<i>std</i>	<i>over</i>	<i>std</i>	<i>over</i>	<i>std</i>
1997	[omissis]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	[omissis]	[omissis]	[omissis]	n.d.	n.d.	n.d.
1998	[omissis]	[omissis]	n.d.	[omissis]	[omissis]	[omissis]	n.d.	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	n.d.	n.d.	[omissis]
1999	[omissis]	[omissis]	n.d.	[omissis]	[omissis]	[omissis]	n.d.	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	n.d.	n.d.	[omissis]
2000	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	n.d.	[omissis]	n.d.	[omissis]	n.d.	n.d.	n.d.	[omissis]

Fonte: Alitalia, Air One, Air France, Iberia, Meridiana, IATA

59. Per determinare l'ammontare complessivo dei servizi di agenzia per il trasporto aereo domandati dall'insieme dei vettori, è possibile stimare un valore realistico del totale delle commissioni corrisposte alle agenzie per i servizi resi ai vettori. Tale stima può essere calcolata supponendo che la percentuale di biglietteria aerea BSP realizzata dai sei principali vettori (Alitalia, Air One, Lufthansa, British Airways, Meridiana, Air France) sull'insieme delle rotte da e per l'Italia corrisponda alla percentuale di servizi domandati dai medesimi vettori alle agenzie. Poiché i citati vettori rappresentano, nel 2000, il [omissis] della biglietteria venduta attraverso il BSP, il valore del mercato nazionale dei servizi di agenzia può essere stimato in circa [500-1.000] miliardi di lire per il 2000²². Sul tale mercato Alitalia acquista servizi per [200-400] miliardi di lire (pari alla somma di commissioni standard e *over commission*) e le può quindi essere attribuita una quota pari a circa il [35%-45%], mentre il suo principale concorrente (Lufthansa) raggiunge il [10%-20%] e i suoi cinque principali concorrenti, nel loro insieme, il [20%-30%] del mercato.

3.4.2. Il trasporto aereo passeggeri di linea da e per l'Italia

3.4.2.1. Il mercato del prodotto

60. Poiché Alitalia fornisce i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri verso e da località situate in Italia, i comportamenti contestati sono idonei a produrre effetti su questi servizi di trasporto aereo complessivamente considerati.

Ciascuna delle rotte servite da Alitalia costituisce potenzialmente un distinto mercato del prodotto. La Corte di Giustizia ha affermato al riguardo che per stabilire se una determinata rotta servita da voli di linea costituisce un mercato distinto deve accertarsi "se il volo di linea su una determinata rotta possa essere differenziato, rispetto alle

²¹ [Le agenzie di viaggi che non partecipano al BSP potrebbero vendere servizi di trasporto aereo con voli di linea solo sulla base di un accordo individuale con una compagnia aerea.]

²² [omissis].

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 una misura scarsamente rilevante”²³.

61. Applicando tale criterio ai voli offerti da Alitalia, sono individuabili numerosi mercati del prodotto per il trasporto aereo verso e dall'Italia. I passeggeri per i quali il fattore tempo non è importante, e in particolare quelli che intendono realizzare il loro viaggio al minor costo possibile, avranno diverse alternative a un dato volo Alitalia tra due località. Possono infatti iniziare il loro viaggio da un altro aeroporto e possono completarlo facendo uno o più scali e proseguendo con una coincidenza verso la loro destinazione finale. I passeggeri per cui il tempo è invece importante e che possono effettuare il loro viaggio con un volo diretto dal più vicino aeroporto si troveranno in una situazione diversa. Questi passeggeri non saranno disposti a perdere il tempo richiesto da scali intermedi e a prendere coincidenze e considereranno intercambiabili solo i voli diretti che collegano l'aeroporto più vicino alla loro destinazione finale.

62. I voli Alitalia sono venduti su una serie di mercati del prodotto, a seconda delle esigenze dei passeggeri e dei mezzi di trasporto alternativi che essi hanno a disposizione. Su alcuni di questi mercati del prodotto, Alitalia si trova ad affrontare la concorrenza rappresentata da altri mezzi di trasporto e da rotte alternative per un determinato viaggio in aereo. Sul mercato dei viaggi d'affari, particolarmente lucrativo, un volo Alitalia che collega due località può trovarsi ad affrontare solo la concorrenza dei voli diretti tra le due località offerti da altre compagnie aeree.

3.4.2.2. Il mercato geografico

63. Il mercato in esame comprende, come visto in precedenza, l'insieme delle rotte servite dai diversi vettori, con riferimento sia ai voli nazionali che a quelli internazionali da e per l'Italia. Alitalia vende tali prodotti nel territorio italiano attraverso le agenzie di viaggi sulla base degli accordi descritti in precedenza e queste transazioni sono regolate dal meccanismo del BSP della IATA. Al medesimo sistema sono sottoposte anche le vendite dei vettori concorrenti di Alitalia.

64. Le norme IATA sull'uso in successione dei *coupon* (i singoli tagliandi che compongono un biglietto aereo) consentono alle compagnie aeree di applicare a un viaggio andata e ritorno in partenza dall'Italia e a destinazione di una località al di fuori dell'Italia condizioni diverse da quelle applicate a un viaggio che utilizza gli stessi voli, ma in partenza da una località al di fuori dell'Italia. Le norme IATA, impedendo la separazione dei biglietti nei singoli tagliandi che li costituiscono e la ricomposizione dei tagliandi stessi in biglietti per viaggi in partenza dall'Italia, non consentono di praticare l'arbitraggio tra diversi mercati geografici.

65. Il mercato geografico rilevante per il trasporto aereo è perciò, al massimo, quello dell'Italia. Alitalia fissa i prezzi e le condizioni per i suoi biglietti in maniera uniforme sull'intero territorio italiano utilizzando, come detto in precedenza, il sistema BSP della IATA e provvede alla loro diffusione in tutta Italia attraverso i sistemi telematici di prenotazione. Il territorio italiano costituisce pertanto il mercato geografico rilevante per i servizi di trasporto aereo.

3.4.2.3. Caratteristiche del mercato

66. Alitalia vende la biglietteria aerea in prevalenza attraverso le agenzie di viaggi italiane sulla base degli accordi descritti in precedenza e queste transazioni sono regolate tramite il meccanismo BSP della IATA. Anche i concorrenti di Alitalia utilizzano i medesimi canali di distribuzione dei propri biglietti aerei per le vendite effettuate a soggetti residenti in Italia ed i rapporti con le agenzie di viaggi sono regolati tramite il BSP.

67. Le tabelle che seguono mostrano il volume di affari della biglietteria aerea nazionale ed internazionale sviluppato attraverso le agenzie di viaggi italiane iscritte al BSP dalle principali compagnie aeree nazionali e comunitarie relativamente agli anni 1997-2000.

Tabella 2: Vendite di biglietteria aerea nazionale da agenzie BSP (in milioni di lire) e relative quote delle compagnie (in percentuale)

Vendite biglietteria nazionale	Totale vendite	Alitalia	Meridiana	Air One	Air France	Lufthansa	British Airways	Altri vettori
1997*	[omissis]	[omissis] [70%-80%]	[omissis] [10%-20%]	[omissis] [0%-10%]	n.d.	n.d.	n.d.	[omissis] [0%-10%]
1998**	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	n.d.	[omissis]	[omissis]	[omissis]

²³ [Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 aprile 1989, causa C-66/86, Ahmed Saeed Flugreisen, Raccolta 1989, pag. 803, punto 40 della motivazione.]

		[70%-80%]	[10%-20%]	[0%-10%]		[0%-10%]	[0%-10%]	[0%-10%]
1999***	[omissis]	[omissis] [60%-70%]	[omissis] [10%-20%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]
2000***	[omissis]	[omissis] [60%-70%]	[omissis] [10%-20%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [10%-20%]

* Fonte FIAVET.

** Fonte IATA. I dati si riferiscono ai soli mesi da agosto a dicembre dell'anno 1998.

*** Fonte IATA.

Tabella 3: Vendite di biglietteria aerea internazionale da agenzie BSP (in milioni di lire) e relative quote delle compagnie aeree (in percentuale)

Vendite biglietteria internazionale	Totale vendite	Alitalia	Meridiana	Air One	Air France	Lufthansa	British Airways
1997*	[omissis]	[omissis] [30%-40%]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1998**	[omissis]	[omissis] [30%-40%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [10%-20%]	[omissis] [0%-10%]
1999***	[omissis]	[omissis] [30%-40%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [10%-20%]	[omissis] [0%-10%]
2000***	[omissis]	[omissis] [30%-40%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [10%-20%]	[omissis] [0%-10%]

* Fonte FIAVET.

** Fonte IATA. I dati si riferiscono ai soli mesi da agosto a dicembre dell'anno 1998.

*** Fonte IATA.

Tabella 4: Vendite derivanti da biglietteria nazionale e internazionale delle compagnie aeree (milioni di lire) e relative quote (%)

Vendite naz. e internaz.	Totale vendite	Alitalia	Meridiana	Air One	Air France	Lufthansa	British Airways
1997*	[omissis]	[omissis] [40%-50%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	n.d.	n.d.	n.d.
1998**	[omissis]	[omissis] [40%-50%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]
1999***	[omissis]	[omissis] [40%-50%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]
2000***	[omissis]	[omissis] [40%-50%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]	[omissis] [0%-10%]

Fonte: elaborazione dati FIAVET e IATA.

68. Con riferimento alla vendita di biglietti aerei per il tramite delle agenzie di viaggi, Alitalia detiene nel 1999 una quota sui voli nazionali pari ad oltre il [60%-70%], mentre al suo principale concorrente, Meridiana, può essere attribuita una quota pari a circa il [10%-20%]. Nel 2000 la quota di Alitalia è superiore al [60%-70%] e quella di Meridiana è del [10%-20%] (cfr. tabella 5).

Per quanto riguarda i voli internazionali, la compagnia di bandiera raggiunge nel 1999 una quota di mercato di poco superiore al [30%-40%], rispetto al [10%-20%] detenuto da Lufthansa che è il suo concorrente più prossimo. La quota di Alitalia nel 2000 diventa del [30%-40%], mentre quella di Lufthansa rimane sostanzialmente invariata (cfr. tabella 6).

Nel 1999 le vendite di biglietteria nazionale e internazionale di tutte le compagnie aeree effettuate in Italia per il tramite del BSP ammontano a circa [omissis], dei quali [omissis] (corrispondenti al [40%-50%]) sono attribuibili ad Alitalia. Nel 2000 le vendite complessive sono pari a [omissis], dei quali [omissis] ([40%-50%]) rappresentano le vendite effettuate da Alitalia (cfr. tabella 7).

69. In conclusione, i mercati rilevanti sono costituiti dai mercati nazionali dei servizi di agenzia per il trasporto aereo di linea e dei servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri venduti in Italia.

4. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

Assoviaggi ed Hello Travel

70. Nel corso delle audizioni tenutesi il 25 settembre 2000 e il 15 maggio 2001, Assoviaggi ed Hello Travel hanno ribadito le argomentazioni svolte nell'ambito della denuncia presentata all'Autorità. Le parti ha tenuto a precisare che i comportamenti di Alitalia, in particolare nella determinazione delle commissioni agenziali, sono caratterizzati da una piena indipendenza di comportamenti, anche rispetto alle posizioni espresse dalle organizzazioni rappresentative delle agenzie di viaggi. In occasione della riduzione delle commissioni per la biglietteria nazionale dal 7,27% al 5,45% *“Alitalia ha diminuito con decisione unilaterale le commissioni sulla biglietteria nazionale di circa due punti percentuali, dimostrando una assoluta autonomia di comportamento rispetto alle agenzie di viaggi e ai consumatori finali”* (doc. 22).

Al riguardo, le Parti producono uno studio condotto dall'Ufficio Economico della Confesercenti dal quale emerge che *“il 98% delle agenzie di viaggi sono imprese di piccole o medie dimensioni, che quindi si trovano in condizione di estrema debolezza nei confronti di Alitalia, posto che quest'ultima rappresenta un partner irrinunciabile”*²⁴.

71. Inoltre, secondo Assoviaggi, l'applicazione degli schemi incentivanti da parte di Alitalia, provocherebbe un effetto discriminatorio tra agenzie in occasione della loro partecipazione a gare per l'affidamento di servizi di biglietteria (a favore di enti e imprese). In tali occasioni, infatti, l'effetto distorsivo degli incentivi provocherebbe un ingiustificato vantaggio per alcune agenzie che sarebbero in grado di offrire i propri servizi con sconti particolarmente consistenti rispetto ad altre agenzie di analoghe dimensioni e con simili livelli di professionalità.

Alitalia

72. Nel corso delle audizioni tenutesi il 29 novembre 2000 e il 15 maggio 2001, Alitalia ha sollevato alcune obiezioni riguardo a diversi profili e, precisamente, a) alla definizione dei mercati rilevanti e, soprattutto, alla effettiva esistenza di un mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, b) alla ipotizzata posizione dominante in capo ad Alitalia, c) ai presunti comportamenti abusivi tenuti dalla stessa Alitalia.

I mercati rilevanti

73. La tesi di fondo di Alitalia è che il mercato dei servizi di agenzia non esista: il ragionamento della parte si fonda sulla constatazione che *“l'agenzia non è un soggetto che offre servizi al vettore, ma un semplice preposto che stipula in nome e per conto del vettore il contratto di trasporto con il passeggero”*²⁵. In ogni caso, sostiene Alitalia, anche laddove tale mercato esistesse, la sua ampiezza sarebbe ben maggiore di quella prospettata dall'Autorità, in quanto le dimensioni del *“mercato dei servizi di vendita del trasporto aereo ... non si esauriscono nelle sole vendite da parte delle agenzie”*, ma ricomprendono anche le vendite effettuate *“tramite uffici o rappresentanze dirette e in misura sempre crescente tramite canali alternativi (telefono, internet, terminali elettronici per il cd. self-ticketing)”*²⁶.

74. Per quanto attiene ai mercati del trasporto aereo, Alitalia ha osservato che non è possibile prendere in considerazione il generico mercato del trasporto passeggeri da e per l'Italia. Anche al fine di valutare correttamente la posizione di Alitalia, si dovrebbe compiere un'attenta analisi dei singoli mercati rilevanti (intesi come singole rotte o fasci di rotte) e per ciascuno di essi verificare l'eventuale esistenza di una posizione dominante in capo ad Alitalia.

75. Inoltre, Alitalia sostiene che al fine di verificare la sussistenza della fattispecie abusiva contestata, occorrerebbe più propriamente delimitare il mercato geografico dei servizi di agenzia per il trasporto aereo a livello locale o al massimo regionale. Dato che l'ipotizzato comportamento illecito appare essere l'applicazione di schemi di incentivi fidelizzanti con effetti anticoncorrenziali sui mercati del trasporto aereo, occorrerebbe verificare gli effetti fidelizzanti nelle effettive realtà locali dove si confrontano i vettori aerei. Gli schemi di incentivazione variano anche in funzione della tipologia della domanda di trasporto aereo e delle alternative a disposizione dell'utenza. Nel Veneto, ad esempio, la quota di Alitalia è del [10%-20%] sui voli nazionali e lì qualsiasi schema di incentivazione dovrebbe essere considerato legittimo.

In ogni caso, dal punto di vista dei vettori aerei si deve rilevare una limitata sostituibilità tra agenzie se si supera l'area regionale. Un'agenzia di viaggio situata in una determinata località vende, di norma, biglietti che originano dall'aeroporto più vicino alla stessa località. Infatti, *“con riguardo alla dimensione geografica del mercato dei servizi di agenzia assume rilievo l'eventuale sostituibilità tra agenzie, la quale non è molto elevata se si supera l'area regionale”* (doc. 63).

²⁴ [Verbale dell'audizione finale del 15 maggio 2001.]

²⁵ [Memoria di Alitalia del 10 maggio 2001, pag. 4.]

²⁶ [Ibidem, pag. 9.]

76. Una definizione del mercato geografico locale consentirebbe inoltre di ridimensionare in alcune circostanze la supposta supremazia di Alitalia nei confronti delle agenzie di viaggi. Per esempio in Sardegna o in Sicilia si può ipotizzare ragionevolmente che la biglietteria navale sia più consistente di quella aerea.

La posizione dominante

77. Con riferimento alla presunta posizione dominante detenuta da Alitalia, si sostiene che occorrerebbe effettuare un'analisi “*del reale peso della biglietteria Alitalia sull'attività delle agenzie*” (memoria del 10 maggio 2001, p. 16). In primo luogo, una quota significativa di agenzie di viaggi non dispone di alcun tipo di biglietteria aerea a dimostrazione del fatto che il servizio di biglietteria aerea non è indispensabile all'attività delle agenzie. In secondo luogo, anche per le agenzie che dispongono del servizio di biglietteria aerea, l'incidenza di tale servizio sul fatturato complessivo di agenzia non supera il 18% con riferimento ad Alitalia.

78. Da ciò consegue che Alitalia non può “*essere considerata un contraente necessario per le agenzie, visto che (...) per moltissimi dei prodotti in questione [servizi di trasporto aereo] le agenzie dispongono di altri soggetti (vettori) dai quali possono procurarsi i prodotti da vendere alla propria clientela*” (ibidem, p.23).

79. Per quanto riguarda gli altri indicatori della presunta posizione dominante di Alitalia, viene rilevato che: a) la sola vendita di biglietteria attraverso le agenzie non è indicatore affidabile della asserita posizione dominante di Alitalia sul complesso delle rotte da e per l'Italia; b) la fissazione della percentuale delle commissioni standard sui voli nazionali è per definizione una decisione unilaterale del vettore e che la riduzione di tale percentuale rappresenta solo il tentativo di ridurre i costi della distribuzione agenziale; c) i presunti vantaggi informativi in capo ad Alitalia sono inesistenti posto che qualunque agenzia può ragionevolmente stimare il valore del volato nella misura dell'80-85% del venduto.

La presunta condotta abusiva

80. Con riferimento alla supposta condotta abusiva, Alitalia sostiene che gli sconti fedeltà, per costante giurisprudenza comunitaria, devono essere caratterizzati dall'impegno di approvvigionamento esclusivo o quasi esclusivo assunto dal cliente nei confronti del fornitore in posizione dominante. Nel caso di specie tale circostanza non è stata riscontrata, posto che, nei confronti delle agenzie, non vi è alcun vincolo di esclusiva od obbligo di copertura quasi totale del proprio fabbisogno a favore di Alitalia.

81. Anche per quanto riguarda la durata dei contratti relativi agli schemi di incentivazione, il limite temporale di tre o quattro mesi riguardante gli schemi adottati da Alitalia a partire dal 2000 risulta escludere una eventuale illegittimità degli schemi stessi, alla luce della giurisprudenza comunitaria nel caso *Michelin*.

82. A riprova del carattere non fidelizzante degli schemi adottati a favore delle agenzie, Alitalia sottolinea la sostanziale autonomia decisionale del consumatore che si rivolge all'agenzia avendo già ben chiaro il vettore con il quale viaggiare, sottraendo, pertanto, all'agenzia qualunque potere di influenzare le scelte del consumatore.

83. Inoltre, con riguardo agli effetti dell'applicazione di schemi incentivanti del tipo di quelli contestati nel provvedimento di avvio, Alitalia afferma che essi sono legati a un incremento di efficienza da parte sua, posto che “*Alitalia sopporta minori costi per quelle agenzie che lavorano con buoni risultati e per le quali sarà meno necessario un continuo contatto con la forza vendita Alitalia*” (doc. 63).

84. In definitiva, gli schemi di incentivazione non avrebbero obiettivi di fidelizzazione ma “*finalità promozionali e di remunerazione delle migliori prestazioni, (...). (...) ogni impresa, che spera di ricevere l'incentivo, come riconoscimento del miglioramento delle prestazioni effettuate a favore dei prodotti del vettore-erogatore, sia indotta a svolgere, nei confronti dell'acquirente (il consumatore finale) un'attività promozionale*”²⁷.

85. Sostiene Alitalia che la presunta discriminazione tra le agenzie di viaggi è del tutto inesistente posto che gli schemi di incentivazione da essa adottati premiano esclusivamente i progressi realizzati dalle agenzie. Al contrario, sarebbe stato discriminatorio, da parte di Alitalia, trattare in modo uguale agenzie che avessero svolto prestazioni differenti a favore di Alitalia.

86. Secondo Alitalia è poi priva di qualunque riscontro nella realtà la tesi in virtù della quale vi sarebbero stati effetti di barriera all'entrata sui mercati del trasporto aereo per i vettori concorrenti, derivanti dall'applicazione degli schemi di incentivazione. Infatti, “*analizzando l'evoluzione delle quote di mercato di Alitalia e dei concorrenti, emerge*

²⁷ [Ibidem, pagg. 37-38.]

che, dal 1997 ad oggi, non solo è sensibilmente diminuita la quota di Alitalia, ma è anche sensibilmente aumentata la quota dei vettori concorrenti senza che, a fronte di tale aumento, siano esponenzialmente aumentate le over commission corrisposte alle agenzie”²⁸.

87. Alitalia, premettendo che è “*puramente matematico e del tutto teorico*” il calcolo riportato nella comunicazione delle risultanze istruttorie relativo alle *over commission* che un vettore concorrente dovrebbe corrispondere alle agenzie per incentivarle a vendere propri biglietti invece che quelli di Alitalia, conclude le proprie argomentazioni sottolineando che il presunto mercato dei servizi di agenzia è comunque accessibile a tutti i vettori. In tale contesto, gli schemi di incentivazione adottati da Alitalia non solo non sarebbero idonei ad alterare la concorrenza tra le agenzie, ma non comporterebbero neanche effetti sensibili sui mercati del trasporto aereo.

5. VALUTAZIONE GIURIDICA

5.1. Applicabilità dell'articolo 82 del Trattato CE

88. Il presente procedimento istruttorio è stato avviato dall'Autorità sulla base dell'articolo 82 del Trattato CE, in quanto i comportamenti denunciati, suscettibili di configurare abusi di posizione dominante, apparivano idonei a pregiudicare il commercio tra gli Stati membri della Comunità europea.

5.1.1. Parte sostanziale del mercato comune

89. Alitalia detiene una posizione dominante e pratica gli abusi descritti in precedenza sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo le cui dimensioni geografiche sono pari all'Italia. Questo mercato costituisce una parte sostanziale del mercato comune. Inoltre, questi abusi sono idonei a produrre effetti anche sui mercati del trasporto aereo di linea di passeggeri da e per l'Italia.

5.1.2. Conseguenze sugli scambi intracomunitari

90. I comportamenti abusivi oggetto del presente provvedimento inducono illecitamente le agenzie di viaggi italiane a fornire servizi di agenzia per il trasporto aereo ad Alitalia piuttosto che ad altre compagnie aeree sue concorrenti. Queste pratiche tendono a ridurre la quantità di servizi di agenzia per il trasporto aereo offerti ad altre compagnie aeree e contribuiscono a rendere meno favorevoli le condizioni alle quali questi servizi vengono prestati.

Poiché molte di queste compagnie aeree hanno sede in paesi diversi dall'Italia, le pratiche in questione influenzano gli scambi intracomunitari nel settore dei servizi di agenzia per il trasporto aereo.

91. Inoltre, le vendite di biglietti aerei cui si riferiscono le commissioni esaminate nel presente provvedimento includono rotte interne all'Italia, collegamenti tra l'Italia e il resto dell'Unione Europea, nonché tra l'Italia e paesi terzi. Questi sistemi abusivi di commissioni hanno determinato, quindi, distorsioni della concorrenza su tali collegamenti aerei, in quanto hanno ad oggetto l'esclusione dei concorrenti di Alitalia dai mercati del trasporto aereo da e per l'Italia. Poiché i servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri sono oggetto di scambi tra gli Stati membri dell'Unione Europea, tali pratiche producono un ulteriore effetto sugli scambi tra gli stati membri dell'Unione Europea.

5.2. L'accertamento della posizione dominante di Alitalia sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo.

92. Con riguardo alla definizione del mercato sul quale deve accertarsi la posizione dominante di Alitalia, occorre precisare che non appare condivisibile l'argomentazione svolta da Alitalia e riportata al precedente punto 73, secondo cui non potrebbe essere configurato un distinto mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, in quanto l'agenzia stessa non è che un mero intermediario tra il consumatore e il vettore nella fornitura del servizio di trasporto aereo. In realtà, la funzione di intermediazione si realizza pienamente con riferimento al solo servizio di trasporto aereo per il quale, in effetti, l'agenzia, rispetto all'utente finale, agisce in nome e per conto del vettore. Al contrario, i servizi che l'agenzia fornisce ai vettori aerei, descritti al punto 48, costituiscono un'attività distinta per la quale le agenzie detengono una peculiare professionalità remunerata dai vettori mediante la corresponsione di specifiche commissioni.

Tali commissioni costituiscono quindi il prezzo che i vettori pagano per l'ottenimento di servizi di agenzia per il trasporto aereo e il loro valore rappresenta l'equilibrio raggiunto tra la domanda espressa dalle compagnie aeree e l'offerta espressa dalle agenzie stesse. In conclusione, la funzione di intermediario che l'agenzia svolge per conto del vettore per la prestazione del servizio di trasporto aereo a favore dell'utente finale va nettamente distinta dall'autonoma e indipendente attività dell'agenzia stessa, consistente nella fornitura di servizi ai vettori. Mentre, quindi, nel servizio di

²⁸ [Ibidem, pag. 41.]

trasporto aereo la responsabilità della fornitura del servizio rimane in capo al vettore (che ne riscuote i relativi compensi da parte dell'utente finale), la responsabilità per la fornitura di servizi di agenzia al vettore è in capo alla stessa agenzia, la quale ne riscuote i relativi compensi da parte della compagnia aerea.

93. Secondo un consolidato orientamento comunitario, la posizione dominante viene definita come una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi e ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori²⁹. Nonostante la quota di mercato possa essere considerata l'indicatore più diretto per determinare la posizione dominante di un'impresa, una combinazione di più fattori può altresì concorrere a individuare una tale posizione, così come indicato dalla giurisprudenza comunitaria³⁰.

94. Nel caso di specie, la posizione dominante di Alitalia sul mercato dei servizi di agenzia viene individuata sulla base a) della quota di Alitalia su tale mercato, b) della sua posizione sul trasporto aereo passeggeri da e per l'Italia, c) dell'autonomia dei comportamenti di Alitalia nei confronti delle agenzie di viaggi, d) dei vantaggi informativi nei confronti delle stesse.

95. Sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, Alitalia detiene una quota pari a circa il [35%-45%], mentre il suo principale concorrente, Lufthansa, raggiunge il [10%-20%] e i suoi cinque principali concorrenti, nel loro insieme, il [20%-30%].

96. Per quanto attiene alla posizione di Alitalia sui mercati del trasporto aereo di linea di passeggeri da e per l'Italia, si può utilmente impiegare, quale approssimazione, il fatturato biglietteria realizzato dalle agenzie di viaggi e misurato attraverso il sistema BSP. Rispetto a tale indicatore, la quota percentuale attribuita ad Alitalia è pari, nel 1999, al [40%-50%], mentre il suo principale concorrente, Lufthansa raggiunge lo [0%-10%] e Meridiana e British Airways si collocano attorno allo [0%-10%]. Nel 2000 la quota di Alitalia è del [40%-50%], quella di Meridiana rimane invariata e la quota di Lufthansa cresce in misura poco significativa ([0%-10%]). Tale posizione ha subito nel corso degli ultimi anni e, in particolare, dal 1997, variazioni di limitata entità con riferimento ai servizi di biglietteria domandati sia per voli nazionali che per quelli internazionali.

97. Sulla base di questi dati, risulta di immediata evidenza che nessuna agenzia di viaggi può realisticamente immaginare di non offrire i propri servizi di biglietteria per il trasporto aereo, in particolare ad Alitalia, senza subire un danno economico irreparabile che potrebbe compromettere la sopravvivenza stessa dell'agenzia sul mercato³¹. Questo consente ad Alitalia di agire, nell'acquisto dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, in maniera indipendente dalle altre compagnie aeree che acquistano i medesimi servizi.

98. Contrariamente a quanto sostenuto da Alitalia nella memoria pervenuta in data 10 maggio 2001, non rappresentano elementi comprovanti l'assenza di una sua posizione dominante nei confronti delle agenzie di viaggio né il fatto che una buona parte delle agenzie di viaggi non offre il servizio di biglietteria aerea (circa il 30%), né la circostanza che in media solo il 18%³² del fatturato di una agenzia di viaggi deriva dalla vendita di biglietteria Alitalia. Ad avviso di Alitalia, questi indici escluderebbero una sua posizione dominante, coerentemente ai principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria, laddove in "*rapporti commerciali quasi inevitabili tra due contraenti, il soggetto considerato in posizione dominante era l'unico contraente possibile e ciò il più delle volte in particolare in virtù anche di diritti esclusivi*"³³ (memoria Alitalia del 10 maggio 2001, p. 22).

Sul punto, occorre sottolineare che i vettori che domandano servizi di agenzia per il trasporto aereo non si rivolgono alle agenzie che non offrono alcun servizio connesso al trasporto aereo. Questa categoria di agenzie non offre, quindi, servizi facenti parte del mercato rilevante ed è ininfluenza ai fini della determinazione della posizione dominante di Alitalia sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo. Non rileva, parimenti, il fatto che le agenzie prestino

²⁹ [Sentenza della Corte di Giustizia del 13 febbraio 1979, causa C-85/76 Hoffmann – La Roche/ Commissione, Raccolta 1979, pag. 461, pag. 520.]

³⁰ [Cause riunite T-24/93, T-25/93, T-26/93, T-28/93, Compagnie Maritimes Belges Transports e altri/ Commissione, Raccolta 1996, pag. II-1201, punto 76 della motivazione.]

³¹ [Si veda, al riguardo, quanto affermato nel corso delle audizioni, da Fiavet, Assotravel, Assoviaggi. Quest'ultima nella sua memoria del 10 maggio 2001, ha prodotto uno studio elaborato dall'Ufficio Economico di Confesercenti, in base al quale il 60% del fatturato realizzato dalle agenzie di viaggi nel 2000 è rappresentato dalle vendite di biglietteria aerea e che di queste circa il 50% riguarda biglietteria Alitalia.]

³² [Fonte: elaborazioni Alitalia su dati ISTAT "IX Rapporto sul Turismo Italiano", Febbraio 2000 e dati BSP Italia.]

³³ [Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado del 21 ottobre 1997, Deutsche Bahn AG/Commissione, causa T-229/94, in Raccolta 1997 II-1689, punto 4; sentenza del Tribunale di primo grado del 10 luglio 1991, British Broadcasting Corporation/Commissione, causa T-70/89, in Raccolta II-535, punto 51.]

anche servizi diversi da quelli relativi al trasporto aereo, in quanto questi ultimi non sono ricompresi nel mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo come definito nella sezione 3.4.1. In ogni caso, al di là del peso finanziario specifico sul reddito di agenzia derivante dalla vendita di biglietteria Alitalia, occorre sottolineare che, per le agenzie, avere Alitalia tra i propri clienti risulta cruciale e irrinunciabile in considerazione della gamma di servizi aerei offerti dal vettore di bandiera.

99. Si può osservare che l'identificazione di una posizione dominante dal lato della domanda non richiede necessariamente una struttura di mercato di monopsonio, essendo sufficiente la mancanza, dal lato dell'offerta, di alternative economicamente significative. Ciò appare valere nel presente caso, dove, come si è detto, per le agenzie di viaggi che forniscono servizi per il trasporto aereo ai vettori risulta di vitale importanza avere Alitalia tra i propri clienti. Al riguardo, appare significativa la posizione di preminenza di Alitalia sui mercati del trasporto aereo espressa in termini di vendite di biglietti aerei effettuate in Italia attraverso il BSP. Al vettore è infatti attribuibile una quota che, oltre ad essere elevata in termini assoluti, rappresenta un multiplo di quella di qualsiasi altra compagnia aerea. La complessiva posizione di Alitalia sui mercati del trasporto aereo fa dunque sì che essa sia un partner obbligato per le agenzie di viaggi. La posizione di Alitalia sui mercati del trasporto aereo è ulteriormente evidenziata dalla notevole quota di mercato, in termini di passeggeri, raggiunta negli *hub* di Milano e Roma.

Tabella 5: Quote di mercato in termini di passeggeri transitati nell'hub di Milano (in %)

HUB Milano	1999	2000
Alitalia	[60%-70%]	[50%-60%]
Air One	[0%-10%]	[0%-10%]
Lufthansa	[0%-10%]	[0%-10%]
British Airways	[0%-10%]	[0%-10%]
Meridiana	[0%-10%]	[0%-10%]
Air France	[0%-10%]	[0%-10%]

Fonte: Sea

Tabella 6: Quote di mercato in termini di passeggeri transitati nell'hub di Roma (in %)

HUB Roma	1999	2000
Alitalia	[50%-60%]	[50%-60%]
Air One	[0%-10%]	[0%-10%]
British Airways	[0%-10%]	[0%-10%]
Lufthansa	[0%-10%]	[0%-10%]
Air France	[0%-10%]	[0%-10%]
Meridiana	[0%-10%]	[0%-10%]

Fonte: ADR

100. A conferma della posizione dominante di Alitalia sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo sta l'ampia autonomia di comportamenti manifestata dalla decisione unilaterale, adottata dalla stessa Alitalia nel 1998, di ridurre le commissioni standard da applicare alla vendita di biglietti per i voli nazionali. Tale riduzione è stata realizzata malgrado l'opposizione delle organizzazioni rappresentative delle agenzie di viaggi, e costituisce, inequivocabilmente, un'ulteriore manifestazione di comportamenti indipendenti dai concorrenti e dalle agenzie tipici dell'impresa in posizione dominante. A fronte di tale riduzione non si è registrata, peraltro, alcuna rinuncia alla vendita di biglietteria Alitalia da parte di agenzie di viaggio.

101. Deve infine considerarsi che le commissioni applicate da Alitalia nei rapporti con le agenzie di viaggi sono determinate nel loro ammontare sulla base di dati di volato noti soltanto ad Alitalia che non possono essere verificati dall'agenzia interessata. Tale vantaggio informativo contribuisce a determinare in capo al vettore una posizione di particolare indipendenza rispetto alle agenzie di viaggi³⁴.

102. Sulla base di quanto precede, si può concludere che Alitalia detiene una posizione dominante sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo.

5.3. Il carattere fidelizzante degli schemi di incentivazione di Alitalia

³⁴ [Contrariamente a quanto sostenuto da Alitalia, non si può ritenere che la differenza tra volato e venduto sia facilmente stimabile da una agenzia di viaggi. Tale conclusione deriva dall'osservazione che esistono significative differenze tra le stime fornite dalla stessa Alitalia che rappresenta il volato pari all'80-85% del venduto, e la stima effettuata da una importante agenzia di viaggio, [omissis] (doc. 75).]

103. Secondo i consolidati principi della giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia di concorrenza, l'impresa in posizione dominante ha una 'particolare responsabilità' in ragione della quale le è fatto divieto di porre in essere qualsiasi comportamento atto a ridurre la concorrenza o ad ostacolarne lo sviluppo nei mercati in cui, proprio per il fatto che vi opera un'impresa dominante, il grado di concorrenza è già ridotto³⁵. Sebbene l'esistenza di una posizione dominante non privi l'impresa che la detiene del diritto di tutelare i propri interessi commerciali e della facoltà di compiere, entro limiti ragionevoli, gli atti che ritenga opportuni per la protezione di tali interessi, non è ammissibile un comportamento che abbia lo scopo di rafforzare la sua posizione dominante e di abusarne³⁶.

Pertanto, comportamenti commerciali che possono essere legittimi, e costituire un aspetto normale dell'attività commerciale, se posti in essere da un'impresa che non detiene una posizione dominante, rappresentano invece abusi qualora siano applicati da un'impresa in tale posizione.

104. Poiché Alitalia detiene una posizione dominante sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, i sistemi di incentivazione descritti in precedenza rappresentano un abuso di tale posizione.

In particolare, i sistemi di incentivazione, in quanto premi di fedeltà, costituiscono condotte abusive idonee a fidelizzare le agenzie di viaggi. Alitalia, attraverso tale comportamento illecito influenza il funzionamento di un mercato in cui, proprio a causa della sua posizione dominante, il grado di concorrenza è già ridotto.

105. In base alla consolidata giurisprudenza comunitaria, un'impresa in posizione dominante può concedere sconti legati ad incrementi di efficienza-ad esempio sconti per grandi ordinativi che le consentono di realizzare economie di scala-ma non può concedere sconti o incentivi volti a incoraggiare la fedeltà del cliente e ad impedire, mediante la concessione di un vantaggio finanziario, che vengano effettuati acquisti presso concorrenti del fornitore dominante³⁷.

106. Affinché la concessione di sconti fedeltà ricada nel divieto di cui all'articolo 82 del Trattato CE, non è necessario, contrariamente a quanto sostiene Alitalia³⁸, che sussista un obbligo giuridico o una clausola espressa in base alla quale il cliente è tenuto a rifornirsi esclusivamente presso l'impresa dominante. Ciò che rileva a tal fine è che le condizioni di vendita del fornitore dominante siano tali da rendere conveniente per il cliente approvvigionarsi esclusivamente o prevalentemente presso di lui, mentre è del tutto ininfluenza stabilire quali siano i mezzi utilizzati per raggiungere tale risultato³⁹. Pertanto, un sistema di sconti fedeltà che non prevede clausole di esclusiva o impegni di approvvigionamento in via prevalente dal fornitore dominante, ma che è comunque idoneo, per le sue peculiarità, a far sì che il cliente sia legato al fornitore, può determinare effetti equivalenti a quelli che si determinerebbero in presenza di impegni di approvvigionamento esclusivo in un contratto di fornitura e costituisce un abuso se applicato da un'impresa in posizione dominante.

107. I principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di sconti fedeltà possono essere applicati anche al caso di specie nel quale non vengono in considerazione veri e propri sconti, bensì premi di fedeltà accordati alle agenzie di viaggio per la fornitura ad Alitalia, acquirente in posizione dominante, di servizi di agenzia per il trasporto aereo. In entrambi i casi infatti si tratta di forme illegittime di incentivazione degli acquisti (nel caso in cui il comportamento abusivo sia posto in essere da un'impresa in posizione dominante dal lato dell'offerta) o delle vendite (nel caso, come quello in esame, in cui l'impresa è dominante dal lato della domanda). Ciò che rileva è che le condizioni di acquisto

³⁵ [Cfr. tra le altre, sentenza della Corte di Giustizia del 13 febbraio 1979, C-85/76, *Hoffman-La Roche*, Raccolta 1979, p. 461; sentenza della Corte di Giustizia del 16 marzo 2000, C-395/96C e C-396/96C, punto 85; decisione della Commissione del 14 luglio 1999, *Virgin/British Airways*, in GUCE 2000, L30/1 del 4 febbraio 2000.]

³⁶ [Sentenza del Tribunale di primo grado del 7 ottobre 1999, causa T-228/97, *Irish Sugar/Commissione*, Raccolta 1999, p. III-2969, paragrafo 112.]

³⁷ [Sentenza della Corte di Giustizia del 13 febbraio 1979, C-85/76, *Hoffmann La Roche*, Raccolta 1979, p. 461; sentenza della Corte di Giustizia del 9 novembre 1983, C-322/81, *Michelin*, Raccolta 1983, p. 3461; decisione della Commissione del 14 luglio 1999, *Virgin/British Airways*, GUCE 2000, L30/1; sentenza del Tribunale di primo grado del 7 ottobre 1999, causa T-228/97, *Irish Sugar/Commissione*, Raccolta 1999, p. III-2969; sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio del 21 dicembre 2000, n. 11485.]

³⁸ [Memoria di Alitalia del 10 maggio 2001 (pag. 31 e seguenti), nella quale si afferma "Abbiamo riprodotto supra il punto iniziale dell'argomentazione della CRI, secondo cui gli schemi di incentivazione praticati da Alitalia ("gli schemi Alitalia") costituirebbero "sconti/premi di fedeltà" del tipo condannato nella giurisprudenza comunitaria". Ci si aspetterebbe, dopo tale premessa, la dimostrazione della rispondenza di detti schemi ai criteri giurisprudenziali, da cui deriva la condanna. Ma dei due criteri fondamentali, prima ricordati - l'impegno di esclusiva del cliente verso il fornitore, ed il nesso con la copertura del fabbisogno - non c'è traccia alcuna nelle poche pagine che l'Autorità dedica all'intera questione del preteso abuso".]

³⁹ [Decisione della Commissione del 19 dicembre 1990, IV/33.133-D, *Carbonato di sodio-ICI*, annullata per questioni procedurali con sentenza della Corte di Giustizia del 6 aprile 2000, causa C-286/95 P, *ICI*, Raccolta 2000, pag. I-2341; sentenza Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio del 21 dicembre 2000, n. 11485.]

dell'acquirente dominante siano tali da rendere particolarmente conveniente per le agenzie la vendita, in prevalenza, di biglietteria aerea Alitalia.

108. I sistemi di commissioni descritti in precedenza ed applicati da Alitalia sono chiaramente legati alla fedeltà dell'agenzia piuttosto che ai guadagni di efficienza che Alitalia può realizzare. Infatti, un'agenzia di viaggi, pur vendendo un numero limitato di biglietti, può percepire la commissione massima prevista a condizione che le sue vendite, sebbene limitate, rappresentino un incremento rispetto alle vendite dell'anno precedente (l'incremento può variare dal [omissis]). Analogamente, un'agenzia di viaggi con un volume di vendite ingente non percepirà commissioni supplementari per le economie di scala che consente ad Alitalia di realizzare, a meno che le sue vendite non siano pari o aumentino rispetto a quelle dell'anno precedente. Ciò determina in capo a ciascuna agenzia un potente incentivo non solo a mantenere il livello delle vendite di biglietteria Alitalia del medesimo periodo dell'anno precedente, ma anche ad incrementare tale livello nella misura richiesta da Alitalia.

In altri termini, i sistemi di commissioni di cui trattasi non sono configurati in relazione ai diversi volumi di vendite, in termini assoluti, effettuate dalle agenzie di viaggi o ai diversi livelli dei servizi offerti dalle agenzie ad Alitalia. Nell'ambito di questi sistemi, le commissioni supplementari sono legate unicamente alla misura in cui un'agenzia di viaggi raggiunge o supera le vendite di biglietti Alitalia realizzate nell'anno precedente, avendo come unico scopo il mantenimento o il rafforzamento della quota di Alitalia sulle vendite dei servizi di trasporto aereo da e per l'Italia.

109. Al riguardo deve sottolinearsi come la circostanza che i premi dipendano dal raggiungimento di obiettivi prefissati di fatturato realizzato dalle agenzie non basta a caratterizzarli come premi sul quantitativo, in quanto questi ultimi sono normalmente accordati su singoli obiettivi determinati in via assoluta in funzione delle economie di costo realizzate dall'acquirente. Tale non è la situazione nel caso di specie, in cui i premi sono concessi a singole agenzie sulla base di contratti i cui obiettivi sono di volta in volta prefissati, con lo scopo di premiare non il raggiungimento di quantitativi oggettivamente determinati, ma piuttosto la fedeltà dell'agenzia ad Alitalia.

Non si pone in discussione la razionalità e la legittimità di un sistema di premi connessi alle quantità assolute di vendite realizzate dalle agenzie di viaggi, né l'utilizzo di uno strumento di differenziazione tariffaria corrispondente alle peculiarità della struttura dei costi dell'impresa in posizione dominante⁴⁰. Ciò che rileva ai fini della valutazione del comportamento di Alitalia è la portata fidelizzante del sistema di incentivi.

110. La concessione da parte di Alitalia, impresa in posizione dominante, di premi alle agenzie subordinati al raggiungimento di obiettivi consistenti nella vendita, in un determinato arco di tempo, di sua biglietteria aerea in misura pari o superiore a quella precedentemente venduta, si configura come un comportamento abusivo perché lega l'agenzia all'impresa dominante e rende più difficile la permanenza sul mercato dei concorrenti di Alitalia.

Sulla base della recente giurisprudenza comunitaria e nazionale, e contrariamente a quanto sostenuto da Alitalia⁴¹, è illecita anche la fissazione, da parte dell'impresa dominante, di obiettivi non solo annuali ma mensili e settimanali, in quanto lesiva di un corretto svolgimento della concorrenza sul mercato⁴². Infatti, l'elemento dirimente è costituito dal legame tra la corresponsione dell'incentivo e il raggiungimento di risultati confrontati con quelli del periodo corrispondente dell'anno precedente. A ciò si aggiunga che i contratti di incentivazione vengono di norma rinnovati alla scadenza e che quindi, per la singola agenzia, vi è un significativo incentivo a preferire Alitalia come acquirente dei propri servizi a prescindere dalla cadenza temporale.

111. Il carattere fidelizzante degli schemi di incentivazione di Alitalia risultava ancor più marcato quando il sistema da essa adottato prevedeva la minaccia del ritiro della piastrina, necessaria per l'emissione della sua biglietteria, per i voli nazionali, nei confronti delle agenzie di viaggi che non avessero raggiunto obiettivi soddisfacenti di volato internazionale (cfr. supra par. 19). Tale condotta, nella misura in cui stabiliva un legame tra prestazioni sui voli internazionali e possibilità di emettere biglietteria nazionale, pur non costituendo, nel caso di specie, un autonomo comportamento illecito, rafforza il carattere fidelizzante degli schemi di incentivazione.

112. Per quanto concerne l'argomentazione sollevata da Alitalia secondo cui a fronte della comunicazione alla Commissione Europea, in data 29 febbraio 2000, degli schemi di incentivazione da adottare per il 2000, si sarebbe determinato un legittimo affidamento circa la conformità degli schemi stessi alle norme comunitarie sulla concorrenza, si deve osservare che tale comunicazione, a prescindere dalla sua stessa idoneità a generare un'ipotesi di legittimo

⁴⁰ [Cfr. provvedimento dell'Autorità del 24 febbraio 2000, n. 8065, *Fremura-Assologistica/Ferrovie dello Stato*, Boll. n. 8/2000.]

⁴¹ [Cfr. memoria di Alitalia del 10 maggio 2001.]

⁴² [Sentenza del Tribunale di Primo Grado del 7 ottobre 1999, causa T-228/97, *Irish Sugar*, che conferma la decisione della Commissione del 14 maggio 1997, IV/34.621 e 35.059/F3; sentenza Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio del 21 dicembre 2000, n. 11485, sul ricorso presentato da *Coca-Cola Italia S.r.l.* e altri avverso il provvedimento dell'Autorità del 7 dicembre 1999, n. 7804, *Coca Cola Italia*.]

affidamento, non risulta esplicitare il reale meccanismo di funzionamento degli schemi stessi⁴³. Infatti, gli schemi di incentivazione concretamente adottati da Alitalia nel 2000 sebbene indicassero obiettivi di fatturato in termini assoluti (invece che percentuali rispetto al fatturato dell'anno precedente) continuavano, di fatto, a prevedere la corresponsione di over commission sulla base del raggiungimento di obiettivi legati esclusivamente ai risultati ottenuti l'anno precedente (cfr. sezione 3.2.2). Sotto tale profilo, l'affermazione di Alitalia, contenuta nella citata comunicazione, secondo cui "nessun target è riferito ad incrementi relativi all'anno precedente"⁴⁴, risulta priva di riscontro nei contratti effettivamente sottoscritti.

113. In sintesi, Alitalia ha tradizionalmente beneficiato di una posizione di forza sul mercato italiano del trasporto aereo di linea di passeggeri, il che ha reso possibile il raggiungimento di una posizione dominante sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo. Poiché la posizione di forza sui mercati nazionali del trasporto aereo è sempre più minacciata dall'ingresso di nuovi operatori e dalla eliminazione degli ostacoli regolamentari alla concorrenza, Alitalia ha utilizzato i suoi schemi di commissioni per premiare direttamente la fedeltà delle agenzie. Queste ultime sono incoraggiate a restare fedeli ad Alitalia, anziché a vendere i propri servizi ai suoi concorrenti, mediante incentivi volti a mantenere o aumentare il livello delle vendite di biglietti Alitalia; tali incentivi non dipendono tuttavia dalla quantità di vendite in termini assoluti. Le pratiche fidelizzanti sono state adottate almeno dal 1997, anno a partire dal quale gli schemi di incentivazione di Alitalia sono stati esplicitati in accordi formali con le agenzie di viaggi. Gli schemi fidelizzanti in esame risultano aver trovato applicazione anche durante l'intero 2000 (cfr. supra, cap. 3.2).

Simili sistemi di commissioni, praticati da un'impresa che sia un acquirente dominante di servizi dalle agenzie di viaggi, sono illeciti di per sé, indipendentemente dalla possibilità che le agenzie di viaggi o le compagnie aeree concorrenti possano limitarne o evitarne gli effetti.

5.4. L'oggetto e gli effetti delle pratiche abusive di Alitalia

5.4.1. La fidelizzazione delle agenzie di viaggi e gli ostacoli alla concorrenza nel trasporto aereo

114. Gli schemi di incentivazione adottati da Alitalia, compresi quelli relativi al 2000, prevedono la corresponsione di premi (over commission) commisurati al raggiungimento di obiettivi di volato Alitalia basati sui risultati dell'anno precedente. L'incentivo corrisposto al raggiungimento dell'obiettivo minimo (pari, in genere, al 100% del volato dell'anno precedente) si applica all'intero fatturato realizzato dall'agenzia, relativamente alla tipologia di tratta (nazionale, internazionale o intercontinentale) e alle classi tariffarie incentivate. Tale meccanismo ha prodotto un forte effetto fidelizzante nei confronti delle agenzie di viaggi, tenuto conto della posizione di particolare forza detenuta da Alitalia nel trasporto aereo a livello nazionale. Al riguardo risultano particolarmente significativi i dati della tabella che segue, i quali evidenziano l'alta percentuale di agenzie che ha raggiunto l'obiettivo minimo per la corresponsione delle over commission.

Tabella 7-Numero di agenzie che hanno stipulato accordi di incentivazione con Alitalia, con indicazione di quelle che hanno raggiunto l'obiettivo minimo. Anni 1997-2000.

Anno	Agenzie con accordo di incentivazione A	Agenzie effettivamente incentivate B	Percentuale di agenzie effettivamente incentivate B/A
1997	[omissis]	[omissis]	[omissis]
1998	[omissis]	[omissis]	[omissis]
1999	[omissis]	[omissis]	[omissis]
2000	[omissis]	[omissis]	[omissis]

Fonte: Alitalia (doc. 94)

115. Di particolare rilievo risulta l'effetto fidelizzante nei confronti delle agenzie di maggior dimensione. Infatti, l'adozione da parte di Alitalia degli schemi di incentivazione ha prodotto, almeno a far data dal 1997, un incremento della quota di Alitalia in termini di volumi di volato relativi alle agenzie di viaggi maggiormente rappresentative. Infatti sulla base dei dati forniti da Alitalia (doc. 12), risulta che nelle principali agenzie di viaggi interessate dagli schemi di incentivazione, tra il 1997 e il 1999, la quota di Alitalia relativa ai servizi di trasporto aereo internazionale e intercontinentale è significativamente superiore e spesso crescente rispetto al dato medio di mercato. I dati sono riportati nella tabella seguente:

Tabella 8-Percentuale biglietti Alitalia (AZ) sul totale e differenza rispetto a quota Alitalia su intero mercato-Principali agenzie di viaggi-1998/1999

⁴³ [Cfr. memoria di Alitalia del 10 maggio 2001.]

⁴⁴ [Cfr. doc. isp. 58.]

Agenzia	Quota biglietti AZ '97 su totale biglietteria dell'agenzia	Differenza con quota media AZ relativa ad intero mercato '97**	Quota biglietti AZ '98 su totale biglietteria dell'agenzia	Differenza con quota media AZ relativa ad intero mercato '98**	Quota biglietti AZ '99 su totale biglietteria dell'agenzia	Differenza con quota media AZ relativa ad intero mercato '99***
Carlson Wagonlit*	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
UVET*	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Ferti	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Grantour	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Olympia	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Chiari Sommariva	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Acentro	-	-	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Ventaglio	-	-	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]

*Dati delle agenzie

** Dati Alitalia su fonte BSP da doc. 63.

*** Fonte IATA

116. L'effetto fidelizzante descritto in precedenza risulta amplificato dal meccanismo previsto dagli schemi di incentivazione che consiste nella corresponsione di ulteriori premi all'agenzia, nel caso in cui essa raggiunga più elevati obiettivi di volato Alitalia, rispetto a quello minimo. Mentre negli accordi di incentivazione fino al 1999 l'ulteriore over commission era corrisposta separatamente sui singoli scaglioni marginali (una volta superato il target minimo), nel 2000 gli accordi prevedono che le percentuali crescenti di over commission si applichino, una volta superato l'obiettivo minimo, sull'intero ammontare di volato Alitalia realizzato dall'agenzia.

117. L'efficacia fidelizzante degli accordi di incentivazione posti in essere da Alitalia risulta comprovata dalla stima svolta in precedenza circa il livello di commissioni incentivanti che un concorrente dovrebbe corrispondere per rendere ugualmente remunerativa la propria offerta rispetto a quella di Alitalia. Infatti, nell'ipotesi in cui un vettore concorrente di Alitalia intendesse incentivare un'agenzia di viaggi a vendere l'1% in meno di biglietti Alitalia per vendere i propri biglietti dovrebbe corrispondere, almeno per il 2000, alla stessa agenzia una commissione compresa tra circa il [15%-30%] (si veda il par. 43).

118. Le pratiche abusive poste in essere da Alitalia hanno per oggetto i servizi di trasporto aereo, posto che le agenzie sono indotte, in violazione delle norme poste a tutela della concorrenza, a fornire i loro servizi ad Alitalia piuttosto che ad altre compagnie aeree sue concorrenti. Tale applicazione degli schemi incentivanti riguarda tutti gli attuali concorrenti di Alitalia, nonché i potenziali nuovi operatori. Pertanto tali sistemi vanno a discapito della concorrenza in generale, e quindi anche di quei concorrenti che, in termini di prestazioni, sarebbero in grado di competere efficientemente con Alitalia.

119. L'esistenza degli schemi incentivanti descritti in precedenza, ha contribuito al mantenimento, in capo ad Alitalia, di posizioni di rilievo nei servizi di trasporto aereo, alterando le condizioni di concorrenza sull'insieme delle rotte da e per l'Italia. Nel contempo, come dimostrano anche i dati relativi agli hub di Milano e Roma (cfr. supra cap. 5.2), i principali vettori concorrenti di Alitalia hanno visto crescere, solo in rari casi, le proprie quote di mercato.

La notevole differenza tra le quote di mercato dei vettori a favore di Alitalia accentua l'effetto escludente.

120. Le pratiche abusive poste in essere da Alitalia producono effetti anche nei confronti dei consumatori. Infatti, i servizi di trasporto aereo sono caratterizzati dalla presenza di una significativa mancanza di trasparenza, determinata sia dalla numerosità dei profili tariffari, sia dalle modalità con le quali tali profili sono prospettati all'utente finale⁴⁵. In altri termini, il consumatore si trova in una sostanziale carenza informativa rispetto alla offerta potenziale di tariffe relative alla tratta di suo interesse. In questa prospettiva, il servizio offerto dall'agenzia dovrebbe essere volto a colmare l'asimmetria informativa nella quale si trova il consumatore, al quale dovrebbero essere prospettate tutte le scelte per lui più vantaggiose e non quelle più remunerative per l'agenzia⁴⁶. A fronte di schemi di incentivazione fidelizzanti quali

⁴⁵ [Si vedano, al riguardo, i provvedimenti del 7 dicembre 2000, n. 8980 (Alitalia Nuove Tariffe Nazionali) e 8981 (Voli Air One Roma - Milano), in Boll. n. 49/2000.]

⁴⁶ [Cfr. verbale audizione Assotravel del 28 settembre 2000, "Abbiamo un codice di comportamento che ci obbliga a comportarci in modo trasparente ed in favore del consumatore. Le agenzie di viaggio svolgono sempre più, ed in particolare per la biglietteria internazionale, un servizio di consulenza a vantaggio del consumatore" (doc. 23).]

quelli applicati da Alitalia, le agenzie sono invece inevitabilmente indotte a comportamenti che hanno come effetto quello di ridurre la già scarsa trasparenza che caratterizza le tariffe del trasporto aereo. Le pratiche abusive poste in essere da Alitalia, trovando terreno fertile nella suddetta asimmetria informativa, ne sono a loro volta alimentate a scapito dei consumatori.

5.4.2. La discriminazione tra agenzie di viaggi

121. Una delle fattispecie di abuso di posizione dominante menzionato all'articolo 82 del Trattato CE consiste nell'"applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza".

122. L'obbligo imposto a un'impresa dominante di non operare discriminazioni significa che essa non può applicare nei rapporti commerciali con clienti diversi condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, ponendo così un cliente in una posizione svantaggiata sotto il profilo della concorrenza. I sistemi di incentivazione di norma dovrebbero premiare gli operatori che sviluppano, in assoluto, i maggiori volumi di volato. Gli schemi applicati ad Alitalia e descritti in precedenza, invece, prescindono da valori assoluti di volato. Infatti, due agenzie di viaggi che vendano lo stesso numero di biglietti Alitalia e forniscano ad Alitalia esattamente lo stesso livello di servizi percepiscono un tasso di commissione diverso, vale a dire un prezzo diverso per i loro servizi di agenzia per il trasporto aereo, se le vendite di biglietti Alitalia da esse realizzate nell'anno precedente erano diverse. Per contro, due agenzie di viaggi che vendano volumi diversi di biglietti Alitalia e forniscano ad Alitalia un livello di servizi diverso potrebbero percepire lo stesso tasso di commissione, vale a dire vedersi corrispondere da Alitalia lo stesso prezzo per i loro servizi di agenzia per il trasporto aereo qualora le loro vendite di biglietti Alitalia abbiano registrato lo stesso incremento percentuale rispetto all'anno precedente (cfr. supra cap. 3.1). Tale effetto non è peraltro connesso ad alcuna variazione del livello di efficienza di Alitalia, ma rappresenta esclusivamente un premio alla fedeltà dell'agenzia nei confronti della stessa Alitalia.

123. Le agenzie di viaggi si trovano in concorrenza tra loro nell'offrire servizi al pubblico e nel convincere i clienti a rivolgersi a loro per effettuare le prenotazioni aeree. Le risorse di cui le agenzie di viaggi dispongono per far questo, ad esempio promuovendo i loro servizi presso il pubblico o trasferendo ai passeggeri parte della commissione, derivano dai proventi delle commissioni. Provocando distorsioni sul livello delle commissioni percepite dalle agenzie di viaggi, questi sistemi influenzano la capacità delle agenzie di viaggi di competere tra loro, senza comportare alcun incremento di efficienza per Alitalia.

5.5. La violazione dell'articolo 82 del Trattato CE

124. Da quanto precede discende che il comportamento abusivo posto in essere da Alitalia e consistente nell'applicare schemi di incentivazione fidelizzanti sul mercato dei servizi di agenzia per il trasporto aereo è idoneo a costituire violazione dell'articolo 82, comma 1, del Trattato CE. Segnatamente, esso è idoneo a violare l'articolo 82, comma 1, lettera b) e c), in quanto le pratiche abusive consistono nel limitare la produzione o gli sbocchi e nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando, così, per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza.

125. In altri termini, le pratiche abusive poste in essere da Alitalia da una parte limitano l'accesso al mercato dei servizi di agenzia dei vettori concorrenti riducendo gli sbocchi nel trasporto aereo e, dall'altra, discriminano tra le agenzie di viaggi, alle quali vengono applicate condizioni dissimili per prestazioni equivalenti.

6. GRAVITÀ E DURATA DELLE INFRAZIONI

126. L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90-applicabile ai sensi dell'articolo 54 della legge n. 52/96- prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

127. Per quanto concerne la gravità dell'infrazione, questa deve essere valutata facendo riferimento, in particolare, a " [...] la natura, l'impatto concreto sul mercato, quando sia misurabile, e l'estensione del mercato geografico rilevante. [...] In linea di massima si potrà inoltre tenere conto del fatto che generalmente le imprese di grandi dimensioni dispongono quasi sempre di conoscenze e di infrastrutture giuridico-economiche che consentono loro

di essere maggiormente consapevoli del carattere di infrazione del loro comportamento e delle conseguenze che ne derivano sotto il profilo del diritto della concorrenza⁴⁷.

128. In relazione alla natura della restrizione della concorrenza, l'adozione e l'applicazione da parte di Alitalia degli schemi di incentivazione descritti, in quanto comportamento commerciale di un'impresa in posizione dominante avente carattere fidelizzante, discriminatorio ed escludente nei confronti dei concorrenti, costituisce di per sé violazione grave delle norme a tutela della concorrenza.

129. Tale comportamento appare presentare caratteristiche di gravità anche in ragione della rilevanza dei suoi effetti di ostacolo alla concorrenza sui mercati rilevanti.

In particolare, i comportamenti posti in essere da Alitalia, consistenti in pratiche fidelizzanti, hanno determinato un ostacolo significativo alla crescita sui mercati rilevanti da parte dei vettori concorrenti di Alitalia, in tal modo limitando gli effetti legati alla liberalizzazione, a livello comunitario, nel settore del trasporto aereo⁴⁸.

130. D'altra parte, l'abuso di posizione dominante posto in essere da Alitalia deve essere considerato grave anche in considerazione del fatto che si è sostanziato in una oggettiva discriminazione tra agenzie di viaggi, applicando nei rapporti commerciali con alcuni contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, senza che a ciò corrispondesse alcuna variazione nel livello di efficienza della stessa Alitalia.

131. Tale comportamento abusivo ha contribuito a preservare, in capo ad Alitalia, una posizione di leader di mercato, pur essendo stati eliminati gli ostacoli giuridici e regolamentari che le avevano permesso di raggiungere inizialmente tale posizione.

132. Inoltre, per effetto dei comportamenti abusivi tenuti da Alitalia, è stata accentuata l'asimmetria informativa nella quale si trovano i consumatori rispetto alla complessiva offerta di trasporto aereo. I consumatori, a causa della difficoltà nella raccolta di informazioni adeguate sui servizi di trasporto aereo di cui necessitano e in virtù della scarsa trasparenza che caratterizza tradizionalmente il sistema tariffario predisposto dai vettori, non possono che ricorrere alle agenzie di viaggi per ottenere le necessarie informazioni sul trasporto aereo. Tuttavia, gli schemi incentivanti abusivamente applicati da Alitalia determinano, nei fatti, comportamenti delle agenzie di viaggi che tendono a privilegiare la fornitura di servizi di biglietteria aerea a favore della stessa Alitalia, limitando le possibilità di scelta del consumatore.

133. Occorre inoltre constatare che gli schemi abusivi di incentivazione sono stati applicati anche posteriormente all'avvio del presente procedimento e di essi vi è evidenza certa sino al termine del 2000. A ciò si aggiunga che Alitalia, nell'applicare una ipoteticamente nuova struttura di incentivi alle agenzie, come tale comunicata alla Commissione in data 29 febbraio 2000, ha invece adottato, in concreto, schemi di incentivazione del tutto analoghi a quelli applicati negli anni precedenti.

134. I comportamenti in esame appaiono gravi anche considerando la loro significativa durata. Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che i comportamenti abusivi sono stati posti in essere da Alitalia almeno a partire dal 1997 e fino a tutto il 2000.

135. Per quanto riguarda la condotta tenuta ai fini dell'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, a seguito della comunicazione delle risultanze istruttorie, Alitalia ha presentato le modifiche che intenderebbe apportare agli schemi di incentivazione nel corso del 2001. Tali modifiche non appaiono mutare la natura e gli effetti anticoncorrenziali degli schemi adottati fino alla fine del 2000. Infatti, tali nuovi schemi prevedono, tra l'altro, che le commissioni supplementari vengano corrisposte in base al valore dei servizi offerti dall'agenzia l'anno precedente. Non risulta mutare, quindi, la natura fidelizzante degli schemi stessi basata sulla quota storica di servizi venduti dalla singola agenzia ad Alitalia.

136. Per quanto riguarda le condizioni economiche, si rileva che Alitalia, da un lato, gode di una posizione di particolare forza economica sui mercati considerati nel presente provvedimento, dall'altro, sebbene abbia registrato utili negli anni 1998 e 1999, nel 2000 ha realizzato una perdita di 480 miliardi di lire.

137. Sulla base delle considerazioni che precedono, si ritiene congruo stabilire l'entità della sanzione per i comportamenti di Alitalia descritti in precedenza e consistenti nell'applicazione di schemi di incentivazione idonei a

⁴⁷ *[Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'art. 15, par. 2, del Regolamento n.17 e dell'art. 65, par. 5, Trattato CECA, in GUCE C9/3 del 14 gennaio 1998.]*

⁴⁸ *[Cfr. decisione della Commissione del 14 luglio 1999, Virgin/British Airways, GUCE 2000, L30/1; provvedimento dell'Autorità n. 9472 del 27 aprile 2001, A285 - Infostrada/Telecom Italia-Tecnologia ADSL, in Bollettino n. 16-17/2001.]*

fidelizzare le agenzie di viaggi, limitando l'accesso ai mercati del trasporto aereo ai vettori concorrenti di Alitalia e discriminando tra le stesse agenzie nella misura dell'1,3% del fatturato relativo ai servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri da e per l'Italia. Tale fatturato, nel 2000, è pari a 3.999,4 miliardi di lire.

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) che i comportamenti posti in essere da Alitalia, consistenti nell'applicazione di schemi di incentivazione idonei a limitare l'accesso ai mercati del trasporto aereo di linea di passeggeri ai vettori concorrenti di Alitalia e a fidelizzare le agenzie di viaggi, discriminando tra le stesse agenzie, costituiscono una grave violazione dell'articolo 82 del Trattato CE;

b) che Alitalia ponga immediatamente termine ai comportamenti distorsivi della concorrenza di cui alla precedente lettera a) e presenti entro 90 giorni dalla data di notificazione del presente provvedimento una relazione in merito alle misure adottate per rimuovere le infrazioni accertate;

c) che, in ragione della gravità dei comportamenti tenuti, per l'infrazione di cui alla lettera a) è applicata ad Alitalia una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di lire 51.992.000.000 (cinquantunomiliardinovecentonovantaduemilioni).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera c) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario del servizio della riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane, presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al T.A.R. Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Rita Ciccone

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro

APPENDICE: Calcolo delle commissioni che un vettore concorrente di Alitalia deve corrispondere a un'agenzia che riducesse il volume di volato Alitalia.

[OMISSIS]

* * *