

Provvedimento n. 3528 (A95) **GESTORI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE
AUTOSTRADALI/ AUTOSTRADE-
AUTOGRILL**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 gennaio 1996;

SENTITO il Relatore Professor Fabio Gobbo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la nota pervenuta l'8 aprile 1994 dal Coordinamento Unitario ANISA-FIGISC, FAIB-AUTOSTRADE, FEGICA, e le integrazioni successivamente pervenute in data 12 luglio 1994, 4 ottobre 1994, 9 febbraio 1995 e 17 maggio 1995, con le quali si segnalavano taluni comportamenti posti in essere da CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa (di seguito AUTOSTRADE) e consistenti nel diniego, opposto ad imprese operanti nella gestione di aree di rifornimento di carburanti su tratte autostradali, dell'autorizzazione alla vendita di beni di vario genere nelle stesse aree, nonché l'utilizzo da parte della suddetta società di un disciplinare da questa predisposto per regolare i propri rapporti con le imprese subconcessionarie per l'occupazione delle aree di servizio autostradali e limitante la possibilità di svolgere, nelle medesime aree, attività commerciali in concorrenza;

VISTA inoltre la documentazione pervenuta nel corso del procedimento n. C/1937, Edizione Holding-La Leonardo Finanziaria-Moewenpick/SME, nella quale era contenuto un accordo tra AUTOSTRADE ed AUTOGRILL Spa, riguardante l'assegnazione di concessioni per i servizi di ristoro nelle aree di servizio sulla rete autostradale;

CONSIDERATO quanto segue:

I. Le parti

1. La società AUTOSTRADE svolge attività di costruzione e gestione di autostrade a pedaggio in regime di concessione.

AUTOSTRADE è controllata dalla FINTECNA Spa-Società per l'Impiantistica Industriale e l'Assetto del Territorio, società finanziaria che svolge attività di coordinamento e controllo del gruppo di società partecipate. Il capitale sociale della società AUTOSTRADE è attualmente detenuto per l'80% dalla società FINTECNA Spa, per il 19,9995% dall'I.R.I. Spa e per il restante 0,0005% da altri azionisti.

Il fatturato realizzato dalla società AUTOSTRADE a livello consolidato nell'esercizio 1994 è pari a 2.780 miliardi di lire.

2. La AUTOGRILL Spa (di seguito AUTOGRILL) è una società attiva nella ristorazione commerciale sia autostradale che urbana, direttamente e tramite la controllata SIREA Spa.

AUTOGRILL è controllata per la totalità del suo capitale sociale dalla SME Spa, a sua volta controllata dai gruppi BENETTON e MOEWENPICK attraverso la società finanziaria SCHEMA 20 Srl. In data 17 novembre 1995, l'assemblea degli azionisti di SME Spa ha deliberato la scissione della società, con costituzione nel 1996 di una nuova società, FINAUTOGRILL Spa, che deterrà la totalità del capitale sociale di AUTOGRILL.

Nel 1994, il fatturato di AUTOGRILL è stato pari a 1.391 miliardi di lire.

3. Il Coordinamento Unitario ANISA-FIGISC, FAIB-AUTOSTRADE, FEGICA (di seguito "il Coordinamento") rappresenta la categoria dei gestori degli impianti di distribuzione dei carburanti funzionanti nelle aree autostradali.

II. La concessione per lo svolgimento di attività di vendita in ambito autostradale

4. La legge 28 marzo 1968, n. 385, che integra la legge 24 luglio 1961, n. 729, riguardo alle nuove costruzioni autostradali concede alla società AUTOSTRADE del gruppo IRI la costruzione e l'esercizio di nuove autostrade, determinate da decreto ministeriale. E' prevista inoltre la stipula di una convenzione tra ANAS e società concessionaria per regolare le modalità della gestione. In particolare l'articolo 5 della legge n. 385/68 prevede che la convenzione debba regolare "l'assunzione da parte del concessionario di tutti gli oneri di costruzione nonché di esercizio per tutta la durata della concessione".

L'articolo 9 della convenzione tra ANAS ed AUTOSTRADE assegna alla società concessionaria la facoltà di accordare - dietro nulla osta da parte dell'ANAS - le concessioni relative alle occupazioni od utilizzazioni delle aree da destinarsi ai servizi di rifornimento, dei veicoli, di assistenza, ristoro, alloggio e servizi in generale a favore degli utenti, e di introitarne i relativi proventi, accordando i predetti servizi in concessione a società a prevalente partecipazione statale fino al 50% delle concessioni stesse.

5. AUTOSTRADE ha regolamentato le condizioni generali della concessione a terzi dei servizi nelle aree di servizio autostradali tramite uno schema di disciplinare, segnalato all'Autorità dal Coordinamento, ed in base al quale le concessioni affidate da AUTOSTRADE vengono da quest'ultima configurate come concessioni di servizio e non come concessioni di area come risulterebbe emergere dalla convenzione con l'ANAS.

I servizi concernono la distribuzione di carburanti, lubrificanti e prestazioni accessorie, la ristorazione, il servizio motel, il servizio officina, i servizi di vendita di qualsiasi genere, i servizi di assistenza alla clientela. Viene espressamente prevista la facoltà per la società concessionaria di istituire tutti i servizi ritenuti necessari nell'area di servizio, purché non in concorrenza con quelli sopra indicati, qualora siano già operativi nell'area di servizio. Inoltre è previsto dal disciplinare che, prima dell'ottenimento o dell'ampliamento di eventuali autorizzazioni amministrative per la vendita di beni, l'impresa subconcessionaria richieda ad AUTOSTRADE un'autorizzazione in tal senso, riservandosi la concessionaria autostradale di richiedere la revoca dell'autorizzazione amministrativa alle competenti autorità, qualora tale procedura non sia rispettata.

Le società subconcessionarie devono corrispondere ad AUTOSTRADE un canone pari ad un importo prestabilito per ogni unità (litro, chilogrammo) di carburante/lubrificante venduto, ovvero pari ad una percentuale degli introiti, al netto di IVA, rivenienti dagli altri servizi.

6. Il 25 luglio 1988, AUTOSTRADE ed AUTOGRILL hanno sottoscritto un accordo, recepito nel disciplinare stipulato da quest'ultima società con la concessionaria autostradale, nel quale viene prevista l'esclusiva a favore di AUTOGRILL nelle singole aree di servizio a questa subconcesse. Negli stessi accordi, AUTOSTRADE si impegna ad assentire ad AUTOGRILL il 90% delle concessioni di ristoro con servizio di ristorante e l'80% delle concessioni di ristoro con il solo servizio di bar e *market*. L'impegno si riferisce sia alle concessioni all'epoca non ancora assentite (su aree di servizio da realizzare o da assegnare), sia a quelle in capo a società petrolifere che si renderanno disponibili fino alla durata dell'accordo, fissata in 15 anni (ossia fino al termine dell'anno 2003), data di scadenza delle concessioni.

AUTOSTRADE riconosce inoltre ad AUTOGRILL, alla scadenza delle concessioni ed in presenza di offerte di terzi, un diritto di prelazione per la prosecuzione del rapporto per ulteriori 5 anni, notificando ad AUTOGRILL le eventuali offerte di maggiori *royalty* presentate da terzi. Sono inoltre previsti alcuni vincoli alle eventuali offerte di terzi, affinché le stesse possano ritenersi accettabili da parte di AUTOSTRADE: durata minima cinque anni, nessun diritto di prelazione alla scadenza, mantenimento delle gestioni dirette rispetto a quelle in franchising nella percentuale operata da AUTOGRILL.

III. I comportamenti denunciati dal Coordinamento

7. Il Coordinamento ha poi segnalato alcuni specifici comportamenti di AUTOSTRADE, consistenti:

a) nel rifiuto opposto nel 1994 ad un gestore dell'area di servizio autostradale di Bisenzio Est, presso Firenze, all'ampliamento a nuovi articoli (articoli in paglia, vimini, articoli da regalo, porcellane, ceramiche) della subconcessione di vendita di prodotti non petroliferi (c.d. *non oil*), in quanto, secondo AUTOSTRADE, i prodotti non sarebbero stati compatibili con l'attività assentita per il locale in questione;

b) nel diniego, ad un gestore di un "autoemporio" in un'area di servizio sulla tratta autostradale Milano-Napoli, nel territorio di Civitella d'Agliano (provincia di Viterbo), di procedere alla vendita di prodotti alimentari, diniego apparentemente non motivato.

Il Coordinamento ha poi sostenuto che tali episodi costituiscono manifestazioni di un generale atteggiamento di AUTOSTRADE contrario alle richieste dei gestori delle aree di servizio di allargare la gamma dei prodotti in vendita, atteggiamento confermato anche dal rifiuto alla semplice discussione del problema.

IV. I mercati interessati

8. Le fattispecie concernono il mercato della gestione della rete autostradale, nonché i mercati della ristorazione e della vendita di prodotti non petroliferi sulle tratte autostradali.

9. L'86% della rete autostradale italiana è affidato in concessione a 26 diverse società autostradali pubbliche e private che operano in regime di monopolio legale nella gestione delle tratte oggetto della concessione e impongono il pagamento di un pedaggio.

La società AUTOSTRADE, in base alla concessione dell'ANAS stipulata nel 1962 e aggiornata nel 1968, gestisce direttamente più della metà della rete autostradale e, più precisamente, circa 2.800 Km. sui circa 5.400 affidati in concessione. Va peraltro osservato che alcune delle 25 società concessionarie che gestiscono la restante parte della rete autostradale su cui non è presente AUTOSTRADE sono comunque partecipate e/o controllate da quest'ultima società (Autostrade Meridionali, Autostrada Torino-Savona, Autostrada Tirrenica, Raccordo Autostradale Valle d'Aosta, Traforo del Monte Bianco e Tangenziale di Napoli).

Pertanto, in quanto concessionaria esclusiva, AUTOSTRADE detiene una posizione dominante nella gestione delle relative tratte autostradali.

10. In base a quanto già stabilito dall'Autorità nella decisione del 16 febbraio 1995 (proc. n. C/1937, Edizione Holding-La Leonardo Finanziaria-Moewenpick/SME), il mercato della ristorazione in autostrada è da considerarsi distinto da quello della ristorazione classica in quanto determinato, dal lato della domanda, dalla specificità della clientela che è rappresentata dagli utenti delle autostrade. Tale definizione risulta coerente con i criteri determinati dalla Commissione Europea (decisione del 28 aprile 1992, Accor/Wagon Lits). La ristorazione autostradale si compone generalmente dei segmenti della ristorazione in senso stretto, della ristorazione a prestazioni semplificate e delle vendite di prodotti alimentari.

Analogamente, la vendita di prodotti non alimentari nelle aree di servizio autostradali si distingue dalla distribuzione commerciale non alimentare in senso classico, poiché il servizio di cui trattasi è diretto ai soli utenti autostradali ed ha caratteristiche specifiche, in termini di diverso e minor assortimento dei prodotti offerti.

11. Dal punto di vista geografico, i servizi di vendita in autostrada sono spazialmente differenziati, in quanto il singolo punto di ristoro o di vendita è da ritenersi sostituibile, dal lato della domanda, con tutti quelli limitrofi sulla tratta, ma non con tutte le aree di servizio presenti sull'intera rete autostradale. In tal senso, la dimensione geografica dei mercati del prodotto interessati è da ritenersi locale e, più precisamente, determinata, lungo le tratte autostradali, all'interno di percorsi non superiori a circa 200 chilometri.

12. Il mercato italiano della ristorazione autostradale registra vendite pari a circa 700 miliardi di lire (solo somministrazione pasti e bevande consumati in loco). Il fatturato raggiunge i 1.300 miliardi di lire includendo anche le vendite del *market* annesso ai punti vendita.

I punti di vendita autostradali in Italia sono circa 450, l'80% dei quali è controllato da tre imprese, AUTOGRILL (circa il 70% del totale), RISTORAGIP (7%) e RISTOP (4%). I punti vendita di AUTOGRILL sono stati ottenuti sia in subconcessione dalle società concessionarie autostradali, sia dalle compagnie petrolifere che gestiscono le stazioni di servizio lungo le autostrade.

V. Valutazione delle fattispecie

13. AUTOSTRADE risulta aver impedito alcuni gestori di aree di servizio dall'intraprendere attività di vendita maggiormente diversificate. AUTOSTRADE ha inoltre di fatto riservato ad AUTOGRILL, tramite l'accordo sottoscritto con quest'ultima società, un consistente numero di subconcessioni per i servizi di ristoro

e vendita nelle aree di servizio, per un periodo di tempo prolungato, privilegiando la stessa società nel rinnovo delle subconcessioni ed impegnandosi contestualmente a porre serie limitazioni alle eventuali subconcessioni che verranno richieste da imprese concorrenti.

14. Nel rilasciare le subconcessioni allo svolgimento di attività di ristoro e vendita di prodotti *non oil* sui tratti autostradali di cui è concessionaria, AUTOSTRADE utilizza un disciplinare contenente disposizioni che impediscono lo svolgimento, nella medesima area di servizio, di servizi analoghi e in concorrenza con quelli già esistenti. Inoltre, tramite il disciplinare AUTOSTRADE si riserva forti poteri discrezionali nel determinare l'aumento dei punti di vendita esistenti sulle tratte autostradali o l'ampliamento della gamma dei prodotti in vendita. In tal modo, AUTOSTRADE è in grado di limitare la concorrenza sui mercati della ristorazione autostradale e della vendita di beni in autostrada. In conseguenza del medesimo potere, AUTOSTRADE è anche in grado di privilegiare, in modo discriminatorio, alcune imprese nella concessione delle aree autostradali, alterando così il gioco della concorrenza nei mercati di cui trattasi. Ciò risulterebbe essersi verificato con l'accordo che AUTOSTRADE ha stipulato con AUTOGRILL.

L'adozione da parte di AUTOSTRADE di un disciplinare di tale portata nei confronti delle imprese subconcessionarie non appare potersi in alcun modo ricondurre alla concessione per la gestione di autostrade, di cui la società è titolare. Deve anzitutto osservarsi che, in base all'articolo 41 della Costituzione della Repubblica Italiana, l'iniziativa economica privata è libera e tale libertà trova diretta tutela, tra l'altro, nelle disposizioni della legge n. 287/90. Per i principi contenuti in tali norme, non può desumersi, per una società concessionaria di un servizio, quale quello della gestione autostradale, il potere di impedire, limitare o comunque discriminare ingiustificatamente lo svolgimento di attività imprenditoriali sulle tratte autostradali. Tale potere non apparirebbe nemmeno fondato su quanto contenuto nella convenzione stipulata tra ANAS ed AUTOSTRADE, che non risulta conferire a quest'ultima la facoltà di disciplinare le modalità di svolgimento di servizi sulle aree autostradali, né tanto meno di limitare l'esercizio in regime di concorrenza delle attività di ristorazione e di vendita di beni, giacché il potere concessorio investe l'uso dell'area e non appare potersi estendere alla conformazione delle attività da svolgere su di essa.

15. Le restrizioni poste da AUTOSTRADE all'accesso ai mercati di cui trattasi si traducono verosimilmente in una limitazione del numero degli operatori e quindi della concorrenza, agevolando il mantenimento su livelli elevati dei prezzi dei beni e servizi venduti sulle tratte autostradali, a beneficio delle imprese che gestiscono le attività in questione e quindi degli introiti della società concessionaria autostradale.

16. L'impedimento all'ingresso al mercato delle attività di ristoro e vendita di beni e la restrizione dell'attività alle imprese che già vi operano, posti in essere mediante i dinieghi, senza motivati e comprovati motivi, alle richieste di subconcessione, le disposizioni restrittive contenute nel disciplinare nonché il privilegio accordato ad una sola impresa, AUTOGRILL, nell'assegnazione delle subconcessioni, possono costituire uno sfruttamento abusivo della posizione dominante detenuta da AUTOSTRADE nel mercato della gestione autostradale.

17. L'accordo stipulato tra AUTOSTRADE ed AUTOGRILL il 25 luglio 1988, e tuttora in vigore tra le parti, costituisce un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

Tale accordo produrrebbe un sostanziale impedimento per le imprese concorrenti di AUTOGRILL all'accesso ai mercati della ristorazione e della vendita di prodotti *non oil* in ambito autostradale. Di conseguenza tale intesa potrebbe determinare una significativa restrizione della concorrenza su una parte consistente dei mercati in esame.

Pertanto l'accordo di cui trattasi, già oggetto di valutazione per presunta infrazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, potrebbe configurare anche un'intesa restrittiva ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della stessa legge.

RITENUTO che i comportamenti di AUTOSTRADE possano integrare gli estremi di un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

RITENUTO, altresì, che l'intesa fra AUTOSTRADE e AUTOGRILL potrebbe avere per oggetto e per effetto una restrizione consistente della concorrenza sui mercati dei servizi di ristoro e di vendita di prodotti non petroliferi in ambito autostradale, configurando così una violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa e di AUTOGRILL Spa;

b) la fissazione del termine di giorni quindici, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali di CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa e di AUTOGRILL Spa, del Coordinamento Unitario ANISA-FIGISC, FAIB-AUTOSTRADE, FEGICA e da parte di chiunque abbia un interesse diretto, immediato ed attuale nel procedimento, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria C di questa Autorità almeno cinque giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dottor Andrea Pezzoli;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria C di questa Autorità dai legali rappresentanti di CONCESSIONI E COSTRUZIONI AUTOSTRADE Spa, di AUTOGRILL Spa e del Coordinamento Unitario ANISA-FIGISC, FAIB-AUTOSTRADE, FEGICA, nonché da chiunque abbia nel procedimento un interesse diretto, immediato ed attuale o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il termine di centottanta giorni, decorrente dalla data di delibera del presente provvedimento.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *