



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

Senato della Repubblica – Camera dei Deputati

Commissione bicamerale per il contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità

Audizione sugli aspetti concernenti l'aumento eccessivo delle tariffe aeree da e
per le Isole in coincidenza con le prossime festività

**Audizione del Segretario Generale dell'Autorità Garante della
Concorrenza e del Mercato
Guido Stazi**

7 dicembre 2023

Onorevole Presidente,

Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per aver offerto all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato l'opportunità di presentare le iniziative assunte dalla nostra Istituzione in relazione alle dinamiche concorrenziali prevalenti nei mercati del trasporto aereo di passeggeri sulle rotte che collegano l'Italia peninsulare alle isole maggiori.

L'Autorità è consapevole che l'efficace contrasto degli svantaggi derivanti dall'insularità – esplicitamente richiesto ora anche dalla Costituzione della Repubblica – costituisca un obiettivo irrinunciabile per il Parlamento e per il Paese, che richiede altresì l'adozione di misure idonee ad assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla mobilità della popolazione residente nelle isole.

Il mio intervento prenderà le mosse dalla recente evoluzione del quadro normativo, che ha conferito all'Autorità nuove responsabilità di *enforcement* e nuovi poteri decisorii, che ne amplificano la capacità di intervento al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza suscettibili di pregiudicare l'interesse dei consumatori.

Mi soffermerò in seguito sulla procedura istruttoria, nell'ambito della quale l'Autorità ha inteso verificare se gli incrementi del livello dei prezzi registrati lo scorso anno in occasione delle festività natalizie sulle rotte nazionali da e per la Sicilia fossero riconducibili ad una concertazione illecita tra i vettori aerei.

Infine, presenterò brevemente l'impianto e gli obiettivi dell'indagine conoscitiva che – proprio sulla scorta del più recente intervento legislativo – l'Autorità ha avviato nelle scorse settimane, allo scopo di individuare quali misure correttive, se del caso, sia necessario adottare – segnatamente in ordine all'impiego di algoritmi di prezzo - al fine di assicurare il ripristino delle condizioni di concorrenza efficace sui mercati interessati.

Nella sua originaria formulazione, l'articolo 1, comma 1, del DL 104/2023 vietava senz'altro la fissazione dinamica delle tariffe aeree (*recte*: l'impiego di sistemi automatizzati di *revenue management*) sulle rotte nazionali di collegamento con le isole qualora - nei periodi caratterizzati da picchi della domanda legati alla stagionalità o a situazioni di emergenza – essa conducesse all'applicazione di prezzi di vendita dei biglietti aerei o dei servizi accessori superiori del 200% alla tariffa media del volo.

La norma perseguiva con tutta evidenza un obiettivo perequativo, mirando ad evitare che – in situazioni specifiche– le compagnie aeree potessero abusare del generale principio di libertà tariffaria, presidiato dall'ordinamento euro-unitario, in danno dei consumatori.

Infatti, al ricorrere di determinate circostanze, i vettori aerei – anche in mercati sui quali operano più imprese concorrenti e non si ravvisano posizioni dominanti – possono disporre di un significativo potere di mercato, che consente loro di applicare prezzi particolarmente elevati, senza per ciò solo violare la disciplina antitrust.

In particolare, in situazioni connotate da picchi della domanda (legate, ad esempio, alla stagione turistica), per talune tratte per le quali le modalità alternative di trasporto non rappresentano una alternativa adeguata (primariamente in termini di disponibilità dei collegamenti o di tempo di percorrenza), ai consumatori che non sono in grado di programmare con sufficiente anticipo i propri spostamenti e che hanno necessità di viaggiare possono essere imposte tariffe significativamente elevate, anche rispetto a quelle pagate dagli altri utenti del medesimo servizio.

La legittimità della disposizione in parola è stata tuttavia revocata in dubbio dalla Commissione Europea, la quale – su sollecitazione degli operatori del settore - ha ravvisato un potenziale contrasto con l'articolo 22 del Regolamento CE 1008/2008, che prescrive la libertà di fissazione delle tariffe da parte dei vettori aerei comunitari.

Al fine di rispondere ai rilievi della Commissione, in sede di conversione del Decreto Legge sono state apportate radicali modifiche dell'impianto normativo, che precisano e rafforzano, in misura significativa, i margini di intervento dell'Autorità.

In primo luogo, l'art. 1, comma 1, della legge n. 136/2023 chiarisce che la normativa nazionale e euro-unitaria in materia di concorrenza trova applicazione ogni qual volta l'Autorità accerti che il coordinamento algoritmico delle tariffe praticate dalle compagnie nel settore aereo faciliti, attui o comunque monitori un'intesa restrittiva della concorrenza, anche preesistente, ovvero accerti che il livello dei prezzi fissati attraverso un sistema di gestione dei ricavi costituisce abuso di posizione dominante.

La norma individua quindi degli indici che l'Autorità può utilmente considerare ai fini della propria decisione di avviare un procedimento istruttorio: tali indici si riferiscono al livello dei prezzi osservati sul mercato, alle caratteristiche e all'andamento della domanda, nonché alla insularità della regione di origine o destinazione della rotta aerea, che – anche alla luce del novellato dettato costituzionale – giustifica una tutela rafforzata.

Il legislatore, tuttavia, si è dimostrato consapevole che un intervento repressivo fondato sul diritto antitrust fosse destinato a rivelarsi parzialmente inefficace. Infatti, in mercati caratterizzati da interazioni frequenti e ripetute tra un numero relativamente ridotto di operatori economici - come appunto quelli del trasporto aereo – è possibile che ad un equilibrio caratterizzato da livelli di prezzo sovra-competitivi possa pervenirsi anche in assenza di una collusione esplicita tra le imprese, ma solo in esito all'adattamento intelligente al comportamento atteso dei concorrenti.

Il rischio che si determinino tali situazioni di interdipendenza oligopolistica può essere esacerbato dal ricorso a meccanismi automatici di determinazione delle tariffe applicabili (i c.d. algoritmi di prezzo), che se per un verso consentono di realizzare incrementi di efficienza, per altro verso accrescono la trasparenza del mercato e facilitano ed accelerano l'adeguamento della condotta di ciascun operatore a quella tenuta dai propri concorrenti.

A fronte della oggettiva difficoltà a ricondurre tali tipologie di comportamenti all'ambito tradizionale di applicazione dei divieti antitrust, si è dunque ritenuto di attribuire all'Autorità un potere di intervento che prescinde dal previo accertamento dell'illecito concorrenziale, per concentrarsi invece sulla rimozione degli ostacoli che impediscono il pieno dispiegarsi della concorrenza effettiva sui mercati interessati.

L'art. 1, comma 5, della legge n. 136/2023 prevede infatti che se in esito a un'indagine conoscitiva l'Autorità riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori, essa può imporre alle imprese interessate, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea e previa consultazione del mercato, ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza.

Sotto tale profilo, la scelta compiuta dal legislatore italiano si pone in una linea di ideale continuità rispetto alle migliori pratiche internazionali. Da alcuni anni è infatti in corso a livello europeo e internazionale una ampia ed approfondita riflessione sulla possibilità di sviluppare nuovi meccanismi procedurali - i cd. «*new competition tools*» - che consentano alle autorità nazionali di concorrenza di intervenire in mercati le cui dinamiche concorrenziali risultano pregiudicate non già da condotte unilaterali o concertate aggredibili attraverso i tradizionali strumenti antitrust, ma da caratteristiche strutturali suscettibili di determinare prezzi di equilibrio sovra-competitivi.

Tali riflessioni hanno condotto ad attribuire a numerose autorità di concorrenza, quali il Bundeskartellamt tedesco e la CMA inglese, poteri di intervento sostanzialmente equivalenti a quelli oggi esercitabili anche dall'Autorità.

* * *

A partire dal 2022, in concomitanza con la ripresa dei flussi di trasporto aereo passeggeri dopo l'intervallo pandemico, i prezzi di vendita dei biglietti sulle rotte di collegamento tra la penisola e le isole maggiori - caratterizzate da particolari esigenze di mobilità connesse alla stagionalità della domanda e alla minore disponibilità di modalità alternative di collegamento - hanno mostrato dinamiche sostenute soprattutto in prossimità delle ferie estive e delle festività natalizie, segnalate all'Autorità da associazioni di consumatori e dalla stessa Regione Sicilia.

L'Autorità ha quindi avviato, nel dicembre 2022, un procedimento nei confronti di EasyJet, ITA, Ryanair e WizzAir, volto ad accertare l'esistenza di un possibile cartello in violazione dell'articolo 101 TFUE con riguardo alle condizioni di offerta del servizio del trasporto aereo di passeggeri di linea in classe "economy" (tariffe e frequenze) operate durante le festività natalizie del 2022/23 sulle rotte da e per gli scali, da un lato, di Palermo o Catania e, dall'altro, di Roma, Milano, Torino e Bologna.

Si premette sin d'ora che le evidenze raccolte non hanno fornito elementi sufficienti a corroborare l'ipotesi istruttoria. Di tale esito, come previsto dal regolamento di procedura, sono stati informati i vettori aerei coinvolti e, allo stato, è prevista la chiusura del procedimento nelle prossime settimane.

Infatti, da un lato, non sono state rinvenute prove di contatti tra le compagnie aeree volti - direttamente o indirettamente - alla fissazione coordinata delle condizioni di offerta dei voli; dall'altro, i dati raccolti attraverso le numerose richieste di informazioni e audizioni con le parti e gli enti regolatori non hanno consentito di concludere che i comportamenti, in particolare di prezzo, rilevati sul mercato siano univocamente riconducibili ad una concertazione tra i vettori volta ad uniformare le tariffe offerte.

Con riferimento alle tariffe offerte, l'attività istruttoria ha consentito di approfondire la modalità con cui i vettori determinano le proprie politiche di prezzo. Caratteristica comune a tutti i vettori aerei, analogamente a quanto avviene all'estero, è la definizione di tariffe aeree secondo la logica del cd Revenue Management, con sistemi (più o meno sofisticati) utilizzati nel settore da oltre 40 anni. Le tariffe di vendita sono definite contemperando due esigenze opposte: da un lato, la massimizzazione della redditività su una tratta, dall'altro, l'adeguato riempimento del volo (cd. *load factor*). Partendo dalla definizione di prezzi di natura statica, secondo diverse classi tariffarie, le compagnie procedono poi alla modulazione delle tariffe durante tutto l'arco di commercializzazione del volo, allocando i posti disponibili nelle diverse classi tariffarie in funzione dell'andamento delle prenotazioni effettive rispetto a quelle attese. La differenziazione dei prezzi consente l'offerta di prezzi che variano da *range* di tariffe minime a prezzi più elevati all'approssimarsi della data di partenza. Il grado e la velocità con cui si riempie il velivolo (tasso delle prenotazioni) condizionano chiaramente il livello dei prezzi dei voli messi in vendita in un dato momento e, quindi, ne determinano il prezzo medio di vendita corrisposto su quella tratta.

Ciò detto, i sistemi di *revenue management* che utilizzano le compagnie non sono necessariamente gli stessi e possono essere sia forniti da soggetti terzi, sia

sviluppati internamente; tali sistemi riflettono anche le scelte operative dei vettori in termini di copertura geografica delle rotte servite.

Le puntuali analisi svolte nel corso dell'istruttoria hanno mostrato una tendenza comune all'aumento dei prezzi di vendita dei voli all'approssimarsi della data della partenza, che riflette l'aumento della domanda e la scarsità dei posti residui. È emersa, tuttavia, una certa variabilità con riferimento, in particolare, al livello e all'entità degli aggiustamenti che le compagnie hanno praticato nel periodo osservato, in ragione della variabilità dell'andamento di riempimento dei voli. I dati mostrano che le compagnie per le quali le prenotazioni si sono maggiormente concentrate a ridosso delle partenze presentano prezzi medi più elevati rispetto a quelle per le quali la domanda si è distribuita su un arco temporale più ampio.

In ogni caso vale sottolineare che i dati hanno mostrato che il numero di biglietti venduti nelle tratte in esame in corrispondenza dei picchi di prezzo segnalati hanno rappresentato una percentuale relativamente contenuta rispetto al totale delle vendite.

Si consideri poi che sui mercati in questione sono presenti solo pochi vettori, non necessariamente tutti nelle medesime tratte; sussiste un elevato grado di trasparenza dei prezzi (grazie alla presenza di piattaforme di raccolta e confronto dei dati relativi alle tariffe dei vettori); vi è una marcata stagionalità della domanda, con picchi in specifici periodi dell'anno, tra cui quello del periodo oggetto dell'istruttoria; infine, si osserva la tendenza dei consumatori nazionali all'acquisto dei passaggi aerei piuttosto a ridosso della partenza, che non consente loro di beneficiare appieno di eventuali opportunità di prezzo più contenuto.

Tali caratteristiche del settore non consentono quindi di escludere che vi possano essere le condizioni per un adattamento razionale alle strategie commerciali della concorrenza, ovvero che le condizioni di offerta delle compagnie siano frutto non di un cartello illecito bensì di strategie legittime, sotto il profilo antitrust, che le stesse hanno assunto nella consapevolezza delle caratteristiche del mercato.

In ogni caso, nel corso dell'attività istruttoria è emerso che nelle tratte interessate, durante le festività natalizie, è stato raggiunto il numero più elevato di voli giornalieri rispetto alla media annuale registrata nelle medesime tratte. Inoltre, in ragione del rilascio di alcuni permessi all'atterraggio e decollo (slot), ITA nel periodo di natale 2022 ha comunque aggiunto ulteriori voli da e per le isole (sia Sicilia che Sardegna). Peraltro, la medesima compagnia ha di recente comunicato di aver aumentato i voli da/per le due isole anche per il periodo delle festività natalizie 2023 e aderito all'iniziativa della Regione Sicilia per la commercializzazione di biglietti aerei a tariffe agevolate per i residenti.

Più in generale, sotto il profilo operativo, secondo quanto dichiarato da Assoclearance la disponibilità di slot non è risultata una risorsa “carente” per le compagnie aeree nelle tratte in esame nel periodo oggetto dell’istruttoria (con l’eccezione di Milano Linate) e non risultavano presenti richieste di bande orarie invase, anche in ragione della flessibilità nell’utilizzo degli slot concessa dalla Commissione Europea nel periodo pandemico. Il progressivo ritorno all’obbligo di utilizzo almeno dell’80% degli slot assegnati, pena la loro perdita, va nel senso di ripristinare le condizioni per un maggiore sfruttamento della capacità assegnata a ciascun vettore, con un impatto auspicabilmente positivo sui prezzi di vendita.

* * *

Allo stato, non vi sono dunque elementi che consentano di concludere che le dinamiche di prezzo dei servizi di trasporto aereo di passeggeri sulle rotte di collegamento tra l’Italia peninsulare e la Sicilia siano determinate da una concertazione illecita tra i vettori ivi operanti.

Pertanto, a fronte delle circostanze che avevano condotto all’avvio del menzionato procedimento istruttorio, il 14 novembre 2023 l’Autorità ha esercitato per la prima volta i poteri ad essa attribuiti dalla legge n. 136/2023, deliberando l’avvio di una indagine conoscitiva specificamente rivolta al funzionamento degli algoritmi che determinano i prezzi dei voli da e per la Sardegna e la Sicilia, volta a verificare se e in che misura - indipendentemente dalla sussistenza di illeciti perseguibili ai sensi della normativa antitrust in tema di intese o abusi di posizione dominante - il fenomeno osservato sia riconducibile alle specifiche modalità di determinazione dei prezzi attualmente in uso da parte delle compagnie aeree.

In particolare, l’indagine – in assenza di evidenze sufficienti a provare un illecito concorrenziale - intende approfondire il funzionamento degli algoritmi da tempo utilizzati dalle compagnie al fine di ottimizzare i ricavi sulle rotte operate, mediante la differenziazione e l’adattamento delle tariffe dei singoli voli al variare di una serie di fattori quali il grado di riempimento dell’aeromobile, l’andamento della domanda effettiva rispetto a quella attesa e la distanza temporale tra il momento di prenotazione/acquisto e quello della partenza del volo.

Va considerato, inoltre, che l’ottimizzazione dei ricavi è ormai perseguita dalla generalità delle compagnie aeree anche attraverso l’adozione di strutture tariffarie sempre più complesse e disaggregate: al prezzo di base del volo, infatti, vanno

aggiunti quelli di ulteriori servizi “accessori” (la possibilità di imbarcare un bagaglio o di portarlo in cabina, la selezione del posto a sedere, l’imbarco prioritario, ecc...). Tali articolazioni tariffarie possono potenzialmente consentire ai vettori di adottare forme sempre più sofisticate di estrazione del *surplus* dei consumatori (o di particolari gruppi di consumatori). Inoltre, le modalità con le quali i prezzi dei biglietti aerei e delle loro diverse componenti, vengono resi noti e accessibili al pubblico, incidono sia sul grado di trasparenza dei prezzi stessi che sulla loro comparabilità, con un possibile impatto sulla formazione delle decisioni di acquisto dei consumatori e sulla mobilità della domanda e, pertanto, con potenziali ricadute sulle dinamiche concorrenziali del settore.

Nel corso degli anni, il grado di automatizzazione e di sofisticazione dei sistemi di *revenue management* è notevolmente aumentato, grazie alla crescente disponibilità e varietà dei dati trattabili con procedure informatizzate, consentendo un sempre più rapido adattamento dei prezzi all’andamento di variabili quali, ad esempio, i costi di produzione o i prezzi/quantità offerti dalle imprese concorrenti.

Inoltre, non può escludersi che l’utilizzo di tecniche di intelligenza artificiale e di *machine learning* possa in futuro consentire la definizione di algoritmi assai più sofisticati e in grado di gestire le decisioni relative ai prezzi secondo procedure automatiche di ottimizzazione, basate sulla rilevazione delle strategie dei concorrenti e su un’accurata e sistematica profilazione dei consumatori.

In questo contesto, mediante l’indagine conoscitiva appena avviata l’Autorità intende pertanto verificare se gli algoritmi di prezzo utilizzati dalle compagnie aeree siano in grado di influire - o concretamente influiscano - in modo negativo sulle condizioni di offerta del servizio di trasporto aereo, favorendo equilibri di mercato strutturalmente non concorrenziali o significativamente pregiudizievoli per gli interessi dei consumatori.

Oggetto di approfondimento nel corso dell’indagine saranno altresì le modalità con le quali i prezzi dei biglietti aerei e delle loro diverse componenti vengono resi noti e accessibili al pubblico, posto che – come già detto - tali modalità possono avere importanti ricadute sulle dinamiche concorrenziali del settore.

L’Autorità è pienamente consapevole dell’esigenza di rispondere con tempestività alle preoccupazioni dei cittadini delle regioni insulari, il cui diritto alla mobilità deve essere pienamente garantito. Benché né la legge istitutiva, né l’articolo 1 della legge n. 136/2023 attribuiscono all’Autorità il potere di adottare misure cautelari nell’ambito di indagini conoscitive, potrebbe forse argomentarsi – in linea con la giurisprudenza amministrativa – che la possibilità di agire in via cautelare rientra tra gli ordinari strumenti della pubblica amministrazione, in

situazioni in cui l'efficace tutela dell'interesse pubblico richiede un intervento indifferibile e urgente. Nel caso di specie tuttavia, trattandosi comunque di un'indagine conoscitiva e dovendo quindi procedere alla verifica delle condizioni strutturali dei mercati interessati, l'eventualità di adottare misure cautelari appare al momento di difficile configurazione.

Infatti, al fine di individuare le misure, strutturali o comportamentali, eventualmente necessarie per assicurare l'efficace ripristino delle condizioni di concorrenza sui mercati in questione, risulta indispensabile procedere con l'approfondimento istruttorio nell'ambito dell'indagine in corso, per verificare se effettivamente gli algoritmi di prezzo utilizzati dai vettori – ed in tal caso quali delle loro caratteristiche e funzionalità – siano suscettibili di determinare o stabilizzare situazioni di mercato distorsive della concorrenza, in danno dei consumatori.

In tal caso, l'Autorità, in esito all'indagine conoscitiva e grazie ai nuovi poteri attribuiti, potrà ordinare alle imprese di apportare i correttivi necessari affinché il funzionamento concreto di tali meccanismi di determinazione automatizzata delle tariffe sia rispettoso, anche in considerazione del contesto specifico derivante dall'insularità, degli interessi e delle aspettative dei consumatori: come ricordato anche dalla Vice-Presidente della Commissione e Commissaria Antitrust- Margrethe Vestager, gli algoritmi, che pure rappresentano utili strumenti per accrescere l'efficienza economica, consentendo alle imprese di adattarsi con maggiore rapidità e precisione alle mutevoli condizioni del mercato, non dovrebbero essere disegnati in modo da condurre alla collusione tacita: *"Ciò che le aziende possono – e devono – fare è garantire la conformità antitrust fin dalla progettazione"*.

Signor Presidente, Signori Componenti, ringrazio ancora per questa importante opportunità offerta all'Autorità Garante della Concorrenza del Mercato.