

VOLO ALITALIA PER L'ECONOMIA DI MERCATO. SI SEGNALANO (E SANZIONANO) TURBOLENZE CON LE AGENZIE DI VIAGGIO

Andrea Giannaccari*

Sommario: Nel corso degli ultimi anni, numerose condotte poste in essere da Alitalia sono state oggetto di indagine da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Nel presente lavoro si ricostruisce la recente vertenza con le agenzie di viaggio. Il caso, giunto al TAR e successivamente riaperto (per inottemperanza) di fronte all'AGCM, si è innestato sulla corresponsione di premi –*over commissions*– da parte di Alitalia alle agenzie di viaggio: tali schemi di incentivazione palesavano carattere fidelizzante e discriminatorio. La vicenda viene inquadrata nell'ambito del processo di liberalizzazione del comparto aereo, ancora in fase di transizione, mettendo in evidenza le molte criticità che la compagnia di bandiera ha l'obbligo di affrontare e superare.

1. Il settore del trasporto aereo. Tra liberalizzazione ed alleanze.

Nel volgere di due lustri di italico antitrust, l'Autorità garante ha rivolto sovente le sue ruvide 'attenzioni' ad Alitalia. La vicenda in esame, che vedeva contrapposta la compagnia di bandiera alle agenzie di viaggio, va ad incrementarne il poco invidiabile *palmarès* e offre il destro per abbozzare alcune riflessioni su un comparto attraversato da profondi cambiamenti, sia legislativi che economici. In tale prospettiva, e anche al fine di leggerci in controluce la controversia in oggetto, sembra utile passare in rassegna, senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni aspetti, intimamente connessi, propri dell'industria in questione. Due sono i temi che appaiono di particolare momento: il processo di liberalizzazione e le conseguenti strategie sviluppate dalle compagnie aeree.

Quanto al primo, va ricordato che la regolazione del trasporto aereo ha rappresentato fin dagli albori, su ambo le sponde dell'oceano, assioma e peculiarità indiscussa¹. La Convenzione di Chicago, sottoscritta da cinquantadue paesi al tramonto del secondo conflitto mondiale, non era certamente innervata dalle logiche che qualche anno dopo sarebbe venuto articolando nella stessa città Aaron Director: essa rispondeva più semplicemente all'esigenza di garantire agli Stati il controllo sullo spazio aereo e sul territorio. Ma la perdurante ed invasiva presenza dello Stato nel comparto ha spesso prodotto, principalmente attraverso il controllo delle tariffe e dell'ingresso nel

* Junior Research Fellow, LE Lab. Dottorando di ricerca in "Diritto ed Economia", LUISS Guido Carli. LL.M., in Competition Law and Economics presso la Erasmus University, Rotterdam. E-mail: agiannaccari@luiss.it.

¹ Cfr. L. SULLIVAN, W. GRIMES, *The Law of Antitrust: An Integrated Handbook*, West Group, St. Paul, Minn., 2000, p. 738; P. S. DEMPSEY, *Competition in the air: European Union regulation of commercial aviation*, in *Journal of Air Law and Commerce*, vol. 66, 2002, p. 979.

mercato, sensibili inefficienze (produttive, allocative e dinamiche), che gli economisti non hanno mancato di stigmatizzare con vigore². Nel tempo, tuttavia, sbiadite le motivazioni politiche e sotto l'egida di ben note teorie efficientistiche, è maturata la consapevolezza che fosse necessario il tralignamento verso assetti differenti.

Negli Stati Uniti il massiccio e repentino processo di *deregulation*, avviato negli anni '70, è passato attraverso lo smantellamento delle restrizioni all'ingresso e l'abdicazione alla politica del controllo sui prezzi. L'incedere della cavalleria (*rectius*, della concorrenza) ha costituito il volano per l'aumento del numero dei vettori con la conseguente e feroce battaglia sui prezzi che ha lasciato sul campo vittime illustri, quali Pan Am, Western Pacific e Air South. La tendenza all'integrazione, spesso nella forma di alleanze globali, la razionalizzazione del traffico --si pensi all'*hub-and-spoke system*-- e una maggiore e migliore offerta per i consumatori sono stati i più importanti *caveat* cristallizzati dal mercato.

Anche in Europa, i governi hanno garantito ai 'campioni nazionali' condizioni ambientali estranee alle logiche e forze di mercato. L'alacre sforzo per la (gelosa) protezione della sovranità sullo spazio aereo ha rappresentato il laticlavio per i negoziati bilaterali in virtù dei quali l'ingresso sul territorio interno da parte di vettori esteri soggiaceva alla regola della reciprocità. In quest'ottica, la gestione delle compagnie trascendeva valutazioni di efficienza, affidandosi su obiettivi volti all'incremento del turismo, alla produzione degli aereomobili, alla riduzione della disoccupazione, alla difesa dei confini e all'esportazione del marchio e prestigio nazionale.

È evidente che in un contesto del genere il processo di liberalizzazione (e privatizzazione) dovesse essere graduale ed accompagnato da apposite garanzie, che hanno talvolta assunto le sembianze del salvifico aiut(in)o di stato. La liberalizzazione del settore è stata infatti articolata facendo perno su tre successivi *packages* di direttive e regolamenti, emanati nel dicembre dell'1987, nel luglio del 1990 e nel gennaio del 1993 e, in ragione di un previsto periodo di transizione, è divenuta operativa dall'aprile del 1997³.

La liberalizzazione e la globalizzazione dei mercati hanno comunque posto numerose compagnie di fronte a scelte dilemmatiche, aggravate da situazioni di crisi finanziaria e commerciale, non (più) garantite da un ampio 'paracadute' pubblico. Capacità produttiva in eccesso, sottocapitalizzazione e relativa fragilità finanziaria, scarsa redditività e alti costi fissi sono state (e, in parte, ancora sono) le criticità da arginare. Per di più, la presenza di un'elevata elasticità

² Si rinvia in particolare a K. VISCUSI, J. VERNON, J. HARRINGTON, *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Mass., 2000, p. 552.

³ Per un'analisi delle numerose disposizioni si rinvia a EUROPEAN COMMISSION, *The European Airline Industry: from Single Market to World-Wide Challenges*, COM(1999)182, Bulletin EU 5-99, Bruxelles. Per un commento vedi P. S. DEMPSEY, *Competition in the air: European Union regulation of commercial aviation*, cit., a p. 1034 ss.

della domanda rispetto alla crescita economica ha contribuito ad acuire le difficoltà, specialmente in periodi di congiuntura negativa.

Il passaggio da un'economia ingessata dal controllo pubblico ad una –tendenzialmente– affidata alle benefiche virtù concorrenziali ha fatto sì che, nel volgere di qualche anno, le compagnie aeree si confrontassero con strategie ed aspetti --e siamo giunti al secondo punto-- precedentemente relegati nel limbo dell'irrilevanza. In particolare: le alleanze, la (più accorta) gestione dei conti economici e il rispetto di norme, nazionali e comunitarie, poste a tutela delle leggi della domanda e dell'offerta. In altri termini, l'arena nella quale si trovano oggi ad operare i vettori aerei ha assunto una diversa fisionomia, molto più acconcia a favorire il dispiegarsi di virtù di mercato.

E il nostro 'campione' nazionale? Ovviamente ha avuto l'esigenza di percorrere nuove strade ed elaborare altre strategie. In tema di alleanze, snodo cruciale dell'industria, Alitalia ha cercato *partnership* sia in patria che all'estero. In un contesto internazionale in grande fermento, la compagnia italiana è entrata a far parte, nel luglio del 2001, di SkyTeam, alleanza globale di vettori aerei, composta da Delta Air Lines, Air France, CSA Czech Airlines, Aeroméxico e Korean Air. L'alleanza, che si contrappone alle altre due alleanze mondiali Oneworld e Star Alliance ed è l'unica (va sottolineato) ad aver ottenuto dal *Department of Transportation* statunitense l'*antitrust immunity*, consente ai vettori di pianificare e coordinare il traffico, realizzando in tal modo una maggiore collaborazione ed integrazione sulle rotte internazionali servite dalle sei compagnie⁴.

La letteratura economica non ha mancato di mettere in evidenza e suffragare con analisi empiriche le efficienze ed i rischi associati a tale tipo di accordi⁵. Diverse sono le efficienze, delle quali è opportuno dare brevemente menzione. È evidente che l'alleanza garantisce ad Alitalia la possibilità di avere accesso a mercati precedentemente limitati dagli accordi bilaterali. I clienti possono, ad esempio, fare affidamento sul collegamento con il sistema di voli interni garantito da Delta per raggiungere molte destinazioni negli Stati Uniti. Il fisiologico corollario è rappresentato dal fatto che la clientela risulterà maggiormente legata alla compagnia, in virtù anche di opportune pratiche fidelizzanti (*frequent flyer*), potendo offrire voli internazionali con opzioni di viaggio coordinate e a tariffe più competitive, nonché, mediante accordi di *code-sharing*, un biglietto unico per tutte le tratte servite dagli altri partner.

⁴ Cfr. US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION, *Final order on joint application of Delta Airlines, Inc., Air France, Alitalia, Czech Airlines*, Docket OST-2001-10429-36, issued on 18th January 2002.

⁵ Nell'ambito della cospicua produzione scientifica, si rinvia a J.K. BRUECKNER, *The economics of international codesharing: An analysis of airline alliances*, in *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, 2001, p.1475; S. MOSIN, *Riding the merger wave: Strategic Alliances in the Airline Industry*, in *Transportation Law Journal*, vol. 27, 2000, p. 271; T. H. OUM – J. H. PARK, *Airline alliances: current status, policy issues, and feature directions*, in *Journal of Air Transport Management*, vol. 3, 1997, p. 133.

Ma tali alleanze, oltre ad avere effetti sulla clientela, esplicano taumaturgiche virtù direttamente sulle compagnie, consentendo loro di sfruttare notevoli economie di scala e ridurre conseguentemente i costi. È in via di realizzazione, tra i partner di SkyTeam, l'apertura di biglietterie unificate presso gli aeroporti e in numerose città. Inoltre, il maggiore potere d'acquisto contribuisce enormemente alla minimizzazione dei costi anche nel corso delle negoziazioni collettive, garantendo risparmi nelle operazioni di *marketing*, negli acquisti di carburante, nei contratti di *groundhandling*, nonché nella manutenzione e l'acquisto di pezzi di ricambio. La possibilità di effettuare le operazioni di check-in presso le strutture di una qualsiasi delle compagnie è un ulteriore vantaggio derivante dall'alleanza. In altri termini, lo sfruttamento di economie di scala e di scopo permette di ridurre, in alcuni casi sensibilmente, i costi fissi sopportati delle compagnie, passaggio obbligato per un ex monopolista pubblico.

In questa prospettiva e al fine di derivarne i medesimi vantaggi, Alitalia ha cercato il consolidamento di rapporti anche in Europa. Nel dicembre del 2002, infatti, è stato ufficializzato lo scambio azionario tra Alitalia e Air France. Gli accordi prevedono uno scambio di partecipazioni tra le due compagnie pari al 2% del rispettivo capitale. L'operazione, che aveva sollevato dubbi da parte della Commissione europea, soprattutto in relazione alla potenziale restrizione della concorrenza sulle rotte tra la Francia e l'Italia, ha sancito un'alleanza che sembrava destinata a concludersi già nel 1997, quando Alitalia preferì l'olandese KLM alla compagnia di bandiera francese⁶. La *partnership*, quindi, consolida l'alleanza SkyTeam, i cui perni, va da sé, sono la compagnia francese e l'americana Delta, ma nella quale anche Alitalia ambisce ad avere peso competitivo soprattutto in vista dell'allargamento a tre nuovi operatori: negli Stati Uniti Continental e Northwest, in Europa KLM.

Infine, sempre nello scacchiere delle alleanze, va ricordato che Alitalia sta cercando da tempo una compagnia da affiancare come partner per il traffico interno. Sul versante dell'offerta sul mercato e dei volumi di traffico nazionale, Alitalia manifesta una contrazione superiore a quella degli altri vettori europei. Alitalia ha oggi una quota di mercato sulle rotte nazionali prossima al 60%, mentre le sue consorelle europee –Iberia, Air France e Lufthansa– si avvicinano all'80%. La conseguenza è una riduzione delle quote di mercato e un'alleanza interna, probabilmente con la compagnia veneta Volare Group, costituirebbe in tale prospettiva un benefico viatico. Ma Alitalia,

⁶ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, La Commissione esprime riserve sotto il profilo della concorrenza sull'accordo di cooperazione tra Air France e Alitalia, IP/02/966, Bruxelles, 1 luglio 2002. I rischi afferenti alle alleanze in chiave antitrust, quali la chiusura delle rotte e le difficoltà per i *newcomers*, sono ben evidenziati in un voluminoso rapporto dell'OECD, *Airline mergers and alliances*, DAF/CLP(2000)1, Paris. L'approccio della Commissione europea nel valutare tali accordi è rintracciabile anche da un intervento di K. V. MIERT, presso la Royal Aeronautical Society, *Competition policy in the air transport sector*, London, 1998. Il punto di vista della Commissione è ben riassunto (in relazione anche alle alleanze tra British Airways-American Airlines, Lufthansa-SAS e Swissair-Sabena) e commentato da G. P. ELLIOT, *Learning to fly: the European Commission enters unfamiliar skies in its review of the British Airways-American Airlines Alliance*, in *Journal of Air Law and Commerce*, vol. 64, p. 157.

come sarà dato osservare tra un istante, per evitare l'erosione di quote di mercato, ha percorso anche altre strategie. Vediamo quella adottata nei rapporti con le agenzie di viaggio.

2. Il caso e la decisione dell'AGCM.

La vicenda si innesta sul delicato tema dei premi su obiettivi di vendita, i quali, analogamente agli sconti fedeltà, rientrano nell'ampio *genus* delle pratiche fidelizzanti. Con detta pronuncia, l'Autorità ha ravvisato che gli schemi di incentivazione applicati da Alitalia alle agenzie di viaggio esercenti il servizio di biglietteria aerea rappresentavano un meccanismo fidelizzante, atto ad ostacolare, per i vettori concorrenti, l'accesso al mercato dei servizi di agenzia.

Va preliminarmente rimarcato che l'*iter* logico seguito dall'Autorità garante ha fatto sostanzialmente perno sulle risultanze emerse dalla decisione Virgin/British Airways⁷. In quella pronuncia la Commissione aveva, infatti, desunto la violazione dell'art. 82 del Trattato relativamente ai meccanismi di incentivazione applicati dalla compagnia di bandiera inglese nei confronti delle agenzie di viaggio del Regno Unito.

Ma procediamo con ordine, cercando anzitutto di mettere in evidenza le risultanze dell'istruttoria svolta dall'Autorità. Quanto all'individuazione del mercato rilevante, l'AGCM, conformemente alla già citata decisione Virgin/British Airways, aveva sostenuto che i servizi di agenzia per il trasporto aereo di linea individuavano un mercato distinto, nel quale la domanda era rappresentata dalle compagnie aeree e l'offerta dalle agenzie di viaggio. In tale contesto, sottolineava l'Autorità, Alitalia –potendo beneficiare di una posizione di forza sul mercato italiano del trasporto aereo di linea, di un'elevata quota sul mercato dei servizi di agenzia e di autonomia di comportamenti e vantaggi informativi nei confronti delle agenzie stesse– era stata in grado di raggiungere una posizione dominante sul mercato dei servizi di agenzia. In altri termini, un'agenzia che avesse deciso di non offrire i propri servizi alla compagnia di bandiera avrebbe derivato un danno economico tale da mettere a rischio la prosecuzione della stessa attività. Quanto dire che, pur non trovandosi in un contesto di monopsonio, Alitalia deteneva una posizione dominante –dal lato della domanda– nell'adiacente mercato dei servizi di agenzia.

Tuttavia, la “speciale responsabilità” dell'impresa egemone non aveva evidentemente costituito argine tale da evitare che la compagnia ricorresse a schemi (illegittimi) per premiare direttamente la fedeltà delle agenzie. Gli schemi, adottati nell'arco del triennio 1997-2000, prevedevano la corresponsione di premi –*over commission*–, commisurati al raggiungimento di

⁷ Decisione della Commissione del 14 luglio 1999, caso n. IV/D-2/34.780, Virgin/British Airways, GUCE n. L 30 del 4/2/2000.

obiettivi di volo Alitalia, basati esclusivamente sui risultati dell'anno precedente. In altri termini, le commissioni non premiavano gli operatori in grado di sviluppare, in assoluto, i maggiori volumi di volo, ma costituivano un compenso legato alle vendite di biglietti realizzate nell'esercizio precedente e, come tali, volti unicamente a fidelizzare le agenzie.

L'Autorità aveva pertanto rilevato l'illegittimità di tali pratiche, sostenendo anzitutto che queste palesavano un chiaro effetto fidelizzante, tale da limitare l'accesso al mercato dei servizi di agenzia dei vettori concorrenti. Inoltre, il loro utilizzo produceva una discriminazione tra le agenzie stesse, alle quali venivano applicate condizioni dissimili per prestazioni equivalenti. Poiché le pratiche apparivano idonee a pregiudicare gli scambi infracomunitari nel settore dei servizi di agenzia per il trasporto aereo, l'Autorità –nel mettere in luce la rilevanza degli distorsioni tali da creare “(...) 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 aereo”– aveva sanzionato l'abuso in quanto violazione dell'articolo 82, comma 1, del Trattato UE. Aveva altresì irrogato, ex articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, una sanzione amministrativa pecuniaria di lire 51.992.000.000, pari all'1,3% del fatturato relativo ai servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri da e per l'Italia. Avverso il provvedimento Alitalia aveva presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90⁸.

3. La decisione del TAR del Lazio.

Con la sentenza del 24 maggio 2002, n. 4632, il TAR del Lazio si è pronunciato sul ricorso proposto da Alitalia per l'annullamento della decisione resa dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato il 27 giugno del 2001. I giudici del TAR hanno sostanzialmente avallato l'impianto della decisione dell'AGCM, salvo l'aspetto, cruciale, relativo alla sanzione comminata. Tra le numerose censure presentate dalla ricorrente, sembra opportuno passare in rassegna quelle attinenti agli elementi principali: mercato rilevante, posizione dominante ed abuso.

Anzitutto, i giudici amministrativi hanno posto enfasi sulla scelta –corretta– dell'Autorità garante di leggere il caso alla luce del precedente comunitario Virgin/British Airways, utilizzando strumenti, criteri e valutazioni corrispondenti al mercato d'oltremarina. Al riguardo, hanno ribadito che le autorità nazionali, sulla scorta dei moniti provenienti (e più volte reiterati) da Bruxelles, hanno il dovere di garantire l'uniforme applicazione della normativa comunitaria ed in tal senso la Commissione rappresenta per le autorità stesse il faro verso cui volgere la prua.

⁸ Cfr. Provvedimento n. 9693 del 27 giugno 2001 (A291) Assoviaggi/Alitalia, in Bollettino n. 26/2001.

È (anche) per tale motivo che il collegio ha respinto le contestazioni di Alitalia relative all'individuazione del mercato rilevante nei servizi di agenzia per il trasporto di linea. In particolare, la ricorrente sosteneva che il rapporto tra agenzia e vettore fosse da considerarsi quale rapporto interno all'impresa, in cui l'agenzia si configurava come semplice delegato al servizio di biglietteria. Nel mancato accoglimento della censura, il TAR, richiamandosi a nota e recente giurisprudenza, ha sottolineato che ai fini antitrust rileva la constatazione che i soggetti sono imprese autonome operanti sul mercato, con tanto di obbligo di rispettarne le relative virtù. Va altresì aggiunto, come da premessa, che la stessa Commissione aveva in più occasioni (compreso il caso Virgin/British Airways) individuato il mercato nei servizi di agenzia, circoscrivendolo alla dimensione nazionale. Quanto a tale ultimo aspetto (l'ambito geografico), il ragionamento seguito è stato pressappoco il seguente: se è vero che nel mercato del trasporto aereo ogni rotta, in quanto insostituibile con altre, costituisce un mercato distinto, è altrettanto innegabile che nel servizio di agenzia la stessa deve poter offrire servizi (e relativi biglietti) non legati unicamente agli scali più prossimi, ma afferenti all'intero territorio nazionale.

Anche per l'accertamento della posizione dominante il TAR ha confermato le risultanze dell'istruttoria svolta dall'Autorità, che, articolandosi sui rilievi provenienti dal caso Virgin/British Airways, si erano basate su quattro parametri: la quota della compagnia sul mercato dei servizi, la posizione sul mercato del trasporto aereo, l'autonomia di Alitalia nei confronti delle agenzie e, infine, i vantaggi informativi nei confronti delle stesse. Su queste basi, anche i giudici amministrativi hanno sostenuto che la compagnia di bandiera era in grado di comportarsi in modo indipendente sia dalle agenzie, sia anche dai vettori concorrenti. Per tali motivi, le denunce della ricorrente, volte a far cadere l'impianto adducendo un elevato potere contrattuale delle agenzie (esercitato tramite le associazioni di categoria) nei confronti di Alitalia, non hanno trovato accoglimento.

Infine –e prima di definire l'alchimia legata ai motivi aggiunti prodotti *in extremis* da Alitalia–, mette conto fornire, telegraficamente, le valutazioni riguardanti l'abuso legato all'effetto fidelizzante e all'effetto discriminatorio delle pratiche in oggetto. I giudici, nel ripercorrere l'*iter* logico seguito dall'Autorità, hanno richiamato la corposa giurisprudenza comunitaria che, come è noto, ha contribuito a fornire contorni di oggettività alla nozione di abuso. Su tali premesse, hanno evidenziato che le *over commissions* non erano basate su alcun vantaggio o contropartita di matrice economica, ma esclusivamente sul tentativo di mantenere quantomeno inalterato il livello di vendita di biglietti Alitalia. Hanno pertanto deciso di non accogliere le contestazioni, che si fondavano sull'assunto che i consumatori acquistano i biglietti in base alle leggi economiche piuttosto che sulla scorta dei suggerimenti di agenzie con mano tesa verso un dato vettore.

Quanto all'effetto discriminatorio, il TAR ha semplicemente (ri)osservato che, poiché le commissioni venivano paramtrate con il volato dell'anno precedente, due agenzie avrebbero potuto ottenere medesime commissioni a fronte di volumi di vendita differenti, ma con incrementi identici rispetto al passato. Sulla base di tali risultanze e conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia (Hoffman-La Roche e Michelin), il collegio ha ribadito che le commissioni avevano effetto fidelizzante e discriminatorio tra le agenzie.

Fin qui niente di nuovo. Ma, come spesso accade in scena, il colpo di teatro arriva sul finale. Nella pronuncia in esame l'imprevedibile è giunto a seguito della presentazione da parte di Alitalia dei motivi aggiunti, notificati in 'zona Cesarini' e volti a contestare la sanzione comminata. Più precisamente, le censure si appuntavano su due aspetti intimamente correlati: la *vis* offensiva della pratica e l'ammontare della stessa.

Per ciò che attiene alla rilevanza degli effetti, il collegio, nell'osservare la versione integrale della delibera, ha desunto che, nell'arco del triennio, le vendite di biglietteria aerea nazionale ed internazionale da parte dei vettori concorrenti di Alitalia avevano avuto un andamento crescente. Per di più, nello stesso turno di tempo, le vendite relative alla ricorrente avevano palesato una continua contrazione. Su queste basi, pur riconoscendo la funzione fidelizzante e l'effetto discriminatorio, ha concluso che i contorni di gravità delineati dall'Autorità, quanto a distonie da impatto anticompetitivo, non fossero tali.

Ma v'è di più: il caso Virgin/British Airways aveva costituito, come osservato, l'architrave sul quale fondare le valutazioni sia durante l'istruttoria dell'Autorità garante, sia anche da parte dei giudici amministrativi. In quella pronuncia, la Commissione aveva sanzionato British Airways irrogando un'ammenda pari a 6,8 milioni di euro, ma a fronte di una accertata gravità quanto a rilevanza degli effetti di ostacolo alla concorrenza e anche in relazione alla dilatata durata della pratica fidelizzante (circa 7 anni). In altri termini, l'ammontare della sanzione irrogata dalla Commissione rifletteva l'oggetto, l'effetto e la notevole durata della pratica. L'Autorità, nel comminare la sanzione di circa 52 miliardi di lire (equivalente all'1,3% del fatturato relativo ai servizi di trasporto aereo di linea di passeggeri da e per l'Italia) applicando l'art. 15 della l. 287/90, aveva prodotto un notevole squilibrio. La sanzione era circa tre volte superiore a quella comminata dalla Commissione. Tanto rigore si sarebbe giustificato qualora l'impatto concreto sul mercato nazionale e comunitario e la durata della pratica fossero risultati molto maggiori. Ma non era questo il caso. Per tali motivi il TAR ha annullato la delibera relativamente alla sanzione pecuniaria. Il mosaico costruito dall'Autorità perdeva in tal modo un tassello importante.

La vicenda, tuttavia, ha prodotto ulteriori sviluppi, dei quali è opportuno dare brevemente menzione. Più precisamente, Alitalia, a seguito della decisione dell'Autorità del 27 giugno 2001,

aveva depositato una relazione nella quale indicava le misure che avrebbe adottato, dal 1° gennaio 2002, al fine di rimuovere le infrazioni accertate con il provvedimento dell'AGCM. Decorso il termine, l'Autorità, dopo aver infruttuosamente tentato di chiedere conto in merito alla compagnia di bandiera, ha deliberato, in data 27 marzo 2002, l'avvio di un procedimento per inottemperanza ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge n. 287/90. Durante l'istruttoria, è stato accertato che i contratti di incentivazione stipulati, nel 2002, da Alitalia con le agenzie, benché modificati rispetto a quelli censurati in precedenza, mantenevano inalterato il carattere fidelizzante e discriminatorio. In particolare, è risultato che le *over commissions* continuavano ad essere calcolate in funzione del valore di volato realizzato nell'anno precedente. L'Autorità ha pertanto concluso che le misure apportate agli schemi di incentivazione, oltre ad essere tardive, apparivano comunque inidonee ad eliminare gli effetti anticoncorrenziali rilevati dal provvedimento del giugno 2001. Accertata l'inottemperanza, l'Autorità, il 18 luglio 2002, oltre a deliberare l'immediata cessazione dei comportamenti distorsivi della concorrenza, ha comminato ad Alitalia una sanzione pecuniaria di 2 milioni di euro. Chiosa pressoché inevitabile. La sanzione, caducata perché sovradimensionata, ritornava *sub specie* di condanna per inottemperanza. E il cerchio si chiudeva⁹.

4. Gli effetti della liberalizzazione stentano a prendere quota.

Come si metteva in evidenza nell'*incipit*, la vertenza Alitalia-Assoviaggi ha rappresentato l'ennesimo caso che ha visto come 'imputato' la compagnia di bandiera. Qual è allora la morale? Anzitutto, che Alitalia cerca di attuare sui cieli italiani, salvo riuscirci come si è poc'anzi osservato, una politica particolarmente aggressiva. E le condotte vengono reiterate in un contesto non pienamente competitivo.

Già nel 1994, nel caso Assoutenti-Alitalia, la compagnia di bandiera aveva abusato della sua posizione dominante. Mercé sistematica cancellazione dei voli, Alitalia aveva determinato una inefficiente allocazione di una risorsa scarsa, gli *slots*, con l'obiettivo di rendere difficoltoso l'accesso al mercato per i concorrenti¹⁰. Qualche tempo dopo, nel 1996, era stata sanzionata dall'Autorità poiché attraverso l'utilizzo discriminatorio di vantaggi derivati dallo svolgimento della *clearance* aeroportuale, la sovrapposizione degli orari di partenza dei propri voli a quelli dei concorrenti e l'invio alle agenzie di viaggio di comunicazioni che inibivano loro l'emissione di biglietti con propria piastrinatura per vettori concorrenti, aveva consapevolmente scoraggiato l'ingresso nel mercato di nuovi vettori, costringendone altri all'uscita¹¹.

⁹ Cfr. Provvedimento n. 10981 del 18 luglio 2002 (A291B) Assoviaggi/Alitalia, in Bollettino n. 29/2002.

¹⁰ Cfr. Provvedimento n. 2169 del 25 luglio 1994 (A58) Assoutenti/Alitalia, in bollettino n. 30-31/1994.

¹¹ Cfr. Provvedimento n. 4398 del 7 novembre 1996 (A102) Associazione Consumatori Utenti-Alitalia, in bollettino n. 45/1996.

Ma anche in tema di intese l'Autorità è intervenuta ripetutamente: nel 1999, ad esempio, l'AGCM ha posto fine all'intesa tra Alitalia e Meridiana. Attraverso accordi di *code-sharing* su quattro importanti rotte nazionali, le due compagnie avevano infatti determinato una riduzione della concorrenza, oltre al peggioramento delle condizioni tariffarie praticate sulle rotte stesse¹². Nell'agosto del 2002, inoltre, Alitalia è stata sanzionata per aver concertato, insieme ad altre cinque compagnie, anche per carenza di trasparenza tariffaria, l'applicazione contestuale di un supplemento tariffario di identico importo, arrecando così un evidente danno per i consumatori¹³. Infine, richiamiamo il provvedimento del maggio 2001. Con detta pronuncia l'AGCM ha vietato ad Alitalia l'ulteriore diffusione di pubblicità ingannevole poiché i messaggi pubblicitari diffusi dalla compagnia di bandiera sulla stampa quotidiana e sull'emittenza radiofonica potevano indurre i consumatori in errore in relazione al prezzo effettivo dei servizi di trasporto aereo pubblicizzati¹⁴.

È evidente che l'ex monopolista, nel trapasso verso un'economia di mercato ed in preda a evidenti crisi di identità, è ricorso, sui cieli italiani, a strategie oltremodo aggressive. Ma questa è solo parte, comprensibile, della storia. Alfred Kahn, padre della *deregulation* aerea d'oltre oceano, ammoniva: “[m]anifestly, withdrawal of the regulatory protections entails a correspondingly accentuated reliance on vigorous antitrust enforcement”¹⁵. E fin qui nulla di sconvolgente.

L'altra, che ne rende più inquietanti i contorni, è che tali condotte sono state strenuamente poste in essere in un mercato non ancora (pienamente) competitivo. Il processo di liberalizzazione procede in modo particolarmente lento. La rimozione delle barriere amministrative non si è tradotta, fino ad ora, in un elevato grado di concorrenza. Va a tal proposito sottolineato che la concorrenza delle più importanti compagnie europee, gli ex monopolisti, non ha fatto capolino sui cieli europei. Nell'analizzare le quote di mercato detenute dei colossi europei, sulle rotte nazionali, si rileva come queste siano attestate su livelli molti alti, in alcuni casi, come detto, prossimi all'80%. Nessuna delle maggiori compagnie europee, Alitalia compresa ovviamente, sembra tuttavia intenzionata ad avviare una spirale competitiva, come quella cui si è assistito oltreoceano, con il rischio di dover fronteggiare scontri dagli esiti incerti.

Ma vi è di più. Come è noto, la concorrenza nel trasporto aereo è strettamente collegata agli assetti prevalenti nel sistema aeroportuale. E in Italia il settore aeroportuale continua a manifestare problemi cronici, che portano a constatare come il settore sia ancora in larga parte estraneo all'operare di meccanismi concorrenziali. A causa anche del non corretto recepimento della direttiva comunitaria 96/67/CE sulla liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti, non è dato

¹² Cfr. Provvedimento n. 6793 del 13 gennaio 1999 (I276B) Alitalia/Meridiana, in bollettino n. 2/1999.

¹³ Cfr. Provvedimento n. 11038 del 1° agosto 2002 (I446) Compagnie Aeree-Fuel Charge, in bollettino n. 31/2002.

¹⁴ Cfr. Provvedimento n. 9549 del 17 maggio 2001 (PI3271) Tariffe scontate Alitalia, in bollettino n. 20/2001.

¹⁵ A. KAHN, *Market Power Issues In Deregulated Industries*, in *Antitrust Law Journal*, vol. 60, 1991, p. 857.

registrare un'elevata concorrenza tra gli scali e tra gli operatori operanti negli stessi. Come è recentemente (ri)emerso dal caso ADR/Tariffe di Groundhandling, i gestori aeroportuali cercano di consolidare la loro posizione (dominante) sul mercato dell'*handling*, impedendo in tal modo una concorrenza effettiva dei vettori aerei per l'autoproduzione dei numerosi servizi¹⁶. È evidente che la difficoltà per le compagnie di ridurre i costi associati all'erogazione degli stessi pregiudica la concorrenza tra i vettori a danno soprattutto delle compagnie più piccole, che hanno a disposizione risorse finanziarie più limitate. Tali difficoltà rappresentano un'ulteriore barriera per potenziali entranti¹⁷. A ciò va ad aggiungersi la possibilità per le compagnie già operanti di fare affidamento su un meccanismo di allocazione degli *slot* che avvantaggia notevolmente gli *incumbents*, tra cui Alitalia, soprattutto negli scali particolarmente congestionati. Il dibattito sul punto rimane acceso e la Commissione europea sta cercando di individuare gli strumenti legislativi che possano ridurre tale barriera all'entrata, oltremodo aggravata dalle alleanze, nazionali ed internazionali, che si vanno formalizzando. Ma le resistenze rimangono ovviamente molto forti.

Riassumendo. Anzitutto, Alitalia non si trova a dover fronteggiare un'effettiva concorrenza da parte di altri importanti vettori. Inoltre, beneficia di rilevanti barriere all'ingresso. L'ampiezza della sua rete nei collegamenti nazionali, l'ingessatura del sistema aeroportuale e i vantaggi in termini di reputazione, economie di scala e capacità di fidelizzazione della clientela, costituiscono i più naturali esempi. Ciononostante, ricorre ad ogni piè sospinto a condotte aggressive, spesso in odore d'illiceità antitrust. La fidelizzazione delle agenzie di viaggio rappresenta un'ulteriore prova.

Il processo di liberalizzazione, cui accennavamo all'inizio, è ancora in una fase di ingiustificata transizione. Alitalia riesce in tal modo –a fatica– ad arginare la debole concorrenza (anche potenziale) domestica e a mantenere la sua posizione dominante su molte rotte importanti. Ma i segnali non sembrano essere particolarmente tranquillizzanti, soprattutto in vista di un'ormai prossima privatizzazione della società. Come emerso anche dall'istruttoria del caso qui analizzato, la compagnia sta perdendo quote di mercato. E i risultati economici del 2002 non contribuiscono a generare particolari entusiasmi.

L'esercizio appena concluso ha fatto registrare in bilancio un risultato netto (leggermente) positivo, ma il dato, piuttosto che alimentare un facile ottimismo, merita qualche precisazione. Due

¹⁶ Cfr. Provvedimento n. 8692 del 20 settembre 2000, (A247) ADR/Tariffe del Groundhandling, in Bollettino n. 38/2000. Il TAR del Lazio, inoltre, con sentenza del 25 novembre 2002, ha accolto il ricorso di Globeground. La società ha adito il tribunale amministrativo per contestare l'operato di ADR che aveva aggiudicato nel luglio 2001 ad Alitalia ed AirOne la gara per la gestione dei servizi di terra. È inoltre ancora in fase di istruttoria il caso Aviapartner/Società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna, Provvedimento n. 10870 (A303), in Bollettino n. 25/2002. I più risalenti sono invece: Provvedimento n. 2854 del 2 marzo 1995, (A61) De Montis Catering Roma/Aeroporti di Roma, in Bollettino n. 9/1995; Provvedimento n. 1845 del 16 marzo 1994, (A56) Società per Azioni Esercizi Aeroportuali, in Bollettino n. 11/1994; Provvedimento n. 1587 del 17 novembre 1993, (A44) Gruppo Sicurezza/Aeroporti di Roma, in Bollettino n. 35/1993.

¹⁷ In tal senso G. NICOLETTI, *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*, in Temi e Problemi, n. 9, pubblicazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 1998.

in particolare: l'indennizzo ottenuto dalla vertenza con la KLM e le entrate afferenti alla ricapitalizzazione societaria. Quanto al primo aspetto, va sottolineato che l'ammontare della posta non è trascurabile. Il collegio arbitrale internazionale, chiesto dai vertici della compagnia italiana dopo la rottura del breve matrimonio con l'ex alleato olandese, ha deciso infatti, il 4 dicembre 2002, che Alitalia dovrà ricevere a titolo di risarcimento 250 milioni di euro, salvo restituirne 100 alla KLM poiché la compagnia olandese li aveva anticipati per lo sviluppo dell'aeroporto milanese di Malpensa. L'entrata straordinaria, da inserire nel conto economico, ammonta quindi a circa 171 milioni di euro, comprensivi di spese legali ed interessi.

Inoltre, sempre nel 2002, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (che detiene il 62,4% del capitale di Alitalia) ha effettuato, nell'ambito delle diverse fasi di ricapitalizzazione, due versamenti pari complessivamente a 1264 milioni di euro (rispettivamente 893 e 371 milioni). La ricapitalizzazione, lo ricordiamo, era stata decisa anche nell'ottica di una diminuzione della notevole esposizione debitoria della compagnia e aveva altresì subito un'*impasse* poiché la Commissione europea, nel ritenerlo un aiuto di Stato, ne aveva subordinato l'erogazione ad una serie di puntuali condizioni. Successivamente, nonostante i lai di numerosi vettori (tra i quali British Airways, Lufthansa, KLM e SAS), il Tribunale di primo grado aveva accolto il ricorso intentato da Alitalia, dando seguito a sottoscrizioni e versamenti di capitale¹⁸.

Che Alitalia non abbia chiuso il bilancio in perdita è, quindi, circostanza che non deve generare corrive certezze sulle reali capacità di fronteggiare il mercato da parte della compagnia. Il divario di redditività con le altre compagnie manda segnali inequivocabili circa le strade da intraprendere, che passano necessariamente attraverso una riduzione dei costi ed un rapporto positivo tra redditività industriale e capitale investito¹⁹. La lunga transizione, l'assenza di concorrenza effettiva e i vantaggi cui si è accennato consentono ad Alitalia di limitare l'erosione di quote di mercato da parte delle piccole compagnie. Il ricorso a pratiche aggressive, come quella con le agenzie di viaggio, vanno lette in quest'ottica. Una compiuta economia di mercato metterà – prima o dopo– l'azienda di fronte a una concorrenza vigorosa da parte di numerosi soggetti, dotati di ingenti risorse o capaci di avere bassi costi fissi, come le nascenti *low cost companies*. Tali compagnie, che non si avvalgono di intermediari (agenzie di viaggio), spesso non emettono biglietti (sostituiti da un codice di prenotazione) e non assegnano posti a bordo (e non servono consumazioni né consegnano giornali), sono in grado di offrire (a prescindere da offerte promozionali a prezzi

¹⁸ Il caso è commentato da M. P. CHITI, Il caso *Alitalia* e il deficit amministrativo della Commissione europea, (nota a Trib. I grado Comunità europee, 12 dicembre 2000, n. 296/97, Soc. Alitalia c. Commiss. Ce), in *Giornale dir. amm.*, 2001, p. 240.

¹⁹ Molti dati di bilancio dell'esercizio appena chiuso, sono rintracciabili in due commenti di G. DRAGONI, *Alitalia cementa l'alleanza*, su *Il Sole 24 Ore* dell'11 dicembre 2002 e *Alitalia dice no a Volare e sì a Klm*, su *Il Sole 24 Ore* del 14 novembre 2002; nonché R. ROMANO, *In vista il via libera UE alla ricapitalizzazione*, su *Il Sole 24 Ore* del 28 maggio 2002.

simbolici) voli a prezzi particolarmente ridotti. In un'economia di mercato bisogna saper competere anche con tali vettori, i quali sembrano gli unici capaci di superare le congiunture negative e, riuscendo a mantenere i costi fissi a livelli contenuti, consolidare utili anche dopo il drammatico tracollo seguito all'11 settembre. È il caso di Southwest negli Stati Uniti e di EasyJet e Ryanair in Europa²⁰.

Morale spicciola. Prima di procedere alla privatizzazione della società, sarebbe opportuno avere particolare attenzione al suo consolidamento, consegnando alle forze di mercato un'azienda capace di (re)stare in volo. Alitalia ed Air France sono le uniche due grandi compagnie europee a non essere state ancora privatizzate. Se per Air France la situazione finanziaria è rosea e la redditività buona, per Alitalia, di cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze sembra intenzionato a mantenere una quota intorno al 30%, il momento, congiuntura a parte, non sembra opportuno.

In tale prospettiva, anche le alleanze internazionali non sono di per sé garanzia di salvezza per compagnie indebitate, fragili, con costi eccessivi e che, per ora, beneficiano dei ritardi di una non compiuta liberalizzazione. Quando la concorrenza spiegherà i suoi effetti in termini di maggiore offerta e prezzi più contenuti, c'è solo da sperare che Alitalia sappia farsi trovare attrezzata e che il piano di ricapitalizzazione abbia prodotto i risultati vaticinati. Altrimenti, nemmeno le condotte più aggressive e disinvolute saranno in grado di compensare la mancanza di efficienza. E il tramonto dell'ex monopolista potrebbe essere definitivo.

²⁰ Un interessante approfondimento sul settore, *post* 11 settembre, con studi econometrici su compagnie americane ed europee (tra cui la nostra Gandalf), è svolta da D. GILLEN – A. LALL, *International transmission of shocks in the airline industry*, in *Journal of Air Transport Management* 9, 2003, p. 37. La situazione del settore aereo negli Stati Uniti, con l'analisi degli interventi del Congresso dopo l'11 settembre, è illustrata efficacemente da M. M. BLAIR, *The Economics of Post-September 11 Financial Aid to Airlines*, Georgetown University Law Center, Working Paper No. 352740, 2002, disponibile on-line all'indirizzo: www.ssrn.com.