

A442 - ASSOFORT/ADR-SERVIZI AEROPORTUALI

Provvedimento n. 23519

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 26 aprile 2012;

SENTITO il Relatore Professor Piero Barucci;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 3;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni trasmesse dall'Associazione Nazionale Fornitori Trasporti - Assofort in data 31 ottobre 2011, successivamente integrate in data 11 gennaio 2012;

VISTE le informazioni trasmesse dalla società Aeroporti di Roma S.p.A. in data 23 gennaio 2012;

VISTA la documentazione in proprio possesso;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Il 31 ottobre 2011 è pervenuta all'Autorità una segnalazione da parte dell'Associazione Nazionale Fornitori Trasporti - Assofort circa un comportamento asseritamente abusivo posto in essere dalla società Aeroporti di Roma S.p.A. (di seguito, ADR) nei confronti di due imprese associate ad Assofort, Hertz Italiana S.p.A. (di seguito, HI) e Nextra S.r.l., quest'ultima di recente fusasi con la società De Montis Holding S.r.l. (di seguito, DMH). Secondo la segnalazione, ADR avrebbe sottoposto HI a reiterate minacce formali di rescindere la convenzione di sub-concessione che consente a quest'ultima di svolgere le proprie attività di autonoleggio all'interno dell'aeroporto di Roma-Fiumicino nel caso in cui HI non avesse corrisposto o fatto corrispondere ad ADR una percentuale sui ricavi di DMH, mandataria di HI per attività di autonoleggio svolte al di fuori dell'area aeroportuale.

II. LE PARTI

2. Aeroporti di Roma S.p.A. è una società per azioni di diritto italiano, concessionaria della gestione totale dell'aeroporto di Roma-Fiumicino ("Aeroporto") e di quello di Roma-Ciampino sulla base della convenzione n. 2820 stipulata con il Ministero dei Trasporti il 26 giugno 1974 (di seguito, Convenzione). Nonostante il Decreto Legislativo 9 maggio 2005, n. 96, abbia previsto l'obbligo di stipulare un contratto di programma sostitutivo della Convenzione, ciò non è ancora avvenuto: la gestione del sistema aeroportuale capitolino, pertanto, continua a essere disciplinata in via convenzionale, compatibilmente alle leggi vigenti. Tra le attività svolte da ADR quale gestore aeroportuale vi sono quelle della pianificazione, progettazione, sviluppo e manutenzione delle infrastrutture dei due scali, nonché i servizi di assistenza a terra per il traffico merci, oltre alla gestione di attività commerciali; per quanto qui d'interesse, la Convenzione prevede inoltre la facoltà per ADR di sub-concedere aree all'interno dell'Aeroporto per lo svolgimento di attività commerciali da parte di terzi.

Il capitale sociale di ADR è detenuto per circa il 96% da Gemina S.p.A., per un complessivo 3,2% da una serie di enti locali della regione Lazio e per il restante 0,8% dalla Camera di Commercio di Roma. Il fatturato consolidato realizzato nel 2010 da ADR e le sue controllate è stato pari a circa 604 milioni di euro.

3. L'Associazione Nazionale Fornitori Trasporti - Assofort (di seguito, Assofort) è un'associazione avente per scopo la promozione e lo sviluppo del mercato di imprese che offrono beni e servizi alle compagnie di navigazione aerea, marittima, ferroviaria e terrestre. L'associazione è stata costituita da alcune imprese attive nei servizi aeroportuali e di autotrasporto, in particolare HI e una serie di società riconducibili al gruppo facente capo alla De Montis S.p.A., uno dei principali operatori a livello nazionale nei servizi di *catering*.

4. Hertz Italiana S.p.A. è una società per azioni di diritto italiano facente parte del gruppo Hertz, attivo a livello mondiale nei servizi di autonoleggio. Per quanto qui d'interesse, HI gestisce all'interno dell'Aeroporto in uso esclusivo alcune aree interne con destinazione ad uffici e parcheggi – dove è possibile stipulare contratti di autonoleggio e prendere possesso del mezzo assegnato – sulla base di una convenzione per la sub-concessione di beni demaniali stipulata in data 11 aprile 2011 con ADR (di seguito, Sub-concessione). La presenza commerciale di HI all'interno dell'Aeroporto, peraltro, risale al 2002, sulla base di precedenti convenzioni di sub-concessione stipulate con ADR.

5. De Montis Holding S.r.l. è una società a responsabilità limitata di diritto italiano facente parte del gruppo De Montis e attiva nella fornitura di servizi di vario genere collegati ad attività aeroportuali e portuali. Per quanto qui d'interesse, DMH è mandataria di HI per l'esercizio delle attività di autonoleggio senza conducente contraddistinte dal marchio "Advantage-rent-a-car" (di seguito, Attività Advantage), sulla base di un accordo-quadro stipulato in data 1 settembre 2010.

III. I FATTI DENUNCIATI

6. L'Attività Advantage corrisponde a servizi di autonoleggio senza conducente offerti al pubblico esclusivamente a mezzo di pubblicità in internet – perlopiù in siti dedicati a offerte di viaggi – e svolti a valle della stipula di contratti di autonoleggio secondo modalità informatiche (di seguito, Contratti *online*), senza la disponibilità di infrastrutture fisiche dedicate all'intermediazione commerciale. Avviata nella seconda metà dell'anno 2010, l'Attività Advantage si sta sviluppando rapidamente a livello europeo, seguendo la strategia di appoggiarsi a rimesse operanti nei pressi delle strutture aeroportuali.

7. Tali modalità operative si ripercuotono sulle caratteristiche e i prezzi dei servizi, definiti da Assofort come "*low cost*". Nel caso dell'Aeroporto, per l'esercizio dell'Attività Advantage DMH utilizza una rimessa sita alcuni chilometri di fuori del perimetro del sedime aeroportuale, e alla quale i clienti che, prima del loro arrivo in Aeroporto, hanno stipulato i Contratti *online*, vengono accompagnati con un mezzo di trasporto collettivo dedicato allo scopo (di seguito, Navetta) dopo essere stati prelevati lungo la viabilità perimetrale dell'Aeroporto, c.d. viabilità *land-side*¹.

8. Secondo quanto segnalato da Assofort, il 3 agosto 2011, pochi mesi dopo l'avvio dell'Attività Advantage da parte di DMH, ADR ha fatto pervenire a HI una formale lettera di contestazione d'inadempimento contrattuale con minaccia di risoluzione della Sub-concessione; medesime contestazioni e minacce sono state reiterate nel corso di un incontro tenutosi il 30 agosto 2011, in un cospicuo scambio di messaggi elettronici intercorso tra rappresentanti delle imprese, in una lettera datata 21 dicembre 2011, e, da ultimo, in un ulteriore incontro tenutosi il 5 marzo 2012.

9. Secondo ADR, alcune imprese di autonoleggio operanti all'interno dell'Aeroporto avrebbero lamentato il fatto che HI, per mezzo di DMH, abbia iniziato a svolgere l'Attività Advantage. A fronte di ciò, ADR ha contestato l'omesso versamento da parte di HI di *royalties* relative all'Attività Advantage, richiamando al proposito la disciplina vigente per tutte le attività commerciali svolte all'interno dell'Aeroporto², di cui la Sub-concessione darebbe concreta esecuzione nell'ambito dei rapporti tra ADR e HI. Secondo tale atto – dal quale, come già anticipato, dipende la disponibilità per HI di spazi commerciali all'interno dell'Aeroporto a mezzo dei quali svolgere le proprie attività di autonoleggio – il corrispettivo versato da HI a ADR è composto da un canone fisso e un importo variabile generato da *royalties* pari a una percentuale dei ricavi indotti dalle attività di autonoleggio, salva una soglia minima annua garantita.

10. Sempre secondo ADR, l'Attività Advantage rappresenterebbe un aggiramento di una disciplina contrattuale, quale quella stabilita dalla Sub-concessione, volta a evitare che HI si avvantaggi di un'attività che – sebbene per esplicita ammissione di ADR si svolga al di fuori del sedime aeroportuale – costituirebbe un'inaccettabile alternativa commerciale a quella svolta da HI all'interno dell'Aeroporto, con conseguente omesso riconoscimento di *royalties* al gestore aeroportuale. ADR, inoltre, ha contestato a HI la mancata autorizzazione da parte sua del servizio di Navetta operante tra la viabilità *land-side* e la rimessa esterna all'Aeroporto.

11. Richiesta di fornire informazioni e chiarimenti al riguardo, ADR ha confermato all'Autorità la propria posizione. La società, in particolare, ha risposto di considerare DMH un mero strumento operativo di HI, la cui condotta danneggerebbe gli autonoleggiatori operanti all'interno dell'Aeroporto che, pur sopportando identici costi operativi rispetto a HI, non maturerebbero invece ricavi esenti da *royalties*. Più in generale, ADR ha sostenuto un proprio diritto a pretendere un equo corrispettivo da chiunque svolga un'attività a fine di lucro nell'ambito dell'Aeroporto. Per quanto riguarda, infine, la legittimità delle contestazioni mosse a HI circa la mancata autorizzazione del servizio di Navetta, ADR ha sostenuto la propria competenza in materia ai sensi di un'ordinanza dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (di seguito, Enac), n. 9 del 18 aprile 2011.

IV. I MERCATI RILEVANTI

12. Ai fini della valutazione della fattispecie in oggetto, anche in coerenza con delimitazioni merceologiche e spaziali desumibili da precedenti casi trattati dall'Autorità³ si ritiene che il mercato rilevante sia quello della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento di servizi commerciali all'interno dell'Aeroporto. Gli effetti delle condotte di ADR sono inoltre suscettibili di prodursi nel mercato dei servizi di autonoleggio senza conducente, dove la stessa non è presente, mentre vi operano sia HI che DMH.

13. Da un punto di vista geografico, il mercato rilevante interessato dalle condotte di ADR, ovvero quello della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento di servizi commerciali all'interno

¹ [Secondo il "Glossario per il viaggio" reso disponibile da ADR in internet, per "*land-side*" è da intendersi la "area dell'aeroporto che precede i controlli di sicurezza e il controllo passaporti in partenza e che segue la sala ritiro bagagli e controlli doganali in arrivo". Tale area, per espressa indicazione di ADR, "non è soggetta a limitazioni di transito" (cfr. <http://www.adr.it/pax-fco-glossario>).]

² [Ai sensi dell'art. 17 della Convenzione, la società concessionaria della gestione aeroportuale ha diritto a "consentire (...) l'uso in esclusiva di parti del sedime dei due aeroporti, di locali ed aree site nelle aerostazioni, impianti, aviorimesse ed altri edifici aeroportuali e di ogni altra pertinenza, comprese le aree destinate al rifornimento carburanti e le aree o i locali destinati a servizi di assistenza, ristoro, alloggio ed in genere ad attività commerciali utili al servizio aeroportuale e di introitarne i relativi proventi". A valle di tale precisa delimitazione dei beni concedibili in sub-concessione, il medesimo articolo riconosce alla società concessionaria "il diritto di pretendere un equo corrispettivo da chiunque svolga nell'ambito dei due aeroporti [Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino] un'attività a fine di lucro".]

³ [Cfr. provv. n. 19020 del 23 ottobre 2008, A376 - Aeroporti di Roma/Tariffe aeroportuali, § 77.]

dell'Aeroporto di Fiumicino, ha dimensione locale, corrispondente all'area dell'Aeroporto rispetto alla quale ADR opera in qualità di monopolista legale ai sensi della Convenzione.

V. VALUTAZIONI

La posizione dominante di ADR

14. Come già sopra ricordato, ADR risulta essere concessionaria in esclusiva della gestione totale dell'Aeroporto sulla base della Convenzione, in forza della quale ADR detiene un monopolio legale nella gestione delle infrastrutture aeroportuali entro i limiti del suo sedime. Quale titolare di diritti esclusivi all'esercizio delle relative attività, ADR opera pertanto in posizione dominante nel mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento di servizi commerciali all'interno dell'Aeroporto.

Il presunto abuso di posizione dominante di ADR

15. Sulle base delle informazioni al momento disponibili, ADR sembra stia ingiustificatamente impiegando il potere che le deriva dal monopolio legale riconosciutole dalla Convenzione rispetto alla gestione dell'Aeroporto. Più in particolare, ADR starebbe commettendo un abuso di posizione dominante consistente nel tentativo d'imporre a HI condizioni ingiustificatamente gravose nella forma di corrispettivi per servizi non resi.

16. Le pressanti richieste inoltrate a HI di versamenti di *royalties* rispetto all'Attività Advantage svolta su mandato di HI stessa da parte di DMH, infatti, attengono ad attività di autonoleggio che si svolgono al di fuori dell'area aeroportuale, e pertanto in quanto tali non assoggettabili alla pretesa di corrispettivi di sorta da parte di ADR, cui nulla compete al riguardo, né in termini di fornitura di servizi/messa a disposizione di beni e spazi, né di conseguenti riconoscimenti di *royalties*. Dalla lettera della Convenzione, infatti, risulta chiaro come la nozione di "*ambito*" sia corrispondente al perimetro del sedime aeroportuale, e non possa essere da ADR estesa fino a ricomprendere lo svolgimento di attività di servizio, quali le Attività Advantage, all'esterno dello stesso⁴.

17. La condotta di ADR è posta in essere attraverso le persistenti minacce nei confronti di HI di risolvere la Sub-concessione da cui dipende la disponibilità per quest'ultima degli spazi necessari all'interno dell'Aeroporto per l'esercizio della propria attività di autonoleggio. Peraltro, nel suo indirizzarsi a HI, ADR intende pure condizionare le attività di un soggetto terzo, DMH, società che, ancorché legata a HI da un rapporto di mandato per lo svolgimento dell'Attività Advantage, risulta essere dotata di una propria autonomia imprenditoriale.

18. A quest'ultimo proposito, merita segnalare come nella prolungata vertenza avviata da ADR nei confronti di HI rientrino contestazioni allo svolgimento del servizio di Navetta da parte di DMH lungo la viabilità *land-side* dell'Aeroporto. Per quanto noto all'Autorità, anche le pretese di ADR circa la disciplina del servizio di Navetta svolto da DMH paiono prive di fondamento. L'ordinanza ENAC richiamata a tal proposito da ADR, infatti, risulta avere solamente disposto variazioni transitorie alla viabilità primaria e secondaria di una parte dell'Aeroporto per ragioni dovute allo svolgimento di una serie di lavori programmati da ADR nel periodo aprile-giugno 2011.

19. Più in generale, le condotte di ADR sono suscettibili d'impedire o limitare la fornitura di servizi *low cost*, pregiudicando lo sviluppo di attività economiche all'esterno dell'Aeroporto in grado di esercitare una benefica pressione concorrenziale sui servizi di autonoleggio già esistenti, con conseguenti benefici per i consumatori. L'Attività Advantage, infatti, sembra comportare tariffe sensibilmente inferiori a quelle di altri operatori di riferimento, e, più in generale, viene svolta secondo modalità innovative.

20. Al proposito, non si può escludere che la condotta adottata da ADR nei confronti di HI e DMH sia volta a indirizzare un più ampio segnale di dissuasione rispetto alla fornitura di servizi di autonoleggio *low cost* nei pressi – ma al di fuori dell'ambito – dell'Aeroporto. Le dinamiche che si registrano nel mercato dell'autonoleggio non sono infatti neutrali per ADR, i cui introiti dipendono anche dalla riscossione di *royalties* commisurate al volume di affari realizzati dai servizi di autonoleggio all'interno dell'Aeroporto.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da Aeroporti di Roma S.p.A. nei confronti di Hertz Italiana S.p.A. e De Montis Holding S.r.l. siano suscettibili di configurare un'ipotesi di abuso di posizione dominante nel mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento di servizi commerciali all'interno dell'aeroporto di Roma-Fiumicino con l'imposizione di condizioni ingiustificatamente gravose;

RITENUTO altresì che tale ipotetico abuso di posizione dominante determinerebbe ostacoli allo sviluppo di servizi con conseguenti pregiudizi al benessere dei consumatori;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Aeroporti di Roma S.p.A., per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 3 della stessa legge n. 287/90;

⁴ [Cfr. *supra*, nota 2.]

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Agroalimentare e Trasporti di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Luca Arnaudo;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Agroalimentare e Trasporti di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti o da persona da essi delegata;

e) che il termine di chiusura dell'istruttoria è fissato al 3 maggio 2013.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella