

*Provvedimento n. 1845 ( A56 )*    **SOCIETA' PER AZIONI ESERCIZI  
AEROPORTUALI**

*L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO*

NELLA SUA ADUNANZA del 16 marzo 1994;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTA la denuncia pervenuta in data 13 luglio 1993, con la quale l'ITALIAN BOARD AIRLINE REPRESENTATIVES (I.B.A.R.) denunciava il comportamento tenuto dalla SOCIETÀ PER AZIONI ESERCIZI AEROPORTUALI - SEA (d'ora in poi SEA) sul mercato dei servizi aeroportuali di *handling* presso gli aeroporti di Milano-Linate e di Milano-Malpensa;

VISTA la propria delibera del 15 settembre 1993, con la quale ha disposto, ai sensi degli artt. 3 e 14 della legge n. 287/90, l'avvio di un'istruttoria nei confronti della SEA volta ad accertare eventuali infrazioni al predetto articolo 3;

VISTA la propria delibera del 15 settembre 1993, con la quale ha disposto di effettuare una verifica ispettiva presso la SEA;

VISTI gli atti del procedimento;

SENTITI in data 22 novembre 1993 i rappresentanti legali della SEA e in data 19 novembre 1993 e 4 marzo 1994 i rappresentanti legali dell'associazione I.B.A.R.;

SENTITI in data 10 gennaio 1994 i rappresentanti della società Air France, in data 11 gennaio 1994 i rappresentanti della società Lufthansa ed i rappresentanti della società American Airlines, in data 13 gennaio 1994 i rappresentanti della società British Airways, in data 17 gennaio 1994 i rappresentanti della società Alitalia Spa ed i rappresentanti della società United Airlines, in data 20 gennaio 1994 i rappresentanti della società Meridiana e in data 21 gennaio 1994 i rappresentanti della società Trans World Airlines (d'ora in poi TWA), in qualità di utenti dei servizi aeroportuali di *handling* presso gli aeroporti di Milano-Linate e di Milano-Malpensa;

SENTITE in data 24 febbraio 1994 le Federazioni Nazionali dei Trasporti appartenenti alla FILT CGIL, FIT CISL e UILTRASPORTI;

CONSIDERANDO i seguenti elementi:

## **I. OGGETTO DEL PROCEDIMENTO**

### **La denuncia**

1. In data 13 luglio 1993 è pervenuta all'Autorità una denuncia presentata dall'I.B.A.R.. Con tale atto l'Associazione intendeva segnalare la situazione che caratterizza l'offerta dei servizi di assistenza a terra presso il sistema aeroportuale di Milano, formato dagli aeroporti di Milano-Linate e di Milano-Malpensa.

L'I.B.A.R. affermava che la SEA, società concessionaria esclusiva per la gestione degli aeroporti di Milano-Linate e di Milano-Malpensa, svolge i servizi di *handling* in situazione di monopolio, non

permettendo ai vettori di ricorrere all'autoproduzione o di usufruire dei servizi svolti da un prestatore di *handling* indipendente ed, inoltre, impone corrispettivi elevati per i propri servizi senza alcuna forma di negoziazione con gli utenti. L'Associazione chiedeva l'intervento dell'Autorità al fine di ottenere: a) la liberalizzazione dei servizi di *handling*, assicurata tramite: l'effettuazione in proprio dell'assistenza passeggeri e rampa (c.d. *self handling*); l'affidamento di detti servizi ad altri vettori; l'utilizzo di una pluralità di società di assistenza specializzate; b) la liberalizzazione e la negoziazione delle tariffe di assistenza a terra in ambito aeroportuale.

## **Le parti**

### ***a) la parte denunciata***

2. La SOCIETÀ PER AZIONI ESERCIZI AEROPORTUALI - SEA, ai sensi della legge 18 aprile 1962 n. 194, in seguito modificata con legge 22 agosto 1985, n. 449, è la concessionaria esclusiva per la gestione degli aeroporti di Linate e Malpensa. Il suo capitale sociale è detenuto per l'84,56% dal Comune di Milano, per il 14,56% dalla Provincia di Milano e, per la rimanente quota, da altri azionisti pubblici e privati.

La disciplina dei rapporti tra Stato e SEA è contenuta nella convenzione 7 maggio 1962 n. 191, stipulata tra la società e i Ministri della Difesa, delle Finanze e del Tesoro ed approvata con decreto ministeriale del 5 marzo 1964. La durata della suddetta concessione esclusiva, originariamente prevista in trenta anni, è stata prorogata di ulteriori trenta anni con la legge n. 449/85. Il fatturato di bilancio realizzato dalla SEA nel 1992 ammonta a circa 930 miliardi di lire.

### ***b) la parte denunciante***

3. L'ITALIAN BOARD AIRLINE REPRESENTATIVES è l'Associazione cui attualmente aderiscono 76 compagnie aeree estere che effettuano servizi di linea e che hanno una stabile rappresentanza in Italia. L'I.B.A.R. ha come scopo di tutelare e sviluppare le attività dei vettori, attivandosi presso il Governo Italiano e le altre istituzioni od organizzazioni pubbliche e private comunque collegate al trasporto aereo, nonché le società aeroportuali e prestatrici di *handling*.

## **II. IL MERCATO RILEVANTE**

4. Il mercato rilevante della fattispecie oggetto dell'istruttoria è quello dei servizi di assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri, ai bagagli ed alle merci (c.d. servizi di *ground handling*, in seguito *handling*).

I servizi di *handling* consistono in un complesso di operazioni di assistenza a terra, quali i servizi di imbarco e sbarco dei passeggeri e delle merci, la pulizia e la manutenzione degli aeromobili ed in sintesi tutte quelle operazioni necessarie ed accessorie alla partenza, all'atterraggio ed alla sosta dell'aeromobile.

Negli aeroporti milanesi l'offerta di tali servizi viene effettuata in esclusiva dalla SEA.

L'*handling* rappresenta una delle principali voci di costo per i vettori, con una incidenza sul totale dei costi operativi, escluso il carburante, stimabile in circa il 17%.

5. I servizi di *handling* si suddividono in servizi di *handling* ordinari, ovvero quelle attività necessarie a rendere operativo un velivolo, e in servizi di *handling* supplementare, ovvero quelle attività aggiuntive richieste appositamente dai vettori aerei. I servizi di *handling* vengono generalmente ripartiti in tre aree principali: area passeggeri, area rampa ed area merci. La tariffa forfetaria di *handling* è imputabile a ciascuna tipologia di servizio secondo le seguenti percentuali: area passeggeri 37%, area rampa 53% e area merci 10% (Allegato n. 25 alla memoria SEA del 13 dicembre 1993, con riferimento agli aeromobili MD80, A300, B747 e B767).

L'incidenza sui costi totali per stazione del costo sostenuto dalle compagnie aeree per i servizi di *handling* presso gli aeroporti di Linate e di Malpensa varia da una percentuale minima di circa il 61%, ad una percentuale massima del 77,2% (documentazione di Lufthansa del 20 gennaio 1994, di Air France del 21 gennaio 1994, di United Airlines del 25 gennaio 1994, di Meridiana e di Alitalia del 31 gennaio 1994).

6. Il mercato geografico rilevante per il presente procedimento è costituito, rispettivamente, dagli aeroporti di Milano-Linate e di Milano-Malpensa. I due aeroporti non sono sostituibili poiché vi si svolgono tipologie diverse di traffico aereo: lo scalo di Linate è destinato essenzialmente al traffico di linea, nazionale e internazionale, a breve raggio, mentre lo scalo di Malpensa viene utilizzato dai vettori per voli *charter* e

traffico intercontinentale. Le condizioni di concorrenza nei due aeroporti, ambedue in concessione esclusiva della SEA, sono tuttavia analoghe.

Il sistema aeroportuale di Milano è parte rilevante del mercato nazionale per il volume di traffico e per l'importanza dello stesso rispetto al complesso delle attività aeroportuali in Italia; esso risulta secondo solo al sistema aeroportuale della Capitale. Nell'anno 1992, sono transitati nei due aeroporti complessivamente 147.996 aeromobili, per un totale di oltre dodici milioni di passeggeri.

### III. LA POSIZIONE DOMINANTE DELLA SEA

7. La SEA, quale concessionaria esclusiva per la gestione degli aeroporti di Linate e Malpensa, si occupa della manutenzione degli immobili, delle infrastrutture e delle installazioni aeroportuali. Essa svolge altresì i servizi aeroportuali antincendio, di soccorso e di assistenza a terra del traffico aereo.

In forza della convenzione n. 191/62, articolo 23, la SEA ha il diritto di riscuotere e di far propri i diritti per l'uso degli aeroporti di Linate e Malpensa, nonché tutti i diritti relativi a prestazioni da essa eseguite e derivanti da attività secondarie a carattere commerciale esplicate sugli aeroporti. Essa è autorizzata a cedere a terzi, compatibilmente con le esigenze di uso pubblico e per durata non eccedente il periodo della durata della concessione, l'uso anche esclusivo di determinate aree sui complessi aeroportuali e far propri i proventi relativi.

8. I ricavi di gestione della SEA nel 1992 sono ripartiti nella seguente tabella:

#### STRUTTURA DEI RICAVI DI GESTIONE SEA - 1992

Attività aeronautica	402.765.513.855
a) servizi di handling	278.911.636.193
b) servizi suppl. handling	10.315.695.434
c) altro*	113.538.182.228
Attività extra aeronautica**	60.950.014.044
Gestione diretta***	24.046.417.151
Rimborso di costi e spese	1.185.855.010
Ricavi diversi	4.769.444.496
<b>Totale ricavi di gestione</b>	<b>493.717.244.556</b>

(Fonte: Bilancio SEA 1992)

\* Ricavi derivanti dai diritti d'approdo, di partenza e di sosta e dal servizio di emissione dei biglietti.

\*\* Ricavi derivanti dai canoni per le concessioni per attività commerciali, ristorazioni e pubblicità e dalle locazioni e concessione *handling* TWA (lire 854.876.880).

\*\*\* Ricavi derivanti dai proventi dei parcheggi per auto, del magazzinaggio e del facchinaggio.

Nell'anno 1992, i ricavi per i servizi di *handling* hanno avuto un incremento del 20,70% rispetto all'anno 1991, mentre i ricavi per i servizi supplementari di *handling* hanno avuto un incremento dell'11,1%. Nel complesso i ricavi di natura aeronautica sono aumentati del 22,18% tra i due esercizi, compensando in tal modo un aumento dei costi di gestione dell'11%, spiegato prevalentemente da un analogo aumento del costo del lavoro, che risulta essere la voce di costo più consistente (circa il 63% dei costi totali sostenuti dal gestore aeroportuale). L'utile registrato per lo stesso esercizio è stato di circa 24 miliardi di lire.

9. Conformemente ai principi dell'ordinamento comunitario, richiamati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, deve ritenersi che la titolarità della concessione esclusiva per la gestione degli aeroporti di Milano-Linate e di Milano-Malpensa conferisce alla SEA una posizione dominante nel mercato dei servizi di *handling* nei suddetti aeroporti, intesa quale "situazione di potenza economica grazie alla quale essa è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato in questione ed ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori" (Sentenza della Corte di Giustizia del 14 febbraio 1978, causa n. 27/76, United Brands-Commissione). Il riconoscimento di un diritto esclusivo in capo ad un soggetto, anche se esso deriva da una disposizione di legge, costituisce una tipica forma di posizione dominante (Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 luglio 1985, causa n. 311/84, CBEM-CLT-IPB; Sentenza della Corte di Giustizia del 10 dicembre 1991, causa n. 179/90, Merci Convenzionali Porto di Genova-Siderurgica Gabrielli; Provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 4 marzo 1992, caso A/5, SIP-3C Communications e del 17 marzo 1993, caso A/11, I.B.A.R.- Società Aeroporti di Roma Spa).

#### IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

10. Nel corso dell'istruttoria, relativamente ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti di Milano Linate e di Milano Malpensa, è emerso quanto segue:

*a) svolgimento in autoproduzione dei servizi di assistenza in aeroporto - autoassistenza (c.d. self handling)*

11. Presso gli aeroporti di Linate e di Malpensa, SEA svolge in monopolio i servizi di *handling*. L'unico vettore aereo che effettua detti servizi in autoproduzione è TWA. Tra tale società e la società di gestione è in corso una controversia innanzi al Tribunale di Milano, promossa dalla SEA per ottenere una dichiarazione di avvenuta scadenza, a far data dal 31 dicembre 1988, dei contratti in forza dei quali il vettore aereo opera in *self handling* ed usufruisce degli spazi a ciò strumentali.

12. Dalle dichiarazioni rese dai vettori nel corso delle audizioni è emerso che le compagnie aeree ritengono indispensabile avere la possibilità di scegliere tra più società prestatrici di *handling* indipendenti o avere comunque l'alternativa di ricorrere all'autoproduzione. Ciò al fine di ottenere una riduzione dei propri costi, di garantire adeguati parametri di qualità e sicurezza del servizio, nonché di avere un collegamento telematico diretto con il proprio sistema informativo (verbali delle audizioni Air France del 10 gennaio 1994, Lufthansa e American Airlines dell'11 gennaio 1994, British Airways del 13 gennaio 1994, Alitalia e United Airlines del 17 gennaio 1994, documentazione di American Airlines del 20 gennaio 1994 e di United Airlines del 25 gennaio 1994).

Dalla documentazione prodotta da alcune compagnie aeree risulta che il ricorso all'autoproduzione dei servizi di *handling* può consentire un risparmio annuale dei costi dei servizi predetti che varia da un minimo del 21% ad un massimo del 40% (documentazione di American Airlines del 20 gennaio 1994, di United Airlines del 25 gennaio 1994 e di Meridiana del 31 gennaio 1994).

13. Nel corso del procedimento è inoltre emerso che l'incidenza dei costi di *handling* sul totale dei costi operativi sostenuti per stazione, presso gli scali di Linate e di Malpensa, è notevolmente superiore a quella dei principali aeroporti comunitari. Ad esempio, per il servizio di *handling* completo a Malpensa per un Boeing 767 vengono spesi circa 5.800 dollari, mentre a Bruxelles lo stesso servizio costa circa 1.800 dollari (verbale dell'audizione United Airlines del 17 gennaio 1994, documentazione United Airlines del 25 gennaio 1994, Air France e British Airways del 21 gennaio 1994 e American Airlines del 20 gennaio 1994).

Inoltre, presso i maggiori scali comunitari risulta pratica corrente il ricorso all'autoassistenza da parte delle compagnie aeree, singolarmente o in *pool*, nonché il ricorso ai servizi offerti da imprese indipendenti e specializzate nella prestazione dei servizi di *handling*.

14. Dalle risultanze istruttorie emerge che alcuni vettori aerei, in varie occasioni, hanno avanzato richieste alla SEA per autoprodurre i servizi di *handling*.

Con lettera del 7 novembre 1990, American Airlines ha chiesto di operare in autoproduzione i servizi di *handling* e di installare il proprio sistema informativo presso i banchi accettazione. Con lettera del 13 novembre 1990, la SEA ha risposto di non poter consentire il ricorso al *self handling* per la scarsità dello spazio disponibile; in quanto il ricorso all'autoproduzione "condurrebbe ad un utilizzo non adeguato delle capacità dell'aeroporto e in un momento di particolare crescita del traffico (la SEA) non può pensare di dedicare banchi in uso esclusivo ad un solo volo giornaliero. (...) Nel suo ruolo di gestore aeroportuale, la SEA non può concordare con una soluzione che potrebbe produrre discriminazioni di una compagnia aerea, in favore o a discapito di un altro vettore..." (documentazione prodotta da American Airlines nel corso dell'audizione dell'11 gennaio 1994).

Dal verbale della seduta del Comitato Esecutivo della SEA, svoltosi in data 15 gennaio 1991, emerge che "tali problemi (l'autoproduzione) riguardano essenzialmente la richiesta di American Airlines del *self handling*, la installazione del loro sistema SABRE e la presenza del loro personale in biglietteria. La SEA ha già risposto negativamente a queste richieste per il loro evidente impatto sulla gestione SEA".

Nella seduta del Comitato Esecutivo del 4 febbraio 1992, viene esposto che "(con riguardo alla American Airlines), la SEA aveva già chiarito la propria indisponibilità per ragioni di spazio e di equiparazione con le altre compagnie aeree". American Airlines ha poi reiterato tale richiesta con lettera del 21 settembre 1992 e con lettera del 12 gennaio 1994, non ricevendo alcuna risposta (verbale dell'audizione American Airlines del 17 gennaio 1994, documentazione SEA del 13 dicembre 1993).

**15.** Con lettera del 27 maggio 1993 inviata al Ministero dei Trasporti e alla SEA, un altro vettore aereo, United Airlines, ha chiesto di svolgere la totalità dei servizi di *handling* in autoproduzione. In data 2 ottobre 1993, il Ministero ha concluso che "i vincoli di cui sopra (esigenze di ordine sociale ed occupazionale, infrastrutturale) consentono di considerare favorevolmente, pur nel rispetto delle esigenze stesse, e con gli strumenti giuridici appropriati, istanze intese ad attivare il *self handling* per l'assistenza ai passeggeri". La SEA non ha peraltro dato seguito a tale richiesta (documentazione I.B.A.R. del 23 dicembre 1993, audizione United Airlines del 17 gennaio 1994).

**16.** British Airways, con lettera del 14 dicembre 1992, ha chiesto alla SEA di svolgere in autoproduzione i servizi di *handling*, limitatamente all'area passeggeri e alla biglietteria e di disporre dei locali a tal fine necessari in aeroporto. La compagnia aerea, infatti, afferma che per garantire ai propri clienti la qualità del servizio accettazione passeggeri cui sono abituati, essa ha bisogno di mantenere una identità di immagine, di avere pieno accesso al proprio sistema informativo, di avere il controllo dei costi ed infine di avere la opportunità di migliorare la tempestività di erogazione del servizio. La richiesta di operare in autoproduzione è stata successivamente reiterata con lettera del 16 febbraio 1993.

La SEA ha ribadito, con lettera del 22 febbraio 1993, la propria intenzione di non consentire l'autoproduzione per quanto riguarda l'area passeggeri, argomentando che tale richiesta non era in linea con il regime di piena autonomia del gestore privato dell'impresa aeroportuale di decidere il modo migliore per apportare l'organizzazione necessaria per l'espletamento dei servizi di *handling*, (...) e che risponde all'impegno della stessa SEA di non creare discriminazioni ed assicurare pari opportunità a tutti i vettori operanti sui propri scali (documentazione SEA del 13 dicembre 1993 e I.B.A.R. del 23 dicembre 1993, verbale dell'audizione British Airways del 13 gennaio 1994).

**17.** Lufthansa, con lettere del 22 novembre 1992 e del 17 marzo 1993, ha chiesto di effettuare in autoproduzione il servizio di accettazione dei passeggeri e di riorganizzare il servizio di rampa. Tale richiesta era tra l'altro fondata sul fatto che la compagnia aerea non poteva "più permettersi di mantenere una struttura parallela per ovviare a delle manchevolezze riscontrate nella supervisione aerei, avendo al contempo un contratto di *handling* completo". La SEA ha comunicato, con lettera del 27 aprile 1993, l'attuale impossibilità a soddisfare quanto richiesto dalla Lufthansa, riservandosi di riesaminare la richiesta in futuro.

Lufthansa, con lettera del 23 luglio 1993, nel reiterare l'originaria richiesta, ha reso noto di voler svolgere in autoproduzione tutti i servizi di *handling* chiedendo anche di disporre in ambito aeroportuale dei locali all'uopo necessari. A tal fine, Lufthansa ha recentemente provveduto a costituire la Lasi Srl, una società specializzata nella prestazione dei servizi di *handling* per conto della compagnia aerea. Tale richiesta non ha avuto alcun seguito da parte della SEA (documentazione I.B.A.R. del 23 dicembre 1993).

Air France, con lettera del 2 giugno 1993, ha manifestato la propria volontà di ricorrere al *self handling*, limitatamente all'area passeggeri, al fine di ottenere una significativa riduzione dei costi, senza ottenere alcuna risposta dalla SEA (verbale dell'audizione Air France del 10 gennaio 1994 e documentazione prodotta dalla compagnia aerea in quella occasione).

**18.** Inoltre, è emerso nel corso del procedimento che le compagnie aeree, non potendo ricorrere all'autoproduzione dei servizi di *handling*, hanno dovuto adeguare le proprie strutture aeroportuali presso gli scali di Linate e di Malpensa, assumendo del personale da destinare alla supervisione delle operazioni di *handling* svolte dalla SEA (verbali delle audizioni American Airlines e Lufthansa dell'11 gennaio 1994 e United Airlines del 17 gennaio 1994).

**19.** L'unica compagnia aerea che svolge di fatto tutti i servizi di *handling* in autoproduzione negli aeroporti milanesi è la TWA. Essa opera in autoproduzione presso l'aeroporto di Malpensa dal 1948 ed ha concluso il primo contratto con la SEA il 19 luglio 1963. In base a questo contratto la TWA corrispondeva al gestore aeroportuale, oltre ad un canone per la subconcessione in uso delle aree, anche una royalty, che in base alla documentazione in possesso della TWA, ammontava a lire 250 m/ton., pari a circa il 14,7 % della tariffa di *handling* vigente (verbale dell'audizione TWA del 21 gennaio 1994).

In base a quanto dichiarato dalla TWA, il ricorso all'autoproduzione comporta un indubbio vantaggio competitivo consistente, oltre che in un risparmio dei costi rispetto agli altri vettori, in una migliore qualità, efficienza e sicurezza del servizio offerto ai passeggeri (verbale dell'audizione TWA del 21 gennaio 1994).

Nel corso del procedimento è emerso che la SEA, alla fine del 1988, non ha provveduto a rinnovare il richiamato contratto con TWA. Da tale data è in corso un giudizio in sede civile tra il gestore aeroportuale e la compagnia aerea. Al momento, in attesa della definizione della controversia in sede giurisdizionale, TWA paga alla SEA unicamente un corrispettivo per l'utilizzo delle aree in ambito aeroportuale secondo le tariffe in vigore nel 1988 (verbale dell'audizione TWA del 21 gennaio 1994, documentazione SEA del 13 dicembre 1993).

**20.** Sempre con riferimento ai servizi di *handling*, nel corso del procedimento la SEA ha sottolineato "la natura privata degli aeroporti milanesi, che trovano quindi la loro disciplina negli artt. 704 e ss. cod. nav. e nella conseguente natura autorizzatoria e non concessoria del titolo che abilita la SEA alla relativa gestione. (...) *In tal senso* all'impresa aeroportuale non può essere disconosciuta la libertà, piena, di organizzare i servizi che si svolgono nell'aeroporto, ivi comprese tutte quelle attività che sono connesse alla sosta ed al transito, ossia alla funzione propria dell'impianto aeroportuale" (memoria della SEA del 22 ottobre 1993).

La SEA, d'altra parte, riconosce che "la configurazione di agente unico non è riscontrabile in altri aeroporti della CEE. (...) e che con l'attivazione, dal 1993, della deregulation europea le posizioni di monopolio diventano sempre più difficilmente sostenibili". Essa, inoltre, sostiene che: "le richieste prioritarie di *self handling* avanzate dalle compagnie aeree, riguardano l'area passeggeri (...); Per quanto riguarda l'attività di rampa, in Europa, vi sono esempi qualificati di due o tre operatori, dei quali uno, il vettore principale, sia autoassistito ed assista altri vettori in concorrenza con gli altri (...); Per quanto riguarda l'area merci, non esiste in Italia e all'estero un modello di riferimento in cui l'aeroporto è operatore unico come a Milano (...); Le minacce incombenti nel settore evidenziano seri dubbi sulle possibilità di mantenere il livello di monopolio così integrato quale è quello attualmente in essere" (allegato al verbale della seduta del Consiglio di Amministrazione della SEA del 27 giugno 1993).

### ***b) il sistema tariffario***

**21.** Ai sensi della legge 2 ottobre 1991 n. 316, le tariffe relative ai servizi di assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri, ai bagagli e alle merci, sono determinate direttamente dai soggetti titolari della gestione dei servizi, i quali ne danno comunicazione al Ministro dei Trasporti per l'approvazione. Qualora, trascorsi quarantacinque giorni dalla comunicazione, il Ministro dei Trasporti non abbia espresso un motivato rifiuto, le tariffe si intendono comunque approvate.

**22.** Per i servizi di *handling*, la SEA richiede il pagamento di una tariffa forfetaria ed apposite tariffe per i servizi supplementari.

La tariffa forfetaria "è bilanciata su un mix medio di volume di attività con riferimento ad un pacchetto base di servizi comunque garantiti nella loro funzionalità dal gestore aeroportuale, (...) essa è comprensiva di tutti gli impianti, servizi e prestazioni comuni necessari alla gestione delle attività di scalo e inclusiva di ogni prestazione comunque necessaria all'espletamento della funzionalità prevista dal Capitolato dei servizi ordinari di assistenza a terra" (documentazione SEA del 13 dicembre 1993).

I servizi di tipo supplementare consistono in prestazioni generalmente non indispensabili a rendere operativo un aeromobile, che vengono forniti dal gestore aeroportuale su esplicita richiesta della compagnia aerea. Essi si possono distinguere tra servizi per i quali sono previste tariffe sottoposte ad approvazione ministeriale e servizi per i quali le tariffe non sono sottoposte ad approvazione ministeriale.

**23.** In particolare, è emerso che la SEA chiede il pagamento dell'intera tariffa forfetaria, anche a fronte di servizi da essa non espletati, in quanto svolti di fatto in autoproduzione dai singoli vettori o sostituiti da servizi alternativi per i quali i vettori sono comunque tenuti a pagare apposite tariffe.

Un esempio è offerto dal servizio di *loading bridge*- o pontile mobile-, che è una struttura che consente ai passeggeri l'accesso diretto dal molo al velivolo. La tariffa ordinaria di *handling* comprende l'utilizzo dell'autobus e della scaletta per il trasferimento dei passeggeri dall'aerostazione al velivolo e viceversa. Dalle risultanze istruttorie è emerso che in caso di uso del *loading bridge*, la SEA chiede la corresponsione di una tariffa supplementare, senza effettuare alcuna riduzione sulla tariffa ordinaria a fronte del servizio non reso (verbale dell'audizione Meridiana del 20 gennaio 1994, documentazione di Alitalia del 31 gennaio 1994).

La tariffa forfetaria comprende inoltre il servizio di bilanciamento aeromobili (c.d. *weight and balance*), che consente la ripartizione del carico dell'aeromobile su tutta la capacità dello stesso. Tuttavia, nel corso del procedimento è emerso che alcune compagnie aeree, soprattutto americane, effettuano in modo sistematico tale servizio in autoproduzione, senza che SEA effettui alcuno scorporo dalla tariffa forfetaria (documentazione della Canadian Airlines del 13 luglio 1993, verbali delle audizioni American Airlines dell'11 gennaio 1994 e United Airlines del 17 gennaio 1994).

**24.** La SEA, con riguardo alle prestazioni ordinarie non richieste in via sistematica, argomenta l'impossibilità di procedere ad una riduzione tariffaria affermando che "il regime approvativo e la natura obbligatoria della tariffa di *handling* ordinario e del relativo contenuto di servizi, rendono impraticabile lo scorporo di servizi in via sistematica in quanto ciò potrebbe configurarsi come un non adempimento degli obblighi assunti da SEA verso il Ministero dei Trasporti e verso gli utenti, nella redazione del capitolato dei servizi ordinari di assistenza a terra. Diversamente una tal prassi potrebbe essere considerata come

l'equivalente di uno sconto di cui solo alcuni vettori potrebbero beneficiare, costituendosi le premesse per una discriminazione di trattamento, contraria al regime della concorrenza" (documentazione SEA del 13 dicembre 1993).

Nel caso specifico del bilanciamento aeromobili, la società di gestione, in una nota inviata alla United Airlines in data 5 marzo 1993, afferma che "in conformità del Capitolato, l'attività di bilanciamento che risulta ovviamente inclusa nella tariffa forfetaria di *handling*, deve essere comunque garantita ed offerta dalla SEA, a tutti i vettori, secondo le specifiche esigenze procedurali concordate; l'eventuale mancata fruizione da parte del cliente, per fatti non imputabili alla SEA, di un servizio come il bilanciamento che comunque SEA ha organizzato e che presta correntemente ai vettori, determinerebbe un danno economico a SEA, in termini di mancato utilizzo del personale addetto alle operazioni di bilanciamento, qualora la tariffa forfetaria non fosse corrisposta per intero" (documentazione United Airlines del 13 luglio 1993).

Al contrario, in relazione alle prestazioni ordinarie non rese per motivi accidentali, la SEA afferma che "ha sempre provveduto ad esaminare le richieste motivatamente espresse dai vettori" procedendo, nel caso, al relativo rimborso (documentazione della SEA del 13 dicembre 1993).

### *c) il sistema informativo*

**25.** Nel corso del procedimento è emerso che dai terminali installati presso i banchi accettazione per le operazioni di accettazione dei passeggeri, la SEA utilizza il sistema informativo ARCO, già adottato da Alitalia e personalizzato secondo le esigenze della SEA, il quale non consente collegamenti telematici con i sistemi delle altre compagnie aeree (verbale dell'audizione Lufthansa dell'11 gennaio 1994).

British Airways, con lettera del 14 dicembre 1992, ha chiesto l'installazione presso i banchi accettazione del proprio sistema informativo, al fine di garantire un servizio più completo ai passeggeri e di disporre in tempo reale di elementi informativi essenziali per poter predisporre le operazioni successive all'accettazione dei passeggeri presso gli aeroporti milanesi. La SEA, con lettera del 22 febbraio 1993, non ha accolto tale richiesta (documentazione SEA del 13 dicembre 1993).

**26.** La SEA ha consentito unicamente alle compagnie aeree TWA ed American Airlines, in questo ultimo caso solo in seguito alla decisione in tal senso adottata dal Department of Transportation statunitense in data 19 ottobre 1992, di collegarsi con il proprio sistema informativo direttamente dai terminali ubicati presso le postazioni in cui viene effettuata l'accettazione dei passeggeri.

Le compagnie aeree sopra citate, e la compagnia di bandiera Alitalia, sono quindi le uniche che possono accedere al proprio sistema informativo direttamente dai banchi accettazione e possono quindi gestire in una unica soluzione, c.d. *one shot through check in*, le procedure di accettazione passeggeri per i voli successivi alla tratta originante da Linate o Malpensa. Queste compagnie aeree, inoltre, avendo pieno accesso al proprio sistema informativo, possono tra l'altro gestire direttamente i propri programmi di *frequent flyer* ed hanno quindi un vantaggio competitivo rispetto alle altre, specie per il segmento di "utenza affari". Le altre compagnie aeree, per effettuare il *through check in*, devono richiedere alla SEA ulteriori banchi appositamente equipaggiati con conseguente aggravio dei propri costi e con notevole disagio dei passeggeri, che sono costretti ad una seconda fila per ottenere la carta di imbarco per il volo di prosecuzione (documentazione SEA del 20 settembre 1993, verbale dell'audizione British Airways del 13 gennaio 1994).

**27.** Nel corso del procedimento è emerso peraltro che è attualmente in corso di progettazione e di installazione un sistema interfaccia che consente il dialogo completo tra il terminale sito ai banchi accettazione passeggeri in aeroporto ed il sistema informativo delle compagnie aeree. SEA, in accordo con i vettori, ha concluso un accordo con la società Sita per l'installazione del sistema *cute 2*. Il *cute* (*common use terminal equipment*) è un sistema interfaccia diffuso nei principali aeroporti comunitari, che dovrebbe essere operativo negli aeroporti milanesi a partire dall'estate del 1994 (documentazione I.B.A.R. del 20 dicembre 1993, documentazione SEA del 13 dicembre 1993).

### *d) valutazioni conclusive*

**28.** In sostanza, dalle risultanze istruttorie sopra esposte emerge che la SEA ha, con reiterati atti, rifiutato di consentire il ricorso da parte dei vettori aerei (American Airlines, United Airlines, British Airways, Lufthansa ed Air France) all'autoproduzione dei servizi di *handling*. Ciò a prescindere dalla portata della richiesta di autoproduzione (solo servizio passeggeri o anche servizi di rampa e merci) e dall'epoca temporale in cui la medesima è stata effettuata. Al riguardo, è sufficiente considerare che i rifiuti evidenziati dalle risultanze istruttorie sono dell'anno 1990 e successivi e che anche dopo l'avvio del procedimento in oggetto, le richieste delle compagnie aeree sono rimaste del tutto inavase.

I rifiuti della SEA hanno impedito ai vettori di svolgere in autoproduzione, contrariamente a quanto accade nei principali aeroporti comunitari, servizi di *handling*, quali ad esempio il servizio di assistenza ai passeggeri, che hanno un rilevante valore, anche strategico, per le compagnie aeree. La giustificazione addotta da SEA dell'esistenza di presunte limitazioni infrastrutturali degli aeroporti di Milano non appare persuasiva, specie se si tiene conto che già oggi in tali infrastrutture viene effettuata l'accettazione dei passeggeri da parte di SEA in modo "dedicato", ossia esclusivo, per singola compagnia aerea. Il ricorso all'autoproduzione del servizio non avrebbe quindi un impatto sulle infrastrutture, comportando la sostituzione del personale delle compagnie al personale della SEA per le operazioni di accettazione dei passeggeri. In tale modo si assisterebbe piuttosto al venir meno di possibili duplicazioni di operazioni, in quanto il personale delle compagnie aeree già oggi assiste, con compiti di supervisione, quello del gestore aeroportuale, in alcuni casi sostituendosi ad esso per l'effettuazione delle operazioni commercialmente più rilevanti.

SEA adduce ad ulteriore giustificazione della posizione sostenuta che l'autoproduzione avrebbe un impatto sfavorevole sul complesso della gestione aeroportuale. Tale giustificazione appare inaccettabile, essendo del tutto ovvio che la limitazione al monopolio prevista dall'articolo 9 della legge n. 287/90 attraverso il diritto all'autoproduzione è per sua natura idonea ad influenzare e condizionare la gestione dell'attività in monopolio da parte dello stesso.

Del pari inaccettabile è l'ulteriore motivazione addotta da SEA a giustificazione del proprio comportamento, circa la possibile discriminazione tra vettori che risulterebbe qualora solo ad alcuni di essi venisse consentito di operare in autoproduzione. Al riguardo, occorre considerare che il ricorso all'autoproduzione costituisce per i vettori una alternativa all'effettuazione del servizio da parte del gestore aeroportuale e che della stessa si avvarranno gli operatori che lo riterranno economicamente conveniente. Sul punto invece appare potersi convenire, almeno in parte, con quanto affermato dalla SEA nella richiamata memoria del 2 marzo 1994, in ordine al fatto che l'attribuzione ai vettori di spazi ad uso operativo loro dedicati negli scali passeggeri e merci debba essere effettuata tenendo conto della "limitata disponibilità di infrastrutture ed aree e cercando di soddisfare le loro richieste specifiche, senza attuare discriminazioni". L'autoproduzione, inoltre, non appare suscettibile di provocare particolari problemi in termini di funzionamento e sicurezza dell'operatività aeroportuale, ove si consideri che un vettore (TWA) opera in autoproduzione tutti i servizi di *handling* in uno dei due scali da oltre quaranta anni.

**29.** Il mancato accoglimento da parte di SEA dell'istanza dei vettori di ottenere il collegamento diretto dai banchi accettazione passeggeri con il proprio sistema informativo dà un vantaggio competitivo a quei vettori (Alitalia, TWA, American Airlines) che già ne fruiscono. Ciò ha rilevanti effetti per i vettori aerei, specie per i servizi resi ad uno dei principali segmenti di clientela, l'utenza affari, la quale è particolarmente sensibile al valore aggiunto dei servizi di assistenza a terra, dei quali costituiscono un esempio, peraltro non esclusivo, il *through check in* ed il *frequent flyer program*.

**30.** Il caso del bilanciamento aeromobili risulta poi costituire un esempio della inadeguatezza di un sistema tariffario basato sulla forfetizzazione della tariffa dei servizi di *handling*. Al riguardo la SEA, pur riconoscendo che nei casi sopra richiamati essa non effettua una prestazione inclusa nella tariffa forfetaria, afferma di non poter effettuare la corrispondente riduzione tariffaria, trattandosi di una tariffa globale e non scorponabile in singoli servizi. Tale giustificazione appare del tutto inadeguata se si considera che la stessa SEA afferma che essa opera riduzioni tariffarie nel caso di mancata effettuazione di parte dei servizi avvenuta in modo occasionale. Pertanto, mentre i servizi non resi sistematicamente da SEA ed effettuati dai vettori in autoproduzione vengono comunque a questi ultimi addebitati, i servizi non resi, *una tantum*, per fatti accidentali, vengono scorporati dalla medesima tariffa forfetaria.

Con riguardo al *loading bridge* valgono le considerazioni espresse in precedenza. Anche in questo caso un servizio compreso nella tariffa forfetaria, ovvero il trasferimento dei passeggeri a mezzo autobus da e per l'aeromobile, non viene reso dal gestore aeroportuale, in quanto sostituito da un servizio a richiesta per il quale viene addebitata un'ulteriore tariffa senza che il gestore scorpori alcunché dalla tariffa forfetaria.

## V. VALUTAZIONE GIURIDICA

### a) competenza dell'Autorità

**31.** Alla luce delle risultanze istruttorie ad essa comunicate dall'Autorità in data 15 febbraio 1994, con memoria del 2 marzo 1994, la SEA, espone le proprie conclusioni, a completamento di quanto illustrato nelle precedenti memorie del 21 ottobre 1993 e del 13 dicembre 1993, ed eccepisce la competenza comunitaria per la rilevanza ultranazionale del mercato in questione e per la pendenza di un procedimento analogo dinanzi

alla Commissione CEE. Secondo la SEA, la rilevanza comunitaria del settore aeroportuale e, in particolare, delle modalità di gestione dei servizi di assistenza a terra è *in re ipsa*, attesa la rilevanza economica extrastatale che necessariamente assume la gestione di uno scalo internazionale. Essa sostiene che il sistema aeroportuale si presenta come un mercato integrato a livello europeo che deve essere soggetto al controllo di un'unica Autorità della concorrenza che agisce a tale livello ed aggiunge che è in corso di elaborazione una disciplina comunitaria uniforme in materia di assistenza a terra in ambito aeroportuale.

Nella citata memoria, la SEA afferma inoltre che, con riferimento ad una denuncia presentata alla Commissione delle Comunità Europee (IV 34.800) da alcuni vettori aerei, avente ad oggetto servizi di *ground handling* negli aeroporti di Milano, l'articolo 9, comma 3, del Regolamento CEE n. 17/62, prevede il venir meno della competenza degli Stati membri in ordine all'applicazione degli artt. 85 e 86 in ogni caso in cui la Commissione abbia iniziato una procedura per l'applicazione dei medesimi articoli.

**32.** In ordine alla rilevanza nazionale del mercato della gestione aeroportuale, non può revocarsi in dubbio il fatto che anche la valutazione dei comportamenti tenuti sul mercato della gestione aeroportuale degli aeroporti di Milano, che costituiscono il secondo sistema aeroportuale nazionale, debba essere rimessa all'Autorità nazionale. Al riguardo, è sufficiente considerare che oggetto del procedimento sono esclusivamente i servizi di assistenza a terra svolti negli scali di Milano Linate e Milano Malpensa e che, inoltre, la domanda degli stessi è rappresentata per oltre il 60% da compagnie aeree nazionali, sia in termini di passeggeri trasportati sia in termini di numero di voli transitati e per circa il 38% dal traffico nazionale. Gli aeroporti milanesi servono internamente il traffico nazionale, di cui Milano costituisce uno dei due poli primari.

Sul punto, l'Autorità si è già espressa in precedenza, considerando gli aeroporti di Roma Fiumicino e di Roma Ciampino come "parte rilevante del mercato geografico nazionale per l'elevato volume di traffico che interessa tale aeroporto e per la rilevanza dello stesso rispetto al complesso delle attività aeroportuali in Italia" (Provvedimenti dell'Autorità del 17 marzo 1993, citato, e del 17 novembre 1993, caso A/44, Gruppo Sicurezza-Aeroporti di Roma).

Infine, come rilevato anche dall'I.B.A.R. nella memoria del 4 marzo 1994, anche al traffico nazionale sono applicate, per quanto concerne l'assistenza a terra, le medesime condizioni abusive che valgono per il traffico internazionale: una mancata applicazione delle norme nazionali avrebbe dunque l'effetto paradossale di lasciare privi di protezione quegli operatori che operano sulla tratta nazionale, vuoi internamente vuoi in provenienza da paesi extracomunitari.

**33.** Con riguardo, inoltre, alla prospettata sospensione del procedimento nazionale, è sufficiente richiamare quanto dispone l'articolo 1, comma 3, della legge n. 287/90: "per le fattispecie in relazione alle quali risulti già iniziata una procedura presso la Commissione delle Comunità Europee in base alle norme richiamate nel comma 1, l'Autorità sospende l'istruttoria, salvo che per gli eventuali aspetti di esclusiva rilevanza nazionale".

Al riguardo, si osserva che non risulta iniziata alcuna formale procedura di applicazione dell'articolo 86 del trattato CEE innanzi alla Commissione delle Comunità Europee sulla stessa materia. Infatti, la nozione di "inizio della procedura" è indissolubilmente connessa ad un atto d'imperio della Commissione con il quale essa manifesti la propria volontà di giungere ad una decisione a norma degli artt. 2, 3 o 6 del Regolamento CEE n. 17/62 (Sentenza della Corte di giustizia del 6 febbraio 1973, causa n. 48/72, Brasserie de Haecht/Wilkins e Janssens; Sentenza del TAR del Lazio del 2 novembre 1993, n.1549/93, A.N.I.A.).

Inoltre, anche ove si ritenesse che la fattispecie, essendo suscettibile di pregiudicare il commercio tra più Stati della Comunità europea, esuli dall'ambito di applicazione della legge n. 287/90, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 1, della medesima, non apparirebbe potersi ritenere che in tal caso siano del tutto inoperativi gli strumenti di tutela del mercato e della concorrenza approntati dall'ordinamento nazionale. Infatti, l'Autorità Garante può rendersi comunque attiva in mancanza di analoghe iniziative in sede comunitaria e rimane sempre competente ove emergano implicazioni circoscritte al mercato interno (Sentenza TAR Lazio del 2 novembre 1993, cit.).

Pertanto, l'Autorità è competente ad adottare il provvedimento conclusivo di applicazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

#### ***b) applicabilità dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90***

**34.** In primo luogo, si osserva che, ai fini della eventuale applicazione dell'articolo 8, non rileva la circostanza richiamata, peraltro in modo contraddittorio, dalla SEA circa la natura privata degli aeroporti milanesi e la conseguente natura autorizzatoria e non concessoria del titolo che abilita la SEA alla relativa gestione.

Con riguardo alla questione relativa all'applicazione dell'articolo 8, la SEA ritiene che questa disposizione trovi applicazione alla fattispecie in esame in quanto "trattandosi di attività inerente l'impresa aeroportuale, l'*handling* non può essere considerato un mercato a sé, ma rientra nell'ambito del diritto esclusivo di gestione degli aeroporti milanesi, riconosciuto alla SEA dalla legge istitutiva dei medesimi e dalla correlata convenzione regolatrice dei rapporti con lo Stato. (...) La gestione esclusiva dell'*handling* non può dunque considerarsi abuso della posizione dominante riconosciuta alla SEA, in ordine alla gestione degli aeroporti milanesi, ma soltanto esercizio (legittimo) di tale posizione" (memoria SEA del 22 ottobre 1993).

La SEA, inoltre, afferma che nel caso di specie ricorrono entrambe le ipotesi previste anche alternativamente dall'articolo 8 della legge n. 287/90, in quanto essa gestisce in via esclusiva gli scali di Linate e Malpensa in base a specifiche disposizioni di legge (legge n. 194/62 e correlata convenzione n. 191/62) e svolge un'attività espressamente riconosciuta dallo stesso legislatore come servizio pubblico essenziale (legge n. 146/90 artt. 1 e 2) (memoria prodotta dalla SEA in data 2 marzo 1994).

**35.** L'articolo 8, comma 2, prevede che le disposizioni di cui al Titolo I della legge n. 287/90 non si applicano alle imprese che, per disposizioni di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, per tutto quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati.

L'articolo 8, comma 2, ha natura eccezionale e deve essere interpretato alla luce di quanto disposto dal comma 1 dello stesso articolo, secondo il quale le norme in materia di concorrenza si applicano sia alle imprese private che a quelle pubbliche o a prevalente partecipazione statale.

Tale disposizione costituisce la trasposizione sul piano nazionale di quanto prescrive in ambito comunitario l'articolo 90, comma 2, del Trattato CEE, secondo il quale le regole di concorrenza vanno applicate a tutte le imprese incaricate della gestione di servizi di carattere economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, a meno che tale applicazione impedisca l'adempimento della specifica missione affidata a queste imprese.

**36.** Un'impresa incaricata per legge di un servizio di interesse economico generale è esentata dal rispetto delle norme nazionali a tutela della concorrenza e del mercato solo qualora il comportamento in corso di valutazione, nella sua specifica manifestazione ed in rapporto alla concreta fattispecie di volta in volta esaminata, risulti l'unico comprovato e possibile mezzo per conseguire le finalità istituzionali dell'ente (Sentenza della Corte di Giustizia del 30 aprile 1974, causa n. 155/73, Giuseppe Sacchi; Ordinanza della Corte d'Appello di Milano del 15 luglio 1992, Avir c. Enel; Ordinanza della Corte d'Appello di Roma del 9 dicembre 1993, De Montis Catering Roma c. Aeroporti di Roma Spa).

L'articolo 8, comma 2, non trova applicazione al caso di specie. Lo svolgimento in via esclusiva da parte della SEA dell'attività di *handling* non è previsto direttamente dalla legge e non è comunque essenziale al perseguimento dello specifico compito alla stessa affidato, che è quello della gestione del sistema aeroportuale (Sentenze delle Corti di Giustizia del 13 dicembre 1991, causa n. 18/88, RTT-GB INNO BM e del 19 maggio 1993, causa n. 320/91, Corbeau-Régie des postes). Ciò è confermato dal fatto che la legge n. 194/62 e le successive modifiche, nonché la richiamata convenzione, non stabiliscono espressamente che le attività di *handling* debbano essere svolte dalla SEA in esclusiva.

La fornitura di servizi di *handling*, pur effettuandosi all'interno di un aeroporto, costituisce un mercato contiguo ma distinto dalla gestione delle infrastrutture (Decisione della Commissione CEE del 23 gennaio 1985, Olympic Airways), e nel quale, pertanto, deve essere consentita l'autoproduzione.

Inoltre, l'applicazione delle regole sulla concorrenza al caso di specie non pregiudica l'adempimento dei compiti specificamente affidati alla società di gestione dalla legge richiamata e dalla convenzione attuativa.

### ***c) applicabilità dell'articolo 9 della legge n. 287/90 ed accesso alle strutture aeroportuali***

**37.** La SEA afferma che "il diritto all'autoproduzione fatto salvo dall'articolo 9 della legge n. 287/90 è evidentemente il diritto a produrre beni o servizi per conto proprio (in proprio e in proprie strutture) e non può significare anche diritto a produrre detti beni o servizi utilizzando le strutture di proprietà dell'imprenditore, nell'ambito della cui impresa ha organizzato e gestisce direttamente quei servizi" (memoria della SEA del 22 ottobre 1993).

La SEA sottolinea l'irrelevanza, ai fini del presente procedimento, di ogni profilo inerente all'applicabilità nel settore di cui si tratta delle disposizioni in tema di autoproduzione contenute nell'articolo 9

della legge n. 287/90. "Tale disposizione non incide infatti ex se sull'accertamento della violazione delle norme sulla concorrenza" (memoria prodotta dalla SEA in data 2 marzo 1994).

Tuttavia, nel caso di specie, si ravvisa un comportamento dell'impresa che si trova in posizione dominante inteso ad impedire la realizzazione, in concreto, dell'esercizio di un diritto -ovvero l'autoproduzione- e volto ad impedire l'accesso al mercato di potenziali concorrenti (memoria dell'I.B.A.R. del 4 marzo 1994).

**38.** L'articolo 9 della legge n. 287/90 prevede che la riserva per legge allo Stato ovvero ad un ente pubblico del monopolio su un mercato, nonché la riserva per legge ad un'impresa incaricata della gestione di attività di prestazione al pubblico di beni o servizi contro corrispettivo, non comporta per i terzi il divieto di produzione di tali beni o servizi per uso proprio, della società controllante e delle società controllate.

**39.** Sul punto occorre inoltre tener presente che per lo svolgimento di tali servizi in autoproduzione i vettori aerei devono necessariamente disporre di aree e strutture all'interno dell'aerostazione, che costituiscono pertanto dei beni essenziali e strumentali (c.d. essential facilities) alla fornitura dei servizi in esame. Al fine di rendere effettivo l'esercizio da parte dei vettori interessati del diritto all'autoproduzione dei servizi di handling, devono essere stabiliti i criteri sulla base dei quali sorge l'obbligo del gestore aeroportuale monopolista di mettere a disposizione le aree e le strutture necessarie.

Al riguardo, occorre infatti considerare che il monopolista è obbligato a contrarre in modo non discriminatorio con i nuovi operatori che hanno intenzione di accedere al mercato e a permettere agli stessi di accedere alle strutture che esso gestisce e che risultano imprescindibili allo svolgimento dell'attività, a meno che non ricorrano giustificazioni obiettive (Sentenza della Corte di Giustizia dell'11 luglio 1985, causa n. 311/84, CBEM-CLT-IPB; Sentenza della Corte di Giustizia del 23 aprile 1991, causa n. 41/90, Klaus Hofner e Fritz Elser-Macroton GmbH; Decisione della Commissione 94/19/Cee del 21 dicembre 1993, Sea Containers-Sea Link; Decisione della Commissione 94/119/Cee del 21 dicembre 1993, relativa al rifiuto di accesso alle installazioni del porto di Rodby).

#### **d) sistema tariffario**

**40.** Con riferimento al sistema tariffario relativo ai servizi di assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri, ai bagagli ed alle merci, occorre considerare che, malgrado sia necessaria l'approvazione delle tariffe da parte del Ministro dei Trasporti, il procedimento di determinazione delle stesse è imputabile al soggetto che le stabilisce, ossia, nel caso di specie, alla SEA. Infatti, anche alla luce dell'orientamento comunitario, è assunto come comportamento imputabile ad un'impresa la fissazione dei prezzi o tariffe anche qualora intervenga un successivo provvedimento amministrativo di approvazione, in quanto questo è da considerarsi un atto separato che non presuppone un intervento dell'Autorità amministrativa nel procedimento di determinazione delle tariffe (Sentenza della Corte di Giustizia CEE del 4 maggio 1988, caso n. 30/87, Bodson-SA Pompes funèbres des régions libérées; Decisione della Commissione CEE n. 93/438 del 30 giugno 1993, CNSD; Decisione della Commissione CEE n. 82/896 del 15 dicembre 1982, AROW-BNIC).

### **VI. L'ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE**

**41.** Come più volte affermato dalla Corte di Giustizia della CEE, la nozione di sfruttamento abusivo di posizione dominante è una nozione obiettiva che riguarda il comportamento dell'impresa in posizione dominante atto ad influire sulla struttura di un mercato in cui detta impresa opera. Tale situazione non esclude l'esistenza di una certa concorrenza, ma pone l'impresa in posizione dominante in grado, se non di decidere, almeno di influire notevolmente sul modo in cui si svolge detta concorrenza e, comunque, di comportarsi sovente senza doverne tener conto e senza che, per questo, simile condotta le arrechi pregiudizio (Sentenza della Corte di Giustizia del 13 febbraio 1979, causa n. 85/76, Hoffman La Roche-Commissione).

**42.** SEA, come accertato nel corso del procedimento ed illustrato nelle risultanze istruttorie, ha abusato della sua posizione dominante ponendo in essere i seguenti comportamenti:

a) infrazioni all'articolo 3, lettera a), della legge n. 287/90, per aver imposto condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose agli utilizzatori dei servizi di handling negli aeroporti di Linate e di Malpensa: - SEA ha imposto prezzi di vendita ingiustificatamente gravosi agli utilizzatori dei servizi di handling negli aeroporti di Linate e di Malpensa, non operando alcuno scorporo della tariffa forfetaria di assistenza a terra in caso di servizi non resi. Tali comportamenti costituiscono infrazioni all'articolo 3, lettera a), della legge n. 287/90;

b) infrazioni all'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90, per aver limitato l'accesso al mercato, impedendo l'autoproduzione dei servizi di handling ai vettori interessati: - SEA ha limitato l'accesso al mercato non accogliendo, senza giustificato motivo, le richieste di effettuare in autoproduzione servizi di handling avanzate da alcune compagnie aeree, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 287/90. Tali comportamenti costituiscono infrazioni all'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90;

c) infrazioni all'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90, consistenti nell'aver impedito lo sviluppo tecnico ed il progresso tecnologico a danno dei consumatori: - SEA ha impedito lo sviluppo tecnico ed il progresso tecnologico a danno dei consumatori non consentendo, senza giustificato motivo, ai vettori, con l'eccezione di Alitalia, TWA ed American Airlines, di potersi collegare dai terminali ubicati presso le postazioni in cui viene effettuata l'accettazione dei passeggeri con il proprio sistema informativo. In tale modo SEA ha commesso infrazioni all'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90.

## VII. GRAVITA' E DURATA DELL'INFRAZIONE

**43.** L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, prevede che l'Autorità nei casi di gravi infrazioni, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria in misura non inferiore all'uno per cento e non superiore al dieci per cento del fatturato realizzato dall'impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della diffida, relativamente ai prodotti oggetto dell'abuso di posizione dominante.

Le infrazioni riscontrate appaiono gravi, in quanto SEA ha impedito alle compagnie aeree essere presenti presso gli scali di Linate e di Malpensa, sia di esercitare il diritto all'autoproduzione dei servizi di assistenza a terra, sia di potersi collegare direttamente dai banchi accettazione passeggeri con il proprio sistema informativo. In tal modo SEA ha prodotto una grave limitazione dell'accesso al mercato dei servizi di handling e dello sviluppo tecnico e del progresso tecnologico con grave danno dei consumatori.

**44.** Nel caso in esame, ai fini della determinazione della sanzione di cui all'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90, si osserva che, per quanto riguarda la gravità della violazione, occorre considerare che i servizi di handling condizionano sostanzialmente il comportamento economico delle compagnie aeree, rappresentando una percentuale che varia dal 61% al 77% circa dei costi sostenuti dai vettori negli aeroporti milanesi, oltre che il 58% dei ricavi di gestione realizzati nel 1992 da parte della SEA.

Si rileva, inoltre, che la SEA ha continuato a porre in essere i comportamenti sopra descritti anche in seguito all'avvio dell'istruttoria (dichiarazioni rese dai vettori nelle audizioni sopra menzionate). Peraltro, per quanto riguarda una delle infrazioni riscontrate, l'impedimento del collegamento telematico, la SEA sta operando al fine di individuare misure volte a rimuovere il comportamento censurato, tramite la installazione di un sistema interfaccia che consenta alle compagnie aeree di accedere direttamente dai banchi accettazione al proprio sistema informativo. Quanto alle caratteristiche soggettive dell'impresa in questione, deve rilevarsi che SEA, per dimensione e volume d'affari (n. 4.283 dipendenti e 930 miliardi di fatturato nel 1992), è la seconda società di gestione aeroportuale a livello nazionale (fonte: bilancio SEA per l'esercizio 1992), con un margine operativo lordo di circa 115 miliardi ed un utile netto di circa 24 miliardi.

**45.** Si ritiene pertanto equo determinare l'entità della sanzione amministrativa pecuniaria in quella minima prevista dal primo comma dell'articolo 15 della legge n. 287/90, pari all'1% del fatturato relativo ai servizi di handling, oggetto dell'abuso di posizione dominante, prestati da SEA 1992 per conto dei vettori di bandiera estera (109 miliardi e 860 milioni).

Tutto ciò premesso e considerato

## DELIBERA

- che i comportamenti tenuti da SEA, consistenti nell'applicare la tariffa forfetaria di assistenza a terra senza scorporare dalla stessa la quota parte relativa a servizi non resi, costituiscono infrazioni all'articolo 3, lettera a), della legge n. 287/90;

- che i comportamenti tenuti da SEA, consistenti nel limitare l'accesso al mercato non accogliendo, senza giustificato motivo, le richieste di effettuare in autoproduzione servizi di handling avanzate da alcune compagnie aeree, costituiscono infrazioni all'articolo 3, lettera *b*), della legge n. 287/90;

- che i comportamenti tenuti da SEA, consistenti nell'impedire lo sviluppo tecnico e il progresso tecnologico a danno dei consumatori, non consentendo, senza giustificato motivo, ai vettori, con l'eccezione di Alitalia, TWA ed American Airlines, di potersi collegare direttamente dai terminali ubicati presso le postazioni in cui viene effettuata l'accettazione dei passeggeri con il proprio sistema informativo, costituiscono infrazioni all'articolo 3, lettera *b*), della legge n. 287/90;

- che SEA ponga fine alle suddette infrazioni, adottando, nel termine di centottanta giorni dalla data di notificazione del presente provvedimento, concrete misure idonee a rimuovere le infrazioni riscontrate, presentando all'Autorità una relazione al riguardo;

- che, per le infrazioni accertate, è irrogata alla SEA la sanzione amministrativa pecuniaria di lire 1.098.600.000 (unmiliardonovantottomilioniseicentomila).

La sanzione amministrativa deve essere pagata nel termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, con versamento all'Ufficio del Registro di Roma.

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

Avverso il presente provvedimento, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, può essere proposto ricorso davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Alberto Pera*

IL PRESIDENTE  
*Francesco Saja*

\* \* \*