

Provvedimento n. 2854 (A61) **DE MONTIS CATERING
ROMA/AEROPORTI DI ROMA**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 marzo 1995;

SENTITO il Relatore Professor Luciano Cafagna;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO in particolare l'articolo 3 della citata legge;

VISTO l'atto pervenuto in data 15 ottobre 1993, successivamente integrato con memorie del 20 ottobre 1993, 24 marzo 1994 e 4 maggio 1994, con il quale la società De Montis Catering Roma Srl (d'ora in poi anche De Montis) ha inteso segnalare il comportamento della società Aeroporti di Roma Spa (d'ora in poi anche AR), società di gestione degli aeroporti di Roma-Fiumicino e di Roma-Ciampino, volto ad impedire l'accesso della società istante al mercato del vettovagliamento aereo, c.d. *catering*, presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino;

VISTA la propria delibera del 15 luglio 1994, con la quale ha disposto, ai sensi degli artt. 3 e 14 della legge n. 287/90, l'avvio dell'istruttoria volta ad accertare eventuali infrazioni al predetto articolo 3 da parte della società Aeroporti di Roma Spa;

VISTA la documentazione raccolta nel corso dell'istruttoria;

SENTITI in data 22 settembre e 19 dicembre 1994 i rappresentanti legali della società Aeroporti di Roma Spa;

SENTITI in data 6 settembre e 16 dicembre 1994 i rappresentanti legali della società De Montis Catering Roma Srl;

SENTITI in data 16 settembre 1994 i rappresentanti di Lufthansa (d'ora in poi LH), in data 23 settembre 1994 i rappresentanti di Air France (d'ora in poi AF), in data 28 settembre 1994 i rappresentanti di British Airways (d'ora in poi BA), in data 30 settembre 1994 i rappresentanti di Iberia, in data 4 ottobre 1994 i rappresentanti di KLM, in data 5 ottobre 1994 i rappresentanti delle organizzazioni sindacali FILT-CGIL, CISL e UIL, in data 17 ottobre 1994 il rappresentante di Swissair, in data 20 ottobre 1994 il rappresentante di Austrian Airlines (d'ora in poi OS), quali compagnie di navigazione aerea presenti presso l'aeroporto di Fiumicino;

SENTITI in data 16 dicembre 1994 i rappresentanti del Ministero dei Trasporti-Direzione Generale dell'Aviazione Civile (d'ora in poi anche Civilavia);

VISTA la propria delibera del 22 dicembre 1994 con la quale ha disposto di prorogare al 3 marzo 1995 il termine di chiusura del procedimento;

CONSIDERANDO i seguenti elementi:

I. OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

a) La denuncia

1. Con atto pervenuto in data 15 ottobre 1993, successivamente integrato con memorie del 20 ottobre 1993, 24 marzo 1994 e 4 maggio 1994, De Montis ha inteso segnalare il comportamento di AR, società di gestione degli aeroporti di Roma-Fiumicino e di Roma-Ciampino, volto ad impedire l'accesso della società istante allo svolgimento dell'attività di *catering*, presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino.

b) Le parti

La società De Montis Catering Roma Srl

2. La De Montis ha quale oggetto sociale la gestione diretta, in affitto, appalto, concessione o similari di vettovagliamento (*catering*) aereo, terrestre o marittimo e d'impresе che forniscono servizi di commissariato, nonché servizi aeroportuali e portuali di qualsiasi genere e tipo. Al momento questa società non è operativa e pertanto non realizza alcun fatturato.

Il capitale sociale è detenuto per il 50% dalla Lufthansa Service GmbH e per il rimanente 50% dalla famiglia De Montis.

Nel 1993 le società che fanno capo alla famiglia De Montis hanno realizzato complessivamente circa 87 miliardi di fatturato.

La Società Aeroporti di Roma Spa

3. La legge 10 novembre 1973, n. 755, e successive modifiche, prevede che la gestione del sistema aeroportuale della capitale sia unitaria e venga affidata ad una società con capitale sottoscritto dall'IRI Spa. La convenzione attuativa 26 giugno 1974, n. 2820, della legge ha disposto che il sistema aeroportuale della capitale fosse gestito da AR, società per azioni a partecipazione statale il cui capitale sociale è detenuto, per il 99%, dall'IRI Spa attraverso le società ALITALIA Spa -per il 56%- ed IRITECNA -per il 43%.

Il fatturato realizzato da AR nel 1993 ammonta a circa 883 miliardi di lire.

II. IL MERCATO RILEVANTE

a) Il mercato del prodotto

4. Il mercato rilevante oggetto dell'istruttoria è quello dell'attività di *catering* intesa come ricomprensente la fornitura di *catering* (ovvero la produzione, l'allestimento e la fornitura di pasti, bevande, generi di conforto accessori del pasto per uso a bordo degli aeromobili) ed il servizio di *catering* (ovvero il servizio di trasporto, caricamento e collocazione a bordo degli aeromobili della fornitura di *catering*, recupero equipaggiamento di bordo, lavaggio delle stoviglie, pulizia del *trolley* e smaltimento rifiuti). D'ora in poi per servizi di *catering* si intenderà il complesso delle attività descritte.

5. Tali servizi costituiscono un mercato distinto ma contiguo rispetto a quello dell'*handling* aeroportuale. Le attività in questione non rientrano, infatti, tra i servizi atti a garantire l'operatività aeroportuale, richiedono una specifica qualificazione degli operatori, macchinari ed impianti dedicati e sono soggette ad un diverso regime autorizzatorio per quanto riguarda gli aspetti sanitari e doganali.

Inoltre, i servizi di *catering* non risultano analiticamente elencati nel "capitolato di *handling*" elaborato dal Ministero dei Trasporti e le relative tariffe non sono soggette all'approvazione ministeriale.

La separazione tra queste due attività è confermata anche dalle dichiarazioni dei maggiori vettori auditi nel corso del procedimento istruttorio.

Peraltro, il servizio di trasporto, caricamento e collocazione a bordo degli aeromobili della fornitura di *catering*, trattandosi di attività svolte attraverso contatti diretti con i passeggeri ed il personale di bordo e a terra, richiede un coordinamento con l'attività del gestore aeroportuale.

b) Il mercato geografico

6. Il mercato geografico rilevante per il presente procedimento è costituito dall'aeroporto di Roma-Fiumicino, il maggiore scalo aeroportuale italiano. Sulla base di quanto emerso nel corso dell'istruttoria, i servizi di *catering* offerti da operatori siti nell'aeroporto di provenienza (cd. doppio caricamento) non risultano in genere sostituibili, dal punto di vista del vettore, con i servizi forniti presso lo scalo da cui origina il volo. Il doppio caricamento comporta, infatti, un onere aggiuntivo rispetto al *catering* acquistato presso

l'aeroporto di partenza, sotto forma di costo opportunità consistente nella perdita delle opportunità di profitto derivanti dalla minore capacità di carico di merci in stiva. Secondo quanto dichiarato da LH, nel caso di doppio caricamento, la capacità di carico della stiva si riduce fino al 50%. In caso di passeggeri non prenotati, inoltre, il vettore è costretto a far ricorso al *caterer* aeroportuale a tariffe unitarie notevolmente più onerose. Infine, il doppio caricamento, specialmente nelle tratte a lungo raggio o, comunque, quando tra il volo di andata e quello di ritorno passa un periodo di tempo troppo lungo, rende impossibile il rispetto degli standard igienici e qualitativi dei pasti erogati nel volo di ritorno.

7. La scarsa sostituibilità dei servizi di *catering* presso l'aeroporto di Fiumicino con i servizi di *catering* effettuati mediante doppio caricamento presso altri scali risulta confermata anche dal fatto che solo il 16% dei vettori presenti a Fiumicino, corrispondenti al 4,9% dei passeggeri in partenza dall'aeroporto, fa ricorso a questa procedura. Alcuni operatori hanno, inoltre, dichiarato che le motivazioni alla base di questa scelta operativa non sono di natura economica, ma afferiscono, piuttosto, alla sfera delle decisioni strategiche relative alla caratterizzazione del servizio di trasporto aereo da essi prestato (verbale audizioni di Swissair 17 ottobre 1994 e OS 20 ottobre 1994).

Ove si analizzi, infine, la sostituibilità tra i servizi di *catering* erogati a Fiumicino con i servizi di *catering* presso scali intermedi (cioè presso uno scalo successivo a quello da cui origina il volo), occorre considerare che tale possibilità è adottata, per ragioni di economia, solo da alcuni vettori extracomunitari che effettuano collegamenti di lungo raggio.

Per i motivi suddetti non può essere accolta la definizione di mercato proposta da AR, secondo la quale l'ambito geografico dello stesso sarebbe più ampio dell'aeroporto di Fiumicino e tale da coinvolgere gli aeroporti di origine e di scalo intermedio (memoria prodotta da AR in data 3 febbraio 1995).

8. Per le considerazioni sinora svolte, per la sua posizione geografica e per le sue caratteristiche, il mercato del *catering* presso l'aeroporto di Fiumicino risulta essere un mercato geografico distinto, in quanto non sostituibile dal punto di vista delle compagnie aeree, con altri scali. Esso è parte rilevante del mercato 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, caso A11, IBAR-Aeroporti di Roma; del 17 novembre 1993, caso A44, Gruppo Sicurezza-Aeroporti di Roma; del 18 marzo 1994, caso A56, IBAR-SEA).

9. La dimensione del mercato dei servizi di *catering* presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino, globalmente considerato, è stata, secondo dati forniti da AR, pari a 101 miliardi di lire nel 1993, di cui 82 miliardi attribuibili alla fornitura di pasti e 19 miliardi al caricamento degli stessi.

Tabella 1

STRUTTURA DEI RICAVI DI GESTIONE
Società Aeroporti di Roma
anno 1993
(in milioni di lire)

Duty Free	72.258
<i>Catering</i>	103.407
Provveditoria	5.668
Negozi e diversi	2.339
Totale ricavi per vendite (A)	183.672
Diritti	142.998
Assistenza di scalo (<i>handling</i>)	322.328
Totale servizi aeronautici (B)	465.327
Totale servizi commerciali (C)**	150.135
Totale ricavi della gestione caratteristica (A+B+C)	799.134

Fonte: bilancio di AR relativo al 1993.

* Data l'unitarietà della gestione del sistema aeroportuale della capitale, non sono al momento disponibili dati disaggregati riguardo alla prestazione di tutti i servizi presso i due scali di Fiumicino e

Ciampino. D'altra parte, il traffico passeggeri gravitante su Ciampino costituisce una porzione assai modesta (circa il 2,9%) del traffico passeggeri totale del sistema aeroportuale della capitale.

** Il complesso dei servizi commerciali è costituito da proventi derivanti dalle sub-concessioni, dalle attività di ristorazione e da prestazioni diverse.

10. Come evidenziato dalla tabella 1, il *catering* costituisce la terza voce in ordine di importanza nella struttura dei ricavi di AR dopo i servizi di assistenza a terra ed il complesso dei diritti aeroportuali (diritti di approdo e di decollo, diritti di imbarco passeggeri e diritti di sosta). Tale attività rappresenta altresì il 56% dei ricavi per vendite.

c) Le condizioni di accesso al mercato

11. Non esiste una disciplina organica, a livello nazionale, riguardante i servizi di *catering* svolti in aeroporto.

I requisiti generalmente richiesti per svolgere i servizi di *catering* presso gli aeroporti italiani, come accertati nel corso dell'istruttoria, sono i seguenti:

- autorizzazione sanitaria, rilasciata dalla locale Direzione di Sanità aerea, che accerta l'igiene dello stabilimento e dei prodotti utilizzati;
- autorizzazione rilasciata dalle autorità doganali, nel caso in cui il *catering* venga caricato su velivoli che effettuano voli internazionali;
- autorizzazione rilasciata dalla Unità Sanitaria Locale e dai Vigili del fuoco, per accertare l'idoneità dell'edificio in cui vengono preparati i pasti;
- sub-concessione rilasciata dalla società di gestione dell'aeroporto.

Inoltre, risulta che tutti gli addetti al *catering* debbano essere in possesso di una apposita tessera sanitaria.

In ogni caso, è necessaria l'autorizzazione all'accesso in rampa del personale e dei mezzi della società di *catering*, che viene rilasciata dalla Direzione di Circoscrizione Aeroportuale (d'ora in poi DCA) dell'aeroporto solo qualora l'operatore dimostri di essere in possesso dei requisiti sopra indicati. Presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino, è, infine, necessario che il personale addetto al caricamento dei pasti sull'aeromobile sia in possesso di un permesso di guida del mezzo in zona rampa (verbale dell'audizione di AR del 22 settembre 1994).

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) Impedimento dell'accesso al mercato

12. Dalle risultanze istruttorie è emerso che AR ha posto in essere comportamenti volti ad impedire l'accesso della società denunciante al mercato del vettovagliamento aereo, presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino.

De Montis non opera attualmente in questo aeroporto ma vi era presente quale *caterer* precedentemente alla costituzione di AR. Nel 1973, difatti, tutte le società attive a Fiumicino vennero rilevate dalla neocostituita società di gestione.

De Montis, in considerazione delle "reiterate richieste pervenute da alcune compagnie aeree", ha ritenuto conveniente ritornare ad operare su tale mercato (documentazione prodotta da De Montis in data 15 ottobre 1993). A tal fine, ha provveduto all'allestimento di un impianto di produzione nella zona adiacente a quella aeroportuale ed ha richiesto le necessarie autorizzazioni amministrative, in seguito ottenute, sia da parte del Ministero della Sanità sia da parte delle Autorità doganali, per l'espletamento dell'attività di *catering*.

Infine, per accedere con i propri mezzi ed il proprio personale all'interno del sedime aeroportuale, la società ha avviato contatti con Civilavia, che, con lettera del 3 settembre 1993, invitava De Montis a rivolgersi al gestore aeroportuale.

13. Nel corso delle trattative con la società di gestione, De Montis aveva dimostrato la propria disponibilità sia a riconoscere un corrispettivo, pari al 6% del fatturato per vendite alimentari, a fronte dell'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali (ovvero il percorso fino all'aeromobile e l'illuminazione delle piste), prassi consolidata nei principali scali europei, sia ad esaminare e risolvere congiuntamente ad AR gli eventuali problemi conseguenti l'inizio della sua operatività e, in particolare, quelli riguardanti la tutela dei livelli occupazionali del personale addetto al *catering* di AR. A fronte di tali proposte, AR, con lettera del 30 settembre 1993, in risposta alla lettera con la quale De Montis chiedeva il rilascio di un immediato nulla osta

per l'ingresso e la circolazione di propri automezzi e del personale, comunicava che "gli aspetti occupazionali e di sicurezza rendono quanto meno difficile ricondurre la soluzione di un problema di così ampia portata (ossia la liberalizzazione del servizio di *catering*) alla semplice proposizione della richiesta del nulla osta per l'ingresso oltre i varchi aeroportuali. Tali vincoli comportano, al contrario, l'esigenza di una approfondita riflessione ed il coinvolgimento di tutte le parti interessate".

Nella lettera inviata a De Montis, in data 18 ottobre 1993, dalla società di gestione, risulta che "l'eventuale presenza di organizzazioni terze in aeroporto e nell'ambito specifico della c.d. attività di rampa influisce in modo negativo sulla sicurezza operativa, in quanto la presenza di ulteriori mezzi e persone comporta la congestione di un ambiente operativo già affollato da numerosi operatori e, peraltro, fortemente penalizzato dai lavori in corso di esecuzione (...)" (documentazione prodotta da De Montis in data 24 marzo 1994). La trattativa non ha pertanto avuto seguito.

14. Dalla documentazione ottenuta nel corso del procedimento istruttorio, risulta che il numero di automezzi in circolazione abitualmente sulle piste presso l'aeroporto di Fiumicino è pari a 2.000 unità. Per l'operatività a De Montis sembrano, invece, sufficienti non più di 6 mezzi ad elevazione e tre unità mobili (documentazione prodotta da Airport Operators Committee in data 10 gennaio 1994, verbale audizione di De Montis del 6 settembre 1994 e documentazione prodotta da De Montis in data 19 settembre 1994). Inoltre, poiché De Montis ha predisposto lo stabilimento per la fornitura del *catering* all'esterno del sedime aeroportuale, le sue esigenze di spazi all'interno di Fiumicino sono limitate al solo transito sulla rampa.

De Montis, in data 7 ottobre 1994, ha presentato apposita istanza al Ministero dei Trasporti affinché intervenisse per il raggiungimento di una rapida soluzione del problema. Dalla documentazione prodotta dal Ministero dei Trasporti in data 21 dicembre 1994, è emerso che la DCA formulò una richiesta di parere al Ministero, nella quale era stata messa in dubbio la possibilità di ricomprendere le attività di *catering* tra quelle riservate in esclusiva ad AR in virtù della convenzione n. 2820/74, suggerendo comunque l'opportunità che soggetti terzi fossero autorizzati ad usufruire delle infrastrutture gestite da AR a fronte di un equo compenso. Tale istanza è tuttavia rimasta senza risposta.

Al riguardo, il Ministero dei Trasporti nell'audizione del 16 dicembre 1994, ha affermato che, pur non esistendo nella convenzione una norma specifica che affida i servizi di *catering* ad AR, si potrebbe ritenere che tale riconoscimento possa derivare da una lettura in via residuale della convenzione stessa. Quest'ultima infatti può essere interpretata nel senso di ritenere strettamente indispensabili al funzionamento dell'aeroporto i servizi di *catering*. Nel corso della stessa audizione, il Ministero auspicava l'instaurazione di una maggiore concorrenza sul mercato dei servizi di *catering* presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino (verbale audizione del Ministero dei Trasporti del 16 dicembre 1994).

15. Il diniego dell'autorizzazione di AR all'accesso di De Montis in pista veniva sostenuto dalle organizzazioni sindacali in base a problemi occupazionali legati all'eventualità che parte del personale di AR attualmente addetto al *catering* potesse risultare in eccedenza a seguito dell'entrata di terzi operatori. Dalle risultanze istruttorie era emerso che la società De Montis era disposta a risolvere tale problema assorbendo eventuali eccedenze di lavoro secondo il contratto generalmente adottato dagli operatori del mercato di *catering*. Detta soluzione non era, però, stata ritenuta accettabile dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali che hanno manifestato, oltre al timore per il livello occupazionale, il timore che il passaggio della manodopera a De Montis si traducesse in una riduzione della retribuzione per una parte dei 1.309 addetti al *catering* di circa il 30%. De Montis, infatti, offre il contratto di categoria previsto per gli operatori di *catering*, mentre AR estende a detti operatori il contratto del trasporto aereo (verbale audizione di AR del 22 settembre 1994 e delle organizzazioni sindacali del 5 ottobre 1994). Le organizzazioni sindacali hanno sostenuto, quindi, la necessità di evitare situazioni di "dumping sociale", ovvero situazioni in cui il confronto competitivo tra nuovi e vecchi operatori sia incentrato sui vantaggi competitivi connessi al minor costo del lavoro, legato alle diverse caratteristiche dei contratti. Il mantenimento delle condizioni dei lavoratori è compatibile con il processo di liberalizzazione solo se l'attività di AR non si comprimesse a favore di nuovi entranti. Peraltro, le organizzazioni sindacali dichiarano di non essere pregiudizialmente contrarie alla liberalizzazione e ritengono accettabile una soluzione che preveda la presenza di più soggetti fornitori di *catering* nell'ambito del sedime aeroportuale, ma ritengono che il costo del lavoro possa essere contenuto solo attraverso aumenti di produttività ed una maggiore flessibilità (verbale dell'audizione delle organizzazioni sindacali del 5 ottobre 1994).

16. L'ingresso di De Montis nel mercato del *catering* presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino era stato sollecitato da numerose compagnie aeree. Ad esempio, in data 14 settembre 1993, BA aveva concluso un accordo con De Montis per la fornitura del vettovagliamento aereo e, a partire dal 1° ottobre 1994, aveva risolto il contratto in vigore con AR.

Dalla documentazione prodotta in data 4 maggio 1994 dalla società denunciante, risulta che varie altre compagnie aeree presenti presso l'aeroporto di Fiumicino hanno comunicato alla stessa l'intenzione di avvalersi del servizio da questa espletato, non appena avesse iniziato ad operare (lettere BA del 5 agosto 1993, LH del 5 agosto 1993, Olympic Airways del 4 agosto 1993, Air France del 4 agosto 1993, TAT del 22 settembre 1993, Iberia del 3 agosto 1993 e KLM del 6 luglio 1993).

17. Nel corso dell'istruttoria si è analizzata la situazione esistente in altri sistemi aeroportuali italiani e, più in generale, nei principali scali europei.

Presso gli scali di Milano-Linate e di Milano-Malpensa, pur prevedendosi anche la produzione di pasti all'interno dell'area aeroportuale, il *catering* è affidato a due diverse società: De Montis, che opera in ambedue gli scali a favore della generalità delle compagnie, e Ligabue *catering*, che ha iniziato ad operare a Linate il 1° aprile 1994 a favore delle società del gruppo Alitalia.

Nei maggiori scali europei operano più *caterer* in concorrenza fra loro (tabelle 2 e 5). In particolare, la tabella 2 evidenzia che una pluralità di operatori è presente non solo negli aeroporti di maggiori dimensioni, ma che anche in aeroporti il cui traffico è comparabile con quello di Fiumicino sono sempre presenti almeno due operatori.

Infatti, anche in aeroporti in cui la società di gestione offre servizi di *handling* in monopolio, sono presenti più *caterer*: a Barcellona, Caterair e Servair, a Madrid, Iberswiss, Caterair e Air Cater Sa (documentazione prodotta da De Montis in data 24 marzo e 19 settembre 1994).

Tabella 2

CATERER PRESENTI NEI PRINCIPALI SCALI EUROPEI
(anno 1992)

Scali	Passeggeri	N. Caterer
Londra-Heathrow	44.968.000	5
Francoforte-Main	30.085.000	3
Parigi- Ch. de Gaulle	22.506.000	4
Roma-Fiumicino	18.734.000	1
Amsterdam-Schiphol	18.714.000	2
Madrid-Barajas	18.097.000	3
Copenaghen-Kastrup	12.148.000	2
Barcellona	10.036.000	2
Atene	8.952.000	2
Ginevra-Cointrin	5.330.000	2

Fonte: dati I.C.A.O. e dati prodotti da AR in data 3 ottobre 1994.

b) La qualità ed i prezzi del servizio

18. Nel corso dell'istruttoria è emerso che, dal lato della domanda, i maggiori vettori presenti presso l'aeroporto di Fiumicino hanno preso contatti con De Montis in quanto insoddisfatti del servizio di *catering* prestato da AR. In particolare, le maggiori doglianze riguardano la qualità dei pasti forniti sugli aeromobili, le tariffe applicate dalla società di gestione, che rappresentano una elevata quota dei costi di scalo sostenuti dalle compagnie aeree, nonché la non negoziabilità delle condizioni contrattuali adottate dalla stessa AR.

19. A parere della gran parte delle compagnie aeree audite, la situazione insoddisfacente che caratterizza l'offerta dei servizi di *catering* presso l'aeroporto di Fiumicino è dovuta al fatto che non esiste alcuna alternativa alla società di gestione. Nel corso delle audizioni, le compagnie aeree hanno auspicato l'apertura alla concorrenza del mercato del *catering* presso l'aeroporto di Fiumicino tramite l'accesso di più prestatori indipendenti.

Le compagnie aeree sentite nel corso dell'istruttoria hanno lamentato una alta percentuale di disservizi ed una scarsa qualità del prodotto fornito da AR. Tali anomalie sono state riscontrate in seguito a controlli periodici effettuati da personale specializzato delle stesse compagnie presso gli stabilimenti siti all'interno del sedime aeroportuale utilizzati da AR per la preparazione dei pasti (verbale delle audizioni di LH del 16

settembre 1994, AF del 23 settembre 1994, BA del 29 settembre 1994, Iberia del 30 settembre 1994 e KLM del 4 ottobre 1994).

20. Le tariffe adottate da AR per la fornitura dei servizi di *catering* sono frutto di una determinazione unilaterale da parte della società di gestione.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che le condizioni offerte da De Montis per la fornitura del servizio di *catering* presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino sarebbero risultate sostanzialmente più vantaggiose di quelle praticate dal gestore aeroportuale. Come evidenziato dalla tabella 3, in media, le offerte fatte da AR ad alcune delle maggiori compagnie aeree, alla fine del 1993, risulterebbero contemporaneamente meno vantaggiose di quelle fatte alle stesse da De Montis e superiori alle stesse condizioni praticate nel periodo precedente, tanto per il segmento alimentare che per le operazioni di caricamento del *catering* su un velivolo tipo. In particolare, se dette compagnie aeree avessero potuto rivolgersi a De Montis, avrebbero conseguito un risparmio sostanziale (per alcune voci del xx%* sino a giungere al xx%* per le operazioni di caricamento dei velivoli) rispetto alle offerte fatte da AR per il 1994.

* dati riservati

Tabella 3

RAFFRONTO TRA LE TARIFFE MEDIE DI AR E DE MONTIS (DM)
aeroporto di Roma-Fiumicino
periodo 1993/1994

OMISSIS*

* detta tabella contiene dati coperti da riservatezza

Tali risultanze sarebbero, peraltro, in linea con quanto emerso dalle audizioni di altri vettori presenti in aeroporto. I rappresentanti di KLM, ad esempio, hanno dichiarato di aver avuto contatti con De Montis e di aver preventivato un risparmio complessivo di circa il 10% nel caso in cui avessero usufruito del servizio offerto da questa società. KLM aggiunge inoltre che, ove il servizio offerto da De Montis fosse stato della medesima qualità di quello offerto da AR, il risparmio avrebbe potuto raggiungere percentuali assai più elevate (verbale audizione KLM del 4 ottobre 1994 e documentazione prodotta dalla società in data 13 ottobre 1994).

21. Le risultanze istruttorie evidenziano che le tariffe praticate da AR per il *catering* ed il caricamento dello stesso sarebbero più elevate delle tariffe praticate nei maggiori aeroporti italiani, nonché della media delle tariffe praticate nei maggiori aeroporti europei, in particolare di quelli tedeschi e francesi.

Tabella 4

TARIFFE PRATICATE NEI MAGGIORI AEROPORTI ITALIANI
periodo 1994/1995

OMISSIS*

* detta tabella contiene dati coperti da riservatezza

Tabella 5

TARIFFE PRATICATE NEI MAGGIORI AEROPORTI EUROPEI
periodo 1994/1995

Tipo di pasto /classe	FIUMICINO	MEDIA EUROP.	MEDIA TED.	MEDIA FRAN.
Hot Meal Club	omissis*	22.654	-	-
Cold Breakfast Eco.	omissis*	8.366	7.282	7.434
Cold Meal Eco.	omissis*	10.886	8.442	11.289
Caricamento cat. 737	omissis*	214.200	191.520	206.640

Fonte: dati forniti da alcune compagnie aeree nel corso delle audizioni. Il tasso di cambio adottato è quello medio di novembre 1994.

* dati riservati

22. Le tariffe praticate da AR implicano che i costi connessi al *catering* abbiano una incidenza particolarmente elevata sui costi complessivi sostenuti dalle compagnie aeree presso l'aeroporto di Fiumicino. Dalle risposte dei vettori alle domande poste nel corso delle audizioni, è emerso che in questo aeroporto, l'incidenza del costo del *catering* sul costo per scalo varierebbe dal 16,6% fino al 30%, a fronte di una media europea che si aggirerebbe intorno al 10%.

Infine, per quanto riguarda la mancanza di negoziazione delle tariffe, occorre precisare che, nel corso dei primi mesi del 1994, ovvero successivamente al tentativo di accesso in aeroporto di De Montis, sarebbe stato per la prima volta possibile negoziare le tariffe dei servizi di *catering* con AR.

Ad esempio, alcune compagnie aeree, prima di avviare i contatti con De Montis, avrebbero ottenuto uno sconto molto limitato, pari a circa l'1,5%, sulla tariffa proposta originariamente da AR. All'inizio del 1994, invece, le stesse compagnie aeree avrebbero ottenuto una vera negoziazione ed una conseguente riduzione tariffaria. In alcuni casi, la riduzione tariffaria concessa da AR sarebbe stata anche del 20%.

d) Le argomentazioni delle parti

23. Nel corso dell'audizione del 6 settembre 1994, i rappresentanti di De Montis hanno precisato che la società non intendeva richiedere che le venissero riservati spazi in aeroporto, ma solo che le venisse consentito l'accesso in pista, nonché la possibilità di usufruire dell'illuminazione notturna, versando un adeguato corrispettivo, analogamente a quanto avviene presso gli aeroporti milanesi.

Nel corso dell'audizione del 16 dicembre 1994, i rappresentati di De Montis hanno sostenuto che il *catering* non rientra tra le attività affidate in concessione ad AR e che, data la necessità di coordinamento delle attività svolte all'interno della pista, l'accesso in rampa da parte dei mezzi e del personale di De Montis poteva essere subordinato al rilascio di un provvedimento autorizzatorio.

24. AR ha sostenuto che l'istruttoria della Autorità postula un abuso di posizione dominante in base ad una definizione geografica del mercato rilevante non esatta. Il fatto che alcune maggiori compagnie aeree non usufruiscano dei servizi in aeroporto dimostra la sostituibilità dell'aeroporto di Roma-Fiumicino con gli aeroporti siti in altri ambiti geografici.

Nel corso delle audizioni del 22 settembre e del 19 dicembre 1994, i rappresentanti di AR hanno ribadito l'incontestabilità del regime di affidamento totalitario della gestione aeroportuale prevista dalla concessione. Essi hanno inoltre evidenziato il rilievo pubblico che assume l'attività di *catering*, anche in virtù del fatto che detta attività comprende oltre alle attività di ristorazione, e quindi commerciali, anche le attività di *handling*. Pertanto, tali attività rientrerebbero tra le attività sottratte alla disciplina a tutela della concorrenza dall'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90.

A sostegno della propria posizione, AR precisa che nel documento di consultazione sui servizi di assistenza a terra (GUCE n. 41C/94) la Commissione inserisce l'attività di *catering* tra i servizi di assistenza a terra per i quali propone un processo di liberalizzazione graduale. In particolare, per i servizi di *catering*, dati il notevole costo degli investimenti, le difficoltà di collocazione nelle strutture aeroportuali e le importanti esigenze di sicurezza e previdenza, anche la Commissione ipotizzava soluzioni intermedie in vista dell'apertura finale al mercato.

Nondimeno, AR ha affermato di aver tentato, nel corso delle trattative con De Montis, di verificare le reali disponibilità della società in ordine alla conclusione di un accordo di carattere generale che implicasse il rispetto della parità di trattamento nei confronti di altri possibili aspiranti allo svolgimento del servizio, la determinazione delle specifiche attività consentite ed una conseguente adeguata assunzione di responsabilità,

tanto per gli aspetti economici che per quelli funzionali ed occupazionali (memoria prodotta da AR in data 3 febbraio 1995).

25. Nella memoria prodotta in data 3 febbraio 1995, AR ha ribadito la non applicabilità della legge n. 287/90 al servizio di *catering*, in quanto tale attività figurerebbe tra i servizi per i quali la convenzione n. 2820/74 prevederebbe l'obbligo di prestazione da parte della concessionaria. Peraltro, la società ricorda che tale convenzione fa esplicito riferimento all'attività di *catering* negli allegati 5a e 13.

Ulteriore conferma di tale tesi verrebbe dalla direttiva del Ministero dei Trasporti del 26 settembre 1994 che disciplina il servizio di *catering* negli aeroporti a gestione parziale, implicitamente considerando tale servizio incluso tra le attività rimesse ai gestori totali.

26. In data 6 febbraio 1995, in prossimità della chiusura del procedimento in oggetto, AR e De Montis hanno prodotto un contratto sottoscritto in data 3 febbraio 1995, approvato dal Ministero dei Trasporti in data 21 febbraio 1995.

Tale contratto ha per oggetto la sub-concessione di attività, da effettuarsi all'interno dell'aeroporto di Roma-Fiumicino, relative al servizio di *catering*.

La sub-concessione avrà durata di 10 anni a decorrere dal 25 marzo 1995.

IV. LA VALUTAZIONE DELLA FATTISPECIE

a) L'applicabilità dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90

27. 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 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.

Un'impresa incaricata per legge di servizi 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 (Sentenze della Corte di Giustizia del 4 maggio 1988, causa n. 30/87, Bodson, del 23 aprile 1991, causa 41/90 Hofner-Macroton, del 10 dicembre 1991, causa n. 179/90, Porto di Genova, del 19 maggio 1993, causa n. 320/91, Corbeau e ordinanza della Corte d'Appello di Milano del 15 luglio 1992, Avir c. Enel).

28. L'articolo 8, comma 2, non trova applicazione al caso di specie.

Occorre rilevare che nella legge n. 755/73 è previsto espressamente che il compito principale della società concessionaria consista nel provvedere "a propria cura e spese alla ordinaria e straordinaria manutenzione di tutte le opere, infrastrutture ed impianti del sistema aeroportuale della Capitale" e "nel fornire gratuitamente alle amministrazioni dello Stato i locali e le aree necessarie per l'effettuazione dei servizi di istituto per il movimento degli aeromobili, dei passeggeri e delle merci". Infatti, nell'elencazione dei compiti affidati ad AR dalla convenzione sono incluse esclusivamente le attività immediatamente funzionali alla gestione dell'aerostazione ed alla sua efficiente conservazione. Nella convenzione, invece, non risulta alcun riferimento all'attività di *catering*: la convenzione n. 2820/74 si limita ad indicare il trasferimento ad AR del manufatto interno al sedime aeroportuale in precedenza realizzato dalla società Fratelli De Montis Srl adibito alla produzione di *catering*. Peraltro, anche se la prestazione della attività di *catering* da parte di AR è stata resa possibile dalla disponibilità dell'impianto di produzione sito in aeroporto non può conseguire che l'attività di produzione e di approvvigionamento pasti rientri per questo tra i compiti riconosciuti in esclusiva alla società concessionaria.

Occorre infatti in primo luogo considerare che non tutto ciò che viene svolto in ambito aeroportuale rientra per ciò stesso nell'esclusiva, come dimostra il fatto che attività non ricondotte alla concessione sono attualmente svolte da terzi proprio in ambito aeroportuale (ad es., i servizi di sicurezza aggiuntivi).

In secondo luogo, giova ricordare che la produzione dei pasti funzionale al servizio di *catering* può essere comunque realizzata al di fuori del sedime aeroportuale.

Questa valutazione è avvalorata dallo statuto di AR che non menziona all'interno dell'oggetto sociale l'attività di *catering* e dalla considerazione che le relative tariffe non sono soggette ad approvazione ministeriale.

29. L'assunto che l'attività di vettovagliamento aereo non rientri tra i servizi strettamente connessi all'adempimento degli specifici compiti del gestore aeroportuale trova conforto nella situazione che caratterizza lo svolgimento di detta attività in altri aeroporti italiani e dell'Unione Europea.

Dagli elementi informativi raccolti nel corso dell'istruttoria, infatti, risulta che l'attività di *catering* è generalmente svolta da imprese specializzate indipendenti. In questi casi, i *caterer* operano in virtù di un apposito contratto concluso con la società concessionaria avente per oggetto l'affidamento in sub-concessione o in locazione dei locali nei quali l'attività di ristorazione viene svolta (documentazione prodotta da Linea Aeroportuale Sole e da Turisthotel in data 24 ottobre 1994).

Infine, nei maggiori aeroporti dell'Unione Europea, l'attività di *catering* viene prestata in concorrenza da più società anche in quegli aeroporti in cui la società di gestione opera direttamente i servizi di *handling* in monopolio (documentazione prodotta da De Montis in data 24 marzo 1994).

La stessa Commissione dell'Unione Europea, nel documento di consultazione sui servizi di assistenza a terra (GUCE n. 41C/94), conferma la propria volontà di promuovere la concorrenza nella prestazione dei servizi di *catering* in aeroporto incentivando la presenza di un certo numero di operatori.

b) L'applicabilità dell'articolo 3 della legge n. 287/90

30. La legge n. 755/73 ha istituito il sistema aeroportuale della Capitale, costituito dagli aeroporti di Roma-Fiumicino e di Roma-Ciampino. La convenzione attuativa ha affidato ad AR la gestione unitaria, per un periodo di 35 anni, di questi due aeroporti. Tale convenzione, nel regolare i rapporti tra la società concessionaria e l'Amministrazione concedente, ha altresì indicato specificatamente i servizi che AR ha l'obbligo di svolgere direttamente.

AR detiene il monopolio legale nella gestione delle infrastrutture aeroportuali e nella prestazione di taluni servizi essenziali e pertanto opera in posizione dominante nel mercato dei servizi chiaramente ed immediatamente funzionali alla gestione di un'aerostazione ed alla sua efficiente conservazione.

31. AR è di fatto l'unica impresa a fornire il servizio di *catering* alle compagnie aeree presso gli aeroporti di Roma-Fiumicino e di Roma-Ciampino. Le risultanze istruttorie portano infatti ad escludere l'esistenza di una piena sostituibilità tra l'approvvigionamento dei servizi di *catering* presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino e la prestazione di tali servizi negli scali di origine. Nel mese di gennaio 1991, AR ha rilevato anche l'attività di *catering* svolta fino a quel momento da Alitalia a favore dei propri voli. A partire da tale data, la società di gestione dispone di tutti e tre gli stabilimenti situati all'interno del sedime aeroportuale ove si produce il *catering* (verbale dell'audizione di AR del 22 settembre 1994).

32. La posizione di AR è rafforzata a seguito dell'affidamento, in concessione esclusiva, delle aree site all'interno del sedime aeroportuale, ovvero le piste e le piazzole, che sono indispensabili al caricamento dei pasti a bordo degli aeromobili.

Pertanto, AR, quale società di gestione del sistema aeroportuale della Capitale, detiene una posizione di vantaggio concorrenziale rispetto ai propri potenziali concorrenti nella prestazione dei servizi di *catering*, in quanto il ruolo di gestore unitario le consente di poter selezionare le società specializzate che chiedono di operare in aeroporto e di determinare, anche unilateralmente, le condizioni per l'accesso delle stesse.

33. Conformemente ai principi dell'ordinamento comunitario, richiamati dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 287/90, AR, svolgendo l'attività di *catering* in una situazione di monopolio di fatto, ha una posizione dominante su tale mercato. Essa infatti detiene una potenza economica grazie alla quale 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 13 febbraio 1979, causa n. 85/76, Hoffmann-La Roche; Provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 marzo 1993, caso n. A/27, Ducati-Sip e del 25 luglio 1994, caso A/58, Assoutenti-Alitalia Spa). Tale possibilità è dimostrata dal fatto che le compagnie aeree, pur scontente della qualità e delle tariffe del *catering*, in assenza di altre alternative, hanno dovuto continuare ad usufruire dei servizi offerti da AR.

34. Per l'espletamento di detto servizio, mentre gli stabilimenti atti alla produzione dei pasti possono essere situati anche all'esterno del sedime aeroportuale, risulta essenziale accedere alle piste dell'aeroporto per la movimentazione del *catering*.

De Montis dispone di uno stabilimento sito all'esterno del sedime aeroportuale per la produzione del vettovagliamento aereo. Tuttavia, al fine di svolgere l'attività di *catering* in aeroporto, De Montis ha bisogno dell'accesso all'insieme delle piste e delle piazzole, che costituisce una infrastruttura essenziale allo svolgimento di detta attività.

35. Costituisce comportamento abusivo di una impresa che opera in posizione dominante su un mercato il rifiuto da parte della stessa di fornire a un suo concorrente, anche se potenziale, determinati servizi o prodotti indispensabili allo svolgimento dell'attività di quest'ultimo (Sentenza della Corte di Giustizia del 6 marzo 1974, causa n. 6 e 7/73, ICI contro Commissione e del 3 ottobre 1985, causa n. 311/84, CBEM-CLT-IPB).

Di conseguenza, un'impresa che possiede o gestisce ed utilizza essa stessa un'*essential facility*, non può rifiutare senza giustificazione obiettiva l'accesso a tale installazione essenziale (Decisione della Commissione CEE del 21 dicembre 1993, n. 94/119, relativa al rifiuto di accesso alle installazioni del porto di Rødby-Danimarca). Pertanto, un immotivato rifiuto dell'accesso a detta infrastruttura costituisce abuso di posizione dominante.

Tale principio si applica anche al caso in cui il concorrente intenzionato ad accedere all'*essential facility* sia un nuovo entrante sul mercato rilevante (Decisione della Commissione CEE del 21 dicembre 1993, n. 94/19, Sea Containers/Stena Sea Link). In questo caso, il nuovo entrante deve godere di condizioni per l'accesso eque e non discriminatorie, in modo da avere pari capacità competitive sul mercato.

36. AR si è riservata, senza necessità obiettive, un'attività ausiliaria che costituisce un mercato contiguo, ma distinto rispetto a quello riservato in esclusiva e che pertanto può essere svolta anche da imprese terze. In questo modo, AR ha eliminato qualsiasi forma di concorrenza sul mercato del *catering* presso l'aeroporto di Fiumicino.

AR ha eliminato la possibilità per i concorrenti di accedere al mercato senza valide giustificazioni. Tali non possono ritenersi infatti il rilievo pubblico assunto dall'attività di *catering*, né i problemi legati allo spazio ed alla sicurezza dello svolgimento delle operazioni in rampa.

Per quanto concerne il primo argomento, il presunto rilievo pubblico del servizio di *catering* non si desume dalla convenzione, non rientrando tale servizio tra le attività espressamente riservate dalla concessione ad AR, ma potendo esso essere svolto da qualsiasi società ne possieda i requisiti, laddove le infrastrutture lo consentano. Né è accettabile la posizione di AR in ordine alla necessità che la movimentazione del *catering* sia svolta in esclusiva dalla stessa società di gestione in quanto attività rientrante nei servizi di *handling* alle merci. Infatti, l'*handling* del *catering*, secondo una definizione comunemente accettata dalle compagnie aeree e dalla stessa AR, costituisce una componente essenziale del servizio di *catering* complessivamente inteso e viene generalmente espletata dallo stesso *caterer* (documentazione prodotta da Linea Aeroportuale Sole, in data 24 ottobre 1994, e Rema, in data 18 ottobre 1994).

Inoltre, anche in virtù delle esperienze che caratterizzano l'offerta di tali servizi in altri aeroporti italiani e dell'Unione Europea, nulla sembra impedire lo svolgimento del *catering* in un mercato aperto alla libera concorrenza.

37. Per quanto riguarda il secondo argomento, ovvero la giustificazione legata alla scarsità di spazi disponibili in rampa, occorre osservare che il numero di autoveicoli necessari a De Montis per operare è estremamente limitato rispetto al numero di automezzi attualmente abilitati a circolare in rampa. La presenza di più operatori può comportare al più una necessità di coordinamento tra le differenti operazioni svolte in rampa a favore dell'aeromobile.

In questo caso, al fine di ovviare agli eventuali inconvenienti che possono sorgere, AR deve tentare di conciliare gli interessi dei soggetti che attualmente operano in pista e di quelli che intendono accedervi, anche attraverso negoziazioni (Decisione della Commissione CEE del 21 dicembre 1993, n. 94/19, Sea Containers/Stena Sea Link).

38. Infine, il rifiuto di accesso da parte di AR a De Montis non sembra giustificabile da valutazioni di natura economica: la dimensione del mercato del *catering* nell'aeroporto di Roma-Fiumicino è tale da giustificare la presenza di più di un operatore. Occorre rilevare che nella generalità degli aeroporti dell'Unione Europea, per livelli di traffico comparabili a quello di Roma-Fiumicino, sono presenti più *caterer*.

39. Il comportamento di AR ha prodotto effetti negativi tanto sul potenziale concorrente, quanto sui vettori che effettuano *catering* presso l'aeroporto di Fiumicino. Per quanto riguarda De Montis, il protrato diniego dell'autorizzazione all'accesso in pista da parte di AR ha prodotto l'effetto di vanificare l'accordo con BA e le trattative avviate con numerose altre compagnie aeree. Ma ciò che più rileva è il fatto che l'impossibilità di accedere al mercato del *catering* da parte di terzi operatori ha impedito agli utenti di scegliere liberamente ed in relazione alla situazione del mercato la più favorevole tra le offerte provenienti dai vari concorrenti e di cambiare fornitore. Ciò si è tradotto in un ingiustificato aggravio dei costi sopportati dalle compagnie aeree, tenute a corrispondere tariffe notevolmente più elevate rispetto a quelle pattuite con De Montis e a quelle normalmente sostenute negli altri aeroporti italiani e dell'Unione Europea.

40. L'accordo da ultimo intervenuto tra AR e De Montis, di cui al precedente punto 26, consente di fatto l'ingresso nel mercato del *catering* a quest'ultimo operatore. Tuttavia, va rilevato che il complesso dei servizi di *catering* aeroportuale non rappresenta un'attività affidata alla società concessionaria della gestione del sistema aeroportuale e non può, conseguentemente, essere oggetto di sub-concessione.

Pertanto, l'accordo in questione, pur essendo idoneo a consentire l'ingresso di un operatore indipendente nel mercato di riferimento, realizza un regime di svolgimento dell'attività di *catering* aeroportuale tendenzialmente limitativo di un assetto pienamente concorrenziale di tale mercato, che potrà essere oggetto di successiva valutazione dell'Autorità sotto tale profilo.

RITENUTO pertanto che il comportamento di AR, consistente nell'aver impedito a De Montis lo svolgimento dell'attività di *catering* aeroportuale, ha dato luogo ad una ingiustificata limitazione di accesso al mercato, a danno dei consumatori, ovvero delle compagnie aeree presenti presso l'aeroporto di Roma Fiumicino;

RITENUTO altresì che successivamente la società AR ha comunque consentito l'accesso di De Montis nel mercato di riferimento;

Tutto ciò premesso e considerato l'Autorità;

DELIBERA

che il comportamento di AR, consistente nell'aver impedito a De Montis di operare nel mercato del *catering* aeroportuale, ha comportato una violazione dell'articolo 3, lettera *b*), della legge n. 287/90;

e pertanto

DIFFIDA

la società Aeroporti di Roma Spa dal tenere in futuro il comportamento abusivo accertato o comportamenti analoghi.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *