

A376 - AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE AEROPORTUALI

Provvedimento n. 16246

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 dicembre 2006;

SENTITO il Relatore Giorgio Guazzaloca;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 82 del Trattato CE;

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTO il Decreto Legislativo 13 gennaio 1999 n. 18;

VISTA la delibera CIPE 4 agosto 2000 n. 86;

VISTA la segnalazione pervenuta da IBAR – Italian Board Airlines Representatives, in data 9 aprile 2004 e successivamente integrata in data 17 agosto 2006;

VISTA la segnalazione delle associazioni di operatori cargo attive nell'aeroporto di Fiumicino, ALAS, ASSODOR e ANAMA, pervenuta in data 18 settembre 2006;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Nelle segnalazioni pervenute IBAR ha evidenziato la portata anticoncorrenziale di alcuni comportamenti posti in essere da Aeroporti di Roma S.p.A. (di seguito AdR) con riferimento alle modalità seguite per la determinazione di alcuni corrispettivi per l'uso delle infrastrutture e dei beni aeroportuali strumentali al servizio di trasporto aereo ed alle operazioni di assistenza a passeggeri e aeromobili. In particolare, i comportamenti contestati riguardano la determinazione dei corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate, delle *royalties* sulla fornitura di carburante, dei corrispettivi per l'accesso ai beni di uso comune e di quelli per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio.

2. La denuncia del 18 settembre 2006, relativa al settore cargo, ha invece focalizzato l'attenzione sulla valenza anticompetitiva delle modalità di determinazione dei corrispettivi per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio, da parte di AdR, nonché sulle limitazioni opposte, sempre da AdR, all'accesso ai concorrenti al mercato dei servizi di assistenza merci nell'aeroporto di Fiumicino.

II. LE PARTI

3. IBAR – Italian Board Airlines Representatives è un'associazione, costituita nel 1986, che rappresenta circa 80 vettori aerei, di cui alcuni nazionali e la gran parte stranieri, operanti in Italia.

4. ALAS, ASSODOR e ANAMA sono associazioni di operatori cargo, tra cui spedizionieri, operatori doganali, *general sales agent* e *handler* documentali.

5. AdR è la società concessionaria della gestione totale degli aeroporti di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino, che costituiscono il sistema aeroportuale della capitale. Tale società beneficia di una concessione ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge 755/73, sulla base della quale è stata stipulata con il Ministero dei Trasporti la Convenzione n. 2820/74 approvata con D.M. del 1° luglio 1974. La concessione, che scadeva nel 2009, è stata prorogata, con la legge 351/95, di ulteriori 35 anni, fino al 30 giugno 2044. Attualmente, a seguito del processo di privatizzazione, iniziato nel 1999, che ha posto fine al controllo di AdR da parte di I.R.I. S.p.A., il capitale sociale di AdR è detenuto, per oltre il 50% da Leonardo S.r.l., per circa il 45% da Macquarie Airports Group e per il 3% circa da Enti Locali, oltre a partecipazioni di azionisti che complessivamente rappresentano circa l'1% del capitale. Tra le attività svolte da AdR quale gestore aeroportuale vi sono quelle della pianificazione, progettazione, sviluppo e manutenzione delle infrastrutture dei due scali, nonché i servizi di assistenza a terra per il traffico merci, oltre alla gestione di attività commerciali. Alcune di tali attività sono svolte per il tramite di alcune società controllate e, segnatamente, AdR Engineering S.p.A., AdR Handling S.p.A., AdR Sviluppo S.r.l. Il fatturato consolidato realizzato nel 2005 da AdR è stato pari a circa 580 milioni di euro.

III. IL SETTORE AEROPORTUALE

III.1 IL QUADRO REGOLAMENTARE

6. L'infrastruttura aeroportuale presenta elementi tali da poter essere configurata come monopolio naturale. Concorrono a questa qualificazione la sussistenza di elevatissimi costi di investimento e la presenza di rilevanti economie di scala e di diversificazione che determinano una funzione di costi subaddittiva.

Sulla base di tale presupposto, le infrastrutture aeroportuali italiane sono state tipicamente affidate ad un unico soggetto, mediante una concessione in esclusiva e sottoposte a puntuale regolazione.

7. L'infrastruttura aeroportuale si compone di beni e infrastrutture strumentali alle operazioni di volo (piste, rampe atterraggio, piazzole di sosta, ...), beni e infrastrutture strumentali alle operazioni di assistenza a passeggeri e aeromobili (*loading bridge*, sistemi stoccaggio e distribuzione carburante, BHS, ...), spazi - ulteriori rispetto a quelli strumentali al servizio di trasporto aereo ed alle operazioni di assistenza a passeggeri e aeromobili - dedicati alle attività commerciali.

Le attività svolte in ambito aeroportuale si distinguono tra attività *aviation*, relative alle operazioni di volo ed ai servizi ad esse collegati, e attività *non aviation*, relative a servizi commerciali offerti ai passeggeri all'interno dell'aeroporto.

I corrispettivi di queste ultime sono fissati liberamente dai gestori, mentre i corrispettivi per le attività *aviation* sono in linea generale oggetto di regolazione, come di seguito specificato.

8. I corrispettivi regolati percepiti dai gestori aeroportuali possono essere suddivisi in tre tipologie: (i) corrispettivi a carico dei passeggeri (diritti di imbarco e sbarco, corrispettivi per il controllo sulla sicurezza del bagaglio a mano e del passeggero, corrispettivi per il controllo sulla sicurezza del bagaglio da stiva); (ii) corrispettivi a carico dei vettori (diritti di approdo e decollo); (iii) corrispettivi a carico degli *handler* preposti alla fornitura dei servizi di assistenza a passeggeri e aeromobili, tra cui anche gli stessi vettori che ricorrono all'auto-produzione (corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture e degli spazi aeroportuali).

I corrispettivi a carico dei passeggeri e dei vettori aerei, di cui ai punti (i) e (ii) sono attualmente fissati nel loro ammontare da specifiche normative¹.

9. I corrispettivi per l'utilizzo di spazi ed infrastrutture aeroportuali strumentali alla fornitura dei servizi di *handling*, oggetto specifico della presente istruttoria, sebbene debbano essere definiti sulla base dei criteri regolatori stabiliti dal Decreto Legislativo n. 18 del 13 gennaio 1999 e dalla successiva Delibera CIPE n. 86 del 4 agosto 2000, sono al momento definiti in via unilaterale dai gestori aeroportuali.

10. Il Decreto Legislativo n. 18/99 stabilisce che il gestore aeroportuale deve assicurare condizioni trasparenti, obiettive e non discriminatorie per l'accesso, da parte dei prestatori di servizi di *handling* e dei vettori aerei, alle infrastrutture aeroportuali riservate - tra cui propriamente si distinguono le infrastrutture centralizzate², i beni di uso comune³ e i beni di uso esclusivo⁴ - e che i corrispettivi per l'utilizzo delle stesse devono essere orientati ai costi di gestione e di sviluppo del singolo aeroporto in cui si svolgono le attività (articoli 9 e 10).

Il medesimo decreto ha altresì assegnato all'ENAC⁵ la vigilanza su entrambi gli aspetti sopra evidenziati, vale a dire: (i) la pertinenza ai costi di gestione e di sviluppo dell'aeroporto dei corrispettivi per l'utilizzo di strutture centralizzate, beni d'uso comune e beni in uso esclusivo; (ii) le condizioni di accesso agli spazi necessari per l'effettuazione dell'assistenza a terra (articolo 10).

11. La Delibera CIPE n. 86/ 2000, "*Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*", volta a fornire un sistema tariffario uniforme per gli aeroporti nazionali, individua, per quanto di interesse in questa sede, le concrete modalità di determinazione dei corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e di uso esclusivo.

12. In tale prospettiva, la Delibera impone ai gestori aeroportuali la separazione contabile tra le attività svolte in regime di monopolio e quelle effettuate in concorrenza, la predisposizione di una contabilità analiticamente organizzata

¹ [I diritti di approdo e partenza, sosta e ricovero, nonché le tasse di imbarco passeggeri, sono regolamentati dalla legge 662/96, art. 2, comma 189; le tasse di imbarco e sbarco merci sono disciplinate dalla legge 117/74; i compensi per le operazioni di controllo di sicurezza sono regolamentati dal D.M. 85/99, art. 2 comma 1.]

² [L'insieme delle infrastrutture centralizzate è elencato, a titolo esemplificativo, nell'allegato B del Decreto Legislativo n. 18/99. Esse comprendono:

- la gestione del sistema di smistamento e riconsegna bagagli;
- la gestione dei pontili per l'imbarco e sbarco di passeggeri (*loading bridges*);
- la gestione di impianti centralizzati di alimentazione, condizionamento, riscaldamento e sghiacciamento (*de-icing*) aeromobili;
- la gestione dei sistemi informatici centralizzati (informativa al pubblico, annunci, sistema di scalo);
- la gestione degli impianti statici centralizzati di distribuzione carburante, di stoccaggio e lavaggio materiali catering;
- i sistemi informatici centralizzati per la gestione delle informazioni relative al passeggero, quali check-in, registrazione bagagli.]

³ [I beni di uso comune sono beni aeroportuali non frazionabili gestiti centralmente, quali ad esempio le piazzole, la viabilità di piazzale, le aree di sosta breve per gli aeromobili, hall, aree disimpegno e movimentazione passeggeri.]

⁴ [I beni di uso esclusivo sono locali ed aree ad utilizzo frazionabile assegnati dal gestore in uso esclusivo ad operatori aeroportuali, quali ad esempio, uffici, magazzini, spogliatoi, locali operativi, rimesse per mezzi di rampa, sale vip, nonché i beni strumentali per l'assistenza a terra quali i banchi check-in, gates, e banchi informazione al pubblico.]

⁵ [L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) è stato istituito dal Decreto Legislativo n. 250 del 25 luglio 1997.]

per centro di costo e di ricavo, relativamente a ciascuno dei servizi offerti, e l'obbligo di certificazione della contabilità analitica da parte di una società di revisione.

La Delibera definisce inoltre in modo preciso e dettagliato l'*iter* metodologico secondo il quale, a partire dai costi analiticamente individuati, devono essere calcolati i corrispettivi per ciascuno dei servizi regolamentati, in modo tale da garantire al gestore una "normale" remunerazione dei costi di pertinenza, valutati tenendo conto del piano di investimenti che il gestore si impegna a realizzare, degli standard di qualità e di sicurezza che lo stesso deve garantire e delle previsioni di traffico⁶. La Delibera prevede inoltre che il profilo delle tariffe deve evolvere nel tempo secondo il metodo del "*price cap*".

La vigilanza sull'effettiva attuazione della separazione contabile e sull'individuazione dei costi è attribuita in primo luogo all'ENAC.

13. Per ciascun aeroporto, la determinazione dei corrispettivi secondo le modalità specificate nella delibera CIPE è competenza del relativo gestore aeroportuale; la stessa presuppone la consultazione del Comitato degli utenti – organo consultivo al quale, ai sensi dell'articolo 8 del decreto n. 18/99, hanno diritto a partecipare tutti gli operatori che utilizzano i servizi dell'aeroporto – e l'acquisizione del parere favorevole di ENAC a seguito di propria istruttoria. I corrispettivi da applicarsi per un periodo di durata pluriennale (generalmente un quinquennio) vengono formalmente indicati nel "contratto di programma", che deve essere stipulato tra il gestore e l'ENAC e poi recepito mediante un Decreto interministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia.

14. Ad oggi, per nessuno degli aeroporti italiani è stato completato l'*iter* per la stipula del contratto di programma. Per quanto concerne specificamente AdR, questa ha trasmesso ad ENAC, nel maggio 2004, i dati di contabilità analitica certificata, consentendo l'avvio dell'istruttoria da parte di ENAC. Tale istruttoria si è conclusa nel maggio 2005 e la bozza di contratto di programma, relativa al periodo 2005-2009, è attualmente all'esame dei ministeri competenti.

15. Sulla materia aeroportuale è di recente intervenuto il D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge con legge n. 248/05. Tra le previsioni della legge, in questa sede rilevano, in particolare,

(i) l'obbligo per i gestori di predisporre uno schema di contabilità analitica, organizzata secondo modalità che devono essere indicate in una nuova delibera CIPE, rispetto a quella del febbraio 2000, ancora non assunta;

(ii) la soppressione della maggiorazione del 50% dei diritti aeroportuali di approdo e di partenza nel caso di atterraggio/decollo nelle ore notturne (articolo 10-*bis*);

(iii) il divieto per i gestori di applicare, per i servizi regolamentati "*sovrapprezzi, in particolare royalties sulla fornitura di carburante, non effettivamente connessi ai costi sostenuti per l'offerta del medesimo servizio*" (articolo 11-*terdecies*).

III.2 LE CARATTERISTICHE DEL SETTORE

16. Nel 2004 le principali 31 società di gestione di 36 aeroporti italiani hanno realizzato un fatturato complessivo di circa 1,9 miliardi di euro. AdR e Società Esercizi Aeroportuali S.p.A. (di seguito SEA), le uniche società che in Italia gestiscono scali con traffico superiore ai dieci milioni di passeggeri l'anno, congiuntamente hanno realizzato il 62,5% del fatturato complessivo, pari a circa 1,17 miliardi di euro.

Un restante 30% circa dei ricavi è stato realizzato da 11 aeroporti con traffico compreso tra i 2 ed i 10 milioni di passeggeri l'anno; il 5,6% è relativo a 5 aeroporti con traffico compreso tra 1 e 2 milioni di passeggeri l'anno; il 3,1% è relativo a 13 aeroporti con traffico inferiore ad un milione di passeggeri l'anno⁷. Quello aeroportuale, dunque, è un settore in cui i ricavi sono fortemente concentrati nelle due principali imprese nazionali.

17. Con riferimento alla capacità di generare reddito rispetto al fatturato, si osserva, che AdR, sempre nel 2004, ha registrato un rapporto tra risultato operativo ed il valore della produzione (ROS) pari al 25,7%, confrontabile solo a quello di SEA (29%) e sensibilmente più elevato rispetto a quello di altri gestori nazionali⁸.

18. Per quanto concerne i corrispettivi regolati percepiti dai gestori aeroportuali, uno studio Assaeroporti del settembre 2006 reca un esercizio dal quale emerge che in media l'insieme dei corrispettivi aeroportuali da corrispondere nel caso di un volo nazionale è pari a circa 13,35 euro⁹. Di questi, il 64% (8,59 euro) si riferisce a corrispettivi pagati direttamente dai passeggeri, a loro volta ripartiti tra tariffe di imbarco (4,94 euro), tassa di controllo sui bagagli a mano (1,81 euro), tassa di controllo sui bagagli da stiva (1,85 euro). Il restante 36% (4,74 euro) si riferisce a corrispettivi pagati dai vettori aerei ed è ripartito tra diritti di approdo e decollo (2,04 euro) e costi per l'utilizzo delle infrastrutture (2,72 euro). Questi ultimi, che specificamente costituiscono l'oggetto della presente istruttoria, rappresentano poco più del 20% del totale dei corrispettivi aeroportuali.

⁶ [Il criterio di definizione della remunerazione "normale" previsto dalla delibera è quello del WACC/CAPM.]

⁷ [Dati tratti dallo studio Assaereo - CERTeT (Centro di Economia Regionale, Trasporti, Turismo Università Commerciale "L. Bocconi") "il rapporto tra vettori ed aeroporti: analisi e valutazione del sistema di regolazione in Italia" (giugno 2006), cfr. in particolare pagina 15.]

⁸ [SAVE (Venezia) 15,3%, SACBO (Bologna) 10,6%, GESAP (Palermo) 3,5%, GESAC (Napoli) 17,7%. Cfr. Studio Assaereo – CERTeT, cit..]

⁹ [Assaeroporti, "Analisi della sostenibilità economica e proposte per lo sviluppo della mobilità", 30 settembre 2006. In particolare si veda pagina 42.]

19. Analizzando le singole voci dei corrispettivi aeroportuali, si osserva che, in media, nel sistema aeroportuale italiano, rispetto ai principali sistemi europei, si ha una incidenza minore delle voci fissate per via normativa (ricavi derivanti delle tasse di imbarco/sbarco, dai diritti di sicurezza e di decollo/approdo), ed una incidenza maggiore delle voci determinate dai gestori e connesse all'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali, notevolmente superiori – sino a 5-10 volte – a quelli registrati in tutti gli altri paesi¹⁰.

20. Con specifico riferimento alle sole infrastrutture centralizzate, lo studio Assaeroporti citato riporta, per singola società di gestione, il valore dei ricavi medi per passeggero. Dall'analisi¹¹ emerge che la società AdR nel 2005 ha realizzato circa 35 milioni di euro dall'utilizzo delle infrastrutture centralizzate (pari ad oltre il 6% del valore totale della produzione), con una incidenza per singola *Work Load Unit* (WLU)¹² pari a 1,01 euro. Si tratta di un valore inferiore soltanto a quello registrato da SEA (69 milioni di euro, pari ad oltre il 10% del valore totale della produzione).

III.3 I PRECEDENTI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ

21. L'Autorità ha già avuto occasione di pronunciarsi sulle modalità di definizione dei corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate trasmettendo, nel gennaio 2004, al Parlamento, al Governo e all'ENAC la segnalazione AS274 *"Liberalizzazione e privatizzazione delle attività aeroportuali"*, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90¹³.

L'Autorità preliminarmente rilevava come la durata particolarmente elevata delle concessioni aeroportuali sia idonea a limitare fortemente la contendibilità del mercato monopolistico della gestione delle infrastrutture aeroportuali.

In questo contesto sottolineava che, nella quasi totalità degli scali nazionali, le tariffe dei servizi centralizzati continuavano ad essere definite in modo del tutto discrezionale e non trasparente da parte dei gestori aeroportuali, in palese contrasto con gli obiettivi della delibera CIPE n. 86/2000. Ciò comportava per gli utenti il pagamento di tariffe che apparivano ingiustificatamente elevate, senza aver modo di verificarne l'effettivo orientamento ai costi di produzione.

IV. I FATTI DENUNCIATI

22. IBAR segnala che, a più di sei anni dalla riorganizzazione del settore aeroportuale, recepita in Italia dal Decreto Legislativo n. 18/99, AdR continua a determinare i corrispettivi nell'aeroporto di Fiumicino in modo non trasparente, sulla base di criteri unilateralmente determinati, senza conformarsi alle prescrizioni della Delibera CIPE 86/2000, secondo cui le tariffe per l'accesso alle infrastrutture aeroportuali devono essere determinate in maniera trasparente e orientate ai costi. I livelli tariffari praticati da AdR risulterebbero pertanto più elevati di quelli che sarebbero stati determinati seguendo la metodologia indicata dalla delibera CIPE e, in ogni caso, il loro ammontare non sarebbe pienamente verificabile.

In particolare, i comportamenti contestati ad AdR si sostanziano nella fissazione di corrispettivi eccessivamente onerosi per l'utilizzo di infrastrutture aeroportuali, *royalties* per la fornitura di carburante, corrispettivi per l'accesso ai beni di uso comune, canoni per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio.

Per quanto riguarda le lamentate condotte anticoncorrenziali di AdR nel settore cargo, queste sono costituite dal ritardo nell'espletamento della gara per il secondo *handler* all'interno dell'area doganale della cosiddetta *cargo city* e dall'applicazione di prezzi di accesso alla *cargo city* idonei a rendere non competitiva l'offerta di *handler* concorrenti¹⁴.

Corrispettivi per l'utilizzo di infrastrutture aeroportuali

23. I corrispettivi per l'utilizzo di infrastrutture centralizzate rientrano, secondo quanto previsto dalla Delibera CIPE 86/2000, nel novero dei corrispettivi da determinare in sede di contratto di programma secondo i criteri di orientamento ai costi.

24. Dato questo contesto normativo, AdR ha avviato il procedimento per la determinazione dei corrispettivi regolati negli aeroporti di Fiumicino e Ciampino solo nel maggio 2004, con la presentazione ad ENAC dei dati di contabilità analitica relativi all'anno 2002 (rettificati sulla base delle variazioni intervenute nel 2003), certificati dalla società di

¹⁰ [Lo studio Assaeroporti propone una analisi di benchmarking tra un campione composto dai principali 7 scali di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna e sette scali italiani (Fiumicino, Malpensa, Napoli, Venezia, Pisa, Torino, Bari). Dal confronto emerge che, a titolo di esempio, il totale delle tariffe e dei diritti relativi ad un volo effettuato da o per uno scalo nazionale utilizzando un aeromobile molto diffuso come un Boeing 737, ipotizzando un coefficiente di riempimento dell'aeromobile dell'85%, sono pari a 1619 euro. Lo stesso valore in Francia è pari a 2.565 euro, in Germania 3.145 euro, in Inghilterra 2.701 euro, ed in Spagna, unico paese con valore inferiore all'Italia, 1238 euro. Al tempo stesso, il costo per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate in Italia, per quel volo, ammonta a 344 euro, contro i 123 euro in Francia, i 61 euro in Germania, i 24 euro in Inghilterra.]

¹¹ [Cfr. tabella 25, pagina 40 dello studio citato alla nota precedente.]

¹² [Una WLU corrisponde ad un passeggero o a 1.000 kg di merce o posta trasportati.]

¹³ [In Boll. n. 5/04.]

¹⁴ [All'interno dello scalo di Fiumicino la *cargo city* è costituita dall'area e dalle infrastrutture attrezzate per l'allestimento e la movimentazione delle merci destinate all'esportazione o all'importate per il tramite di aeromobili.]

revisione Ernest&Young, e la presentazione degli stessi al Comitato Utenti (di seguito CU)¹⁵. Successivamente all'avvio dell'istruttoria di ENAC, in data 15 febbraio 2005, AdR ha presentato al Comitato Utenti una bozza di Contratto di programma recante la proposta tariffaria elaborata dalla stessa AdR sulla base dei primi riscontri di ENAC in merito ai dati di contabilità, al piano investimenti, a quello della qualità, ed al costo del capitale.

L'istruttoria ENAC si è conclusa nel maggio 2005 e il contratto di programma relativo al periodo 2005-2009 è ancora in attesa di approvazione da parte dei Ministeri competenti.

In mancanza del contratto di programma sottoscritto con ENAC, AdR continua ad applicare corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate e degli spazi ad uso comune ed esclusivo definiti sulla base di criteri unilateralmente determinati e non conformi alla metodologia di orientamento ai costi indicata nella Delibera CIPE 86/2000.

Royalties per la fornitura di carburante

25. Nell'aeroporto di Fiumicino la distribuzione del carburante presso gli aeromobili coinvolge un insieme di beni e infrastrutture, composto dai depositi centralizzati di stoccaggio, da un sistema idrante sotterraneo che collega i depositi con le aree di parcheggio degli aeromobili, e da apposite attrezzature, denominate *dispenser*, che fisicamente eseguono la messa a bordo del carburante.

Il deposito di stoccaggio ed il sistema idrante sono gestiti in sub-concessione da un consorzio tra compagnie petrolifere (SERAM) che paga ad AdR un canone di concessione e, a sua volta, si vede riconosciuto dalle compagnie petrolifere una *fee* a metro cubo di carburante (*hydrant fee*) per l'utilizzo dei depositi e del sistema idrante.

Inoltre AdR richiede alle compagnie petrolifere il pagamento della cosiddetta *airport fee*, pari a 7,2 euro/ metro cubo di carburante erogato.

Il servizio di messa a bordo del carburante per il tramite dei *dispenser* viene svolto dalle compagnie petrolifere organizzate nelle imprese comuni HUB e RAI; per tale attività le compagnie petrolifere fanno pagare ai vettori una maggiorazione sul prezzo del carburante; le stesse inoltre ribaltano sui vettori, con separata evidenza nella fattura relativa al carburante, sia la *airport fee* che la *hydrant fee*.

26. IBAR lamenta come la *airport fee* applicata da AdR sia priva di giustificazione economica, dal momento che l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate relative all'attività di rifornimento di carburante verrebbe già remunerato attraverso la cosiddetta *hydrant fee*, che dovrebbe coprire tutti i costi di accesso ai sistemi di stoccaggio e distribuzione a carico delle compagnie petrolifere. D'altra parte, quand'anche la *airport fee* fosse intesa a remunerare ulteriori costi per le infrastrutture centralizzate o per l'accesso a beni di uso comune sostenuti dal gestore aeroportuale, a detta di IBAR, la sua determinazione risulterebbe comunque non conforme ai principi di trasparenza e orientamento ai costi ai sensi della Delibera CIPE n. 86/2000.

27. La *airport fee* non risulta tra i corrispettivi rispetto ai quali AdR, in data 25 febbraio 2005, ha presentato, nell'ambito della predisposizione del contratto di programma, una proposta al Comitato Utenti.

I corrispettivi riconosciuti ai gestori aeroportuali per l'attività di rifornimento carburante sono stati oggetto di una specifica istruttoria relativa a tutti gli aeroporti a gestione totale, tra cui Fiumicino, avviata da ENAC, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 248/05, il cui articolo 11-*terdecies* espressamente prevede che *"non possono essere applicati dai gestori aeroportuali e dai fornitori di servizi sovrapprezzi, in particolare royalties sulla fornitura di carburante, non effettivamente connessi ai costi sostenuti per l'offerta del medesimo servizio"*.

A conclusione dell'istruttoria, ENAC ha calcolato i valori entro i quali i corrispettivi praticati dai gestori in relazione all'attività di rifornimento carburante potessero essere ritenuti *"in relazione di connessione ai costi"*, rendendoli noti con lettera indirizzata ai gestori aeroportuali e ad Unione Petrolifera in data 15 settembre 2006.

28. Le valutazioni di ENAC in merito alle *airport fee* muovono dal presupposto che la legge 248/05 non preclude del tutto la possibilità di applicare sovrapprezzi sul carburante, ma condiziona tale possibilità all'esistenza di una connessione tra il sovrapprezzo ed i costi aeroportuali riferibili all'attività di rifornimento carburante. Coerentemente, l'attività istruttoria del regolatore si è focalizzata sull'accertamento dei costi pertinenti, tenendo conto dei beni e servizi apprestati, sul singolo scalo, dal gestore a supporto di tali attività.

29. Con specifico riferimento all'aeroporto di Fiumicino, i beni aeroportuali di competenza di AdR dedicati all'attività di rifornimento carburante sono stati individuati nelle aree, in uso esclusivo e in uso comune, occupate dalle compagnie petrolifere per l'erogazione del servizio carburante.

Per l'utilizzo di tali aree ENAC ha riconosciuto ad AdR un corrispettivo commisurato al valore delle superfici occupate, al netto del valore del canone corrisposto da SERAM, che viene calcolato nell'ammontare massimo di 4,72 euro al metro cubo, significativamente inferiore a quello precedentemente applicato da AdR, pari a 7,2 euro al metro cubo.

30. Per quanto concerne l'aeroporto di Ciampino, la distribuzione del carburante viene realizzata per il tramite di autobotti che prelevano il carburante direttamente presso i depositi centralizzati, raggiungono gli aerei nelle rispettive aree di sosta ed effettuano la messa a bordo. Pertanto, in mancanza del sistema idrante, l'attività di distribuzione di carburante a Ciampino comporta il pagamento di un'unica *fee* da parte delle compagnie petrolifere, che a loro volta provvedono a ribaltarla ai vettori.

¹⁵ [La Delibera CIPE n. 86/2000 che impone l'obbligo della contabilità analitica è stata approvata nell'agosto 2000; pertanto, deve ragionevolmente ritenersi che il 2001 fosse il primo anno in cui i gestori avrebbero dovuto approntare la contabilità secondo la metodologia definita in tale documento.]

Il valore di tale *fee* è stato oggetto dell'istruttoria di ENAC che ha quantificato in 4,72 euro al metro cubo (lo stesso valore della *airport fee* di Fiumicino) il corrispettivo riconosciuto ad AdR.

31. Dagli atti del procedimento risulta che, a seguito della conclusione dell'istruttoria di ENAC, le compagnie petrolifere hanno iniziato a fatturare ai vettori aerei la *airport fee* nella misura indicata da ENAC stesso¹⁶.

I rappresentanti di IBAR, sentiti in audizione, hanno inoltre riferito che, già all'entrata in vigore della legge n. 248/05, i vettori italiani (Alitalia, Air One, Meridiana) hanno unilateralmente sospeso il pagamento delle *airport fee*.

Corrispettivi per l'accesso ai beni di uso comune

32. IBAR segnala inoltre che AdR applica ai fornitori dei servizi di *catering* e sicurezza una *fee* per l'accesso agli impianti aeroportuali, commisurata ai volumi di attività dell'*handler*. In particolare, la *fee* sul *catering* risulta pari al 3% del fatturato sviluppato dal *caterer*, mentre per quanto riguarda la sicurezza, AdR, fino al 1° settembre 2006, applicava una *fee* pari ad 8 euro ad addetto; a partire da tale data AdR ha introdotto un'altra modalità di calcolo, che determina la *fee* in ammontare forfetario per ciascun volo (14,82 euro).

Tali *fee* sono fatturate da AdR agli *handler* e da questi ribaltate sulle compagnie aeree mediante indicazione separata in fattura.

33. IBAR rileva che le descritte *fee* rappresentano un corrispettivo che AdR pretende dagli *handler* per il mero accesso al sedime aeroportuale, e, in quanto tali, sembrano doversi intendere come una ricompensa per l'opportunità di guadagno concessa dal gestore all'*handler*. Peraltro, quand'anche rappresentassero un corrispettivo per l'utilizzo di beni di uso comune, le stesse sarebbero comunque illegittime, in quanto determinate in maniera forfetaria e dunque non conforme ai principi di trasparenza e orientamento ai costi ai sensi della Delibera CIPE 86/2000, ai quali deve invece attenersi anche la tariffazione per l'accesso ai beni di uso comune.

34. Tali corrispettivi non risultano essere stati ricompresi nella proposta tariffaria sottoposta da AdR al Comitato Utenti in data 25 febbraio 2005, nell'ambito della procedura per l'approvazione del contratto di programma.

In ogni caso, anche la determinazione di questi corrispettivi deve rispondere ai criteri regolamentari di orientamento ai costi. Tale posizione è stata sostenuta da ENAC, la quale, in occasione della valutazione positiva sulla proposta di AdR di fissare provvisoriamente, per il 2001, la *fee* sul *catering* in misura pari al 3% del fatturato dei *caterer*, ha affermato, che per le annualità successive il corrispettivo avrebbe dovuto essere calcolato sulla base dei costi e ricavi effettivi di AdR, in ottemperanza ai criteri stabiliti dalla citata delibera CIPE 86/2000.

Il principio dell'orientamento ai costi è stato da ultimo ribadito dalla legge n. 248/05 e segnatamente dal più volte citato articolo 11-*terdecies*.

35. Di fatto ad oggi risulta che le compagnie aeree abbiano sospeso il pagamento delle *fee* alle società di *catering* e di sicurezza e che queste ultime, di conseguenza, ne abbiano sospeso il pagamento ai gestori aeroportuali.

Alcuni documenti depositati da IBAR mettono in evidenza come AdR continui a fatturare tali *fee* nella misure sopra indicate, avendo informato le società di sicurezza che il mancato pagamento delle *royalties* può essere causa di risoluzione della convenzione per la subconcessione dei beni demaniali normalmente utilizzati per l'erogazione del servizio.

I comportamenti di AdR nel settore cargo

36. Le associazioni di *handler* cargo attive nell'aeroporto di Fiumicino, ALAS, ASSDOR e ANAM, hanno portato all'attenzione dell'Autorità in modo unitario e completo una serie di vicende, connesse all'attività di *handling* cargo svolta nell'aeroporto di Fiumicino e relative a presunti abusi di posizione dominante di AdR.

37. I comportamenti di AdR oggetto di segnalazione riguardano, da un lato, la gestione dei servizi di stoccaggio e movimentazione merci all'interno dell'area cargo (cd *cargo city*), che, alla luce della posizione monopolistica "di fatto" di AdR nella gestione della stessa, configurerebbero abusi di posizione dominante di natura escludente. A tale riguardo, in particolare, viene evidenziato che:

i) AdR ha ritardato l'indizione di una gara pubblica per la selezione del secondo operatore *handler* all'interno della *cargo city*;

ii) AdR di fatto applica prezzi di accesso all'area doganale della *cargo city* idonei a rendere non competitiva l'offerta degli *handler* concorrenti che operano al di fuori di tale area.

Dall'altro lato, viene segnalata l'imposizione da parte di AdR di prezzi discriminatori ed eccessivamente gravosi per la sub-concessione dei locali operativi nei confronti degli *handler* cargo, che configurerebbero abusi di posizione dominante di sfruttamento.

Il ritardo nella gara

38. I segnalanti lamentano che AdR, incaricata da ENAC di effettuare la gara volta a selezionare il secondo *handler* all'interno della *cargo city*, a distanza di oltre due anni dal completamento di tale infrastruttura, non abbia ancora proceduto all'espletazione della stessa, con evidenti ricadute sulle condizioni concorrenziali nel mercato.

39. Al riguardo si osserva che nel giugno del 2004 AdR, a cui fino a quella data ENAC aveva riservato in esclusiva la gestione delle aree adibite alle attività cargo¹⁷, ha completato la realizzazione di una nuova area dedicata all'attività

¹⁶ [Cfr. in particolare la lettera inviata da ENI a TAP Air Portugal in data 18 ottobre 2006, trasmessa da IBAR.]

cargo all'interno dell'aeroporto (cd *cargo city*), frazionata in modo tale da consentire l'operatività di un altro *handler*, oltre alla stessa AdR.

L'attribuzione della seconda frazione della *cargo city* ad un *handler* concorrente doveva avvenire tramite gara. Il soggetto incaricato da ENAC di espletare la gara è AdR.

40. Dalla documentazione agli atti emerge che nel luglio 2005 AdR, nel frattempo incaricata da ENAC di predisporre lo schema di bando di gara e di capitolato d'onori, ha inviato tale documentazione al regolatore per le valutazioni di competenza. A conclusione dell'iter procedurale, ENAC nel mese di marzo 2006 ha rimandato la documentazione ad AdR, dando istruzioni per lo svolgimento della gara stessa.

Ad oggi il bando di gara risulta pubblicato; lo stesso bando indica nell'11 novembre 2006 il termine ultimo per la presentazione delle offerte.

41. L'insieme delle circostanze descritte ha comportato che le attività di stoccaggio e movimentazione merci all'interno della *cargo city* sono state svolte, anche successivamente al giugno 2004, fino ad oggi, da AdR in condizioni di monopolio di fatto. Tale situazione appare destinata a modificarsi a seguito dell'espletamento della gara e della conseguente selezione di un secondo *handler* attivo all'interno della *cargo city*.

La determinazione dei corrispettivi per l'accesso all'area doganale della cargo city

42. Nel contesto sopra descritto AdR, sfruttando la propria posizione di monopolista di fatto all'interno della *cargo city*, nonché l'assenza di varchi doganali al di fuori di tale area¹⁸, richiederebbe - per il mero passaggio all'interno della stessa della merce già allestita da altri *handler* che operano al di fuori della *cargo city* - il pagamento di una somma pari alla tariffa piena che la stessa applica per effettuare il servizio di allestimento della merce. Da tale ammontare viene stornata, mediante apposita nota di credito, una somma forfetaria, in ogni caso inferiore ai corrispettivi praticati dagli *handler* concorrenti per il servizio di allestimento della merce effettivamente svolto¹⁹.

Conseguentemente, per un vettore, avvalersi di un *handler* cargo concorrente di AdR comporta un aggravio significativo di costi²⁰.

43. Risulta che diversi spedizionieri ed *handler cargo* operino sullo scalo di Fiumicino al di fuori della *cargo city*. Si segnala tuttavia come, il principale tra questi - ALHA - abbia deciso di sospendere la propria attività su Fiumicino a far data dal 15 dicembre 2006.

La determinazione dei corrispettivi per la sub-concessione di aree ad uso ufficio ad operatori cargo

44. Le associazioni degli *handler* cargo denunciano inoltre che il tariffario predisposto da AdR per i canoni per la sub-concessione di spazi ed aree demaniali prevede una differenziazione ingiustificata tra i canoni chiesti ai vettori che autoproducono i servizi cargo rispetto a quelli richiesti alle società che svolgono attività di *handling* cargo per conto terzi. In particolare, risulta che AdR, per un medesimo servizio, consistente nella sub-concessione di un locale ad uso ufficio di ampiezza sino a 250 mq, applichi una tariffa di 12,97 €/Mq/mese ai vettori che si autoproducono i servizi cargo e una tariffa di 27,60 €/Mq/mese agli *handler* cargo.

Si tratta di una differenza di prezzo che non sembra giustificata dalla sopportazione di specifici, e più elevati costi, da parte di AdR nel sub-concedere spazi ad una categoria di utilizzatori rispetto ad un'altra. Risulta infatti che tutti i locali sono situati nella stessa zona dell'aeroporto e dispongono di una dotazione equivalente di base.

Tale comportamento, ad avviso dei segnalanti, configurerebbe l'applicazione di tariffe di tipo discriminatorio - nella misura in cui le condizioni applicate a diverse categorie di utilizzatori sono diverse per la medesima prestazione - ed eccessivamente onerose - dal momento che agli *handlers* cargo, per lo stesso servizio, viene richiesto un prezzo superiore di più del 50% rispetto a quello richiesto ai vettori auto-produttori.

V. I MERCATI RILEVANTI

45. Nell'ambito della gestione aeroportuale sono individuabili tre ampie tipologie di servizi: i servizi relativi all'utilizzo delle infrastrutture, i servizi di assistenza a terra ed i servizi commerciali²¹. Secondo la consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia, le tre tipologie di servizi sono considerate quali mercati distinti.

¹⁷ [Ai sensi dell'articolo 12 del Decreto Legislativo n. 18/99.]

¹⁸ [L'area cargo all'interno dell'aeroporto di Fiumicino è dotato di due soli varchi doganali, entrambi prospicienti alla cargo city.]

¹⁹ [Risulta che la somma accreditata da AdR sia pari, rispettivamente, a 51,65 € per ogni pallet di merce e 29,95 € per ogni contenitore di merce allestiti all'esterno. A titolo esemplificativo, si evidenzia che ALHA, principale concorrente di AdR su Fiumicino, che opera nella palazzina spedizionieri al di fuori della cargo city, applichi un corrispettivo pari a 67 € per ogni pallet ed a 38 € per ogni contenitore di merce allestiti.]

²⁰ [Nel caso di specie l'aggravio di costo, per ricorrere ai servizi offerti da ALHA, è pari a circa 16 euro per ogni pallet di merce ed a poco meno di 10 euro per ogni contenitore.]

²¹ [Cfr. provvedimento n. 12047 - A303 Aviapartner/SABMarconi, in Boll. n. 22/03, provvedimento n. 8692 - A247 Aeroporti di Roma - Tariffe del Groundhandling, in Boll. 38/00.

Cfr. altresì decisioni della Commissione del 25 marzo 1997, caso n. IV/M.786 - Birmingham International Airport (GUCE del 03/05/1997, C 137, p. 3), del 22 dicembre 1997, caso n. IV/M.1035 - Hochtief/Aer Rianta/Dusseldorf Airport (GUCE del 26/02/1998, C 61, p. 5) e del 21 maggio 1999, caso n. IV/M.1255 - Flughafen Berlin (GUCE del 02/07/1999, C 186, p. 8); decisione 98/513/CE della Commissione dell'11 giugno 1998, caso IV/35.613 - Alpha Flight Services/Aéroports de Paris (GUCE, del 18/08/1998, L 230, p. 1).]

Per la fattispecie in esame, assumono rilievo la gestione delle infrastrutture aeroportuali, con riferimento alle condotte di AdR nella determinazione dei corrispettivi, ed i servizi di assistenza a terra, ed in particolare i servizi di assistenza merci, per quanto concerne i comportamenti di AdR nel settore cargo.

Il mercato della gestione delle infrastrutture aeroportuali

Il mercato del prodotto

46. La gestione delle infrastrutture aeroportuali comprende in genere lo sviluppo, la manutenzione, l'esercizio e la messa a disposizione delle piste, delle piazzole di sosta, delle aviorimesse e degli altri impianti, manufatti o aree rientranti nel sedime aeroportuale, oltre al coordinamento ed al controllo delle attività che ivi si svolgono. Ai fini del presente procedimento non appare necessario stabilire se le attività di gestione e messa a disposizione delle singole infrastrutture aeroportuali possano identificare distinti mercati.

Il mercato geografico

47. La dimensione geografica del mercato della gestione delle infrastrutture aeroportuali coincide con i singoli aeroporti di Fiumicino e Ciampino. Infatti, i vettori che effettuano l'autoassistenza in un dato scalo necessitano nello scalo stesso, e non altrove, delle infrastrutture a supporto dell'attività di assistenza a terra. La medesima considerazione rileva anche per quanto riguarda gli *handler*, i quali inoltre sono vincolati dai contratti di assistenza stipulati con i vettori aerei, che individuano gli scali su cui i servizi di *handling* devono essere resi.

Struttura del mercato

48. AdR, quale concessionaria esclusiva della gestione degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, è monopolista nella gestione e messa a disposizione delle relative infrastrutture.

Il mercato dei servizi di assistenza a terra

Il mercato del prodotto

49. I servizi aeroportuali di assistenza a terra sono costituiti dal complesso delle operazioni di assistenza necessarie ed accessorie alla partenza, all'atterraggio ed alla sosta dell'aeromobile e del suo carico. L'elenco dei servizi di assistenza a terra prestati negli aeroporti aperti al traffico aereo commerciale è contenuto nell'allegato A al Decreto Legislativo 13 gennaio 1999 n. 18. Detti servizi sono raggruppati in undici distinte categorie: assistenza amministrativa a terra e supervisione, assistenza passeggeri, assistenza bagagli, assistenza merci e posta, assistenza operazioni in pista, assistenza pulizia e servizi di scalo, assistenza carburante e olio, assistenza manutenzione dell'aereo, assistenza operazioni aeree e gestione degli equipaggi, assistenza trasporto a terra e assistenza ristorazione *catering*.

Nel caso di specie i comportamenti in esame appaiono interessare esclusivamente i servizi di assistenza merci (cargo).

Il mercato geografico

50. La dimensione geografica del mercato del prodotto considerato coincide il singolo aeroporto. Infatti, in relazione alla fornitura dei servizi di assistenza merci non si riscontra una sufficiente sostituibilità fra aeroporti, anche in considerazione del fatto che in genere il trasporto delle merci viene combinato al trasporto passeggeri, per il quale i diversi aeroporti di destinazione non sono sostituibili.

Nel caso di specie i comportamenti segnalati interessano unicamente l'aeroporto di Fiumicino, che pertanto costituisce il mercato geografico rilevante ai fini della valutazione degli stessi.

Struttura del mercato

51. Nonostante il processo di liberalizzazione dell'*handling* previsto dal Decreto Legislativo n. 18/99, applicabile anche al settore cargo, sull'aeroporto di Fiumicino si registra ancora la forte presenza di AdR, che è l'unico soggetto, alla data attuale, ad operare all'interno della *cargo city*. L'attività di altri operatori è limitata all'allestimento di merce al di fuori della *cargo city*, che, per attraversare i varchi doganali, deve necessariamente transitare all'interno di tale area. Questa situazione penalizza chiaramente la capacità competitiva degli altri *handler*.

Al momento risulta in corso la gara per la selezione di un secondo handler all'interno della *cargo city*.

VI. VALUTAZIONI

Il pregiudizio al commercio intra-comunitario

52. Sebbene le condotte oggetto di analisi impattino nell'ambito prettamente locale dei singoli aeroporti interessati – ognuno dei quali deve essere considerato un distinto mercato rilevante ai fini antitrust –, rileva tuttavia considerare, conformemente ai contenuti della comunicazione della Commissione relativa a "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato", che i soggetti pregiudicati dai comportamenti posti in essere da AdR sono imprese di livello internazionale, quali vettori aerei ed *handler*, presenti su più mercati nazionali, la cui operatività nei diversi aeroporti potrebbe risentire di comportamenti abusivi posti in essere all'interno di un singolo Stato o di un ambito territoriale ancora più limitato.

53. Pertanto, sulla base di quanto precede, appare doversi ritenere che i comportamenti di seguito valutati, in quanto suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri e di compartimentare i singoli mercati nazionali e/o locali, costituiscano fattispecie di abuso ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE.

La posizione dominante di AdR

54. Come sopra ricordato, ad AdR è stata affidata in concessione esclusiva, fino al 2044, la gestione unitaria degli aeroporti di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino. In forza di tale concessione, AdR detiene quindi un monopolio legale nella gestione delle infrastrutture aeroportuali dei suddetti scali. Quale titolare di diritti esclusivi all'esercizio delle relative attività, AdR opera pertanto in posizione dominante nel mercato della gestione e della messa a disposizione delle infrastrutture degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino.

55. Per quanto riguarda i servizi di assistenza merci, si precisa che nell'aeroporto di Fiumicino AdR, nell'assenza dell'espletamento della gare per il secondo *handler*, al momento è di fatto l'unico soggetto che opera all'interno dell'area deputata alle operazioni di assistenza merci (*cargo city*).

Conseguentemente AdR, in quanto di fatto unico soggetto attivo nel mercato interessato, detiene una posizione dominante sullo stesso.

L'abuso di posizione dominante di AdR sul mercato della gestione delle infrastrutture aeroportuali

56. Nel caso di specie rileva la circostanza per cui il mercato interessato, in quanto caratterizzato dalla presenza di un monopolio legale, è oggetto di una regolamentazione intesa a limitare l'esercizio del potere di mercato del monopolista, creando le condizioni affinché, negli scambi che coinvolgono il gestore, emergano esiti assimilabili a quelli che si otterrebbero in un mercato concorrenziale, e dunque prezzi commisurati ai costi di produzione.

In questo contesto, il comportamento di AdR, chiaramente difforme dalle previsioni regolamentari, che vincolano il gestore a fissare corrispettivi orientati ai costi, e consistente invece nel continuare a praticare corrispettivi secondo criteri unilateralmente determinati, in modo non trasparente né verificabile, non può che essere finalizzato ad estrarre una rendita di monopolio in misura eccedente rispetto alla normale remunerazione dei costi.

Pertanto i corrispettivi fissati da AdR, ricomprendendo un profitto eccedente alla normale remunerazione dei costi prevista dalla regolamentazione, si caratterizzano per essere non equi ai sensi della normativa antitrust.

Conseguentemente, il comportamento di AdR relativo alla determinazione dei corrispettivi appare qualificabile come un abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 82, lettera a), del Trattato CE, in quanto consistente nell'applicazione di prezzi od altre condizioni di transazione non eque.

57. Non osta alla possibilità di configurare una simile fattispecie la circostanza che i corrispettivi orientati ai costi avrebbero dovuto essere formalmente determinati nell'ambito di un processo regolamentato con la partecipazione di più soggetti, segnatamente ENAC, CIPE e i Ministeri dei Trasporti e dell'Economia, che, si ribadisce, non è stato ancora completato.

Infatti, l'impresa in posizione dominante, e a maggior ragione l'impresa che gode di una posizione di monopolio in virtù di una concessione in esclusiva, ha una speciale responsabilità in ragione della quale le è fatto divieto di porre in essere qualsiasi comportamento atto a ridurre la concorrenza o ad ostacolarne lo sviluppo nei mercati in cui, proprio per il fatto che vi opera un'impresa dominante, il grado di concorrenza è già ridotto²². E ciò a prescindere dalla presenza o dalla mancata applicazione di norme di regolazione settoriale²³.

58. Alla luce di questa premessa, di seguito vengono analizzate le singole condotte poste in essere da AdR in relazione alla determinazione dei corrispettivi.

Corrispettivi per l'utilizzo di infrastrutture e beni aeroportuali

59. Con riferimento ai corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali, si osserva che AdR non si è ancora conformata ai principi di orientamento ai costi espressi dalla Delibera CIPE n. 86/2000 ed alla relativa metodologia di calcolo.

In particolare, assume rilievo la circostanza che AdR ha predisposto la contabilità analitica certificata da produrre ad ENAC, che, come detto, costituisce il passaggio obbligato per promuovere il procedimento di redazione e approvazione del contratto di programma, solo nel maggio 2004, con tre anni di ritardo rispetto al 2001.

Pertanto, la ritardata consegna della contabilità analitica, avendo reso di fatto impossibile la definizione di corrispettivi orientati ai costi e condivisi con gli utenti attraverso lo strumento del contratto di programma, ha consentito ad AdR di continuare ad applicare per tutto il periodo 2001-2004 prezzi definiti secondo criteri unilateralmente determinati, che razionalmente ricomprendono la rendita del monopolista. In tal modo AdR ha sfruttato abusivamente la posizione dominante derivante dalla situazione oggettiva di monopolio legale.

60. D'altra parte, una volta che AdR ha individuato, attraverso la contabilità analitica, i costi di ognuno dei servizi resi, la stessa avrebbe già potuto applicare corrispettivi orientati ai costi, in sostituzione dei precedenti, definiti sulla base di criteri unilateralmente determinati, non conformi a quelli individuati dalla regolazione.

²² [Cfr. Corte di Giustizia, 13 febbraio 1979, *Hoffman-La Roche*, causa 85/76, *Raccolta* 1979, 461; *Id.*, 3 luglio 1991, causa C-62/86, *Akzo Chemie BV*; 14 novembre 1996, causa C-333/94 P, *Tetra Pak*, punto 24.]

²³ [Cfr. provvedimento del 21 novembre 2002 nel caso A329 *Blugas/Snam*, in *Boll. n. 47/02.*]

Infatti, anche in assenza di una approvazione definitiva dei contratti di programma, in considerazione della speciale responsabilità che pesa su un operatore in posizione dominante, e a maggior ragione su un monopolista legale, AdR avrebbe dovuto applicare agli utenti corrispettivi, individuati nella bozza di contratto di programma, che seppure ancora unilateralmente determinati, fossero orientati ai costi.

Pertanto, continuando ad applicare i corrispettivi non orientati ai costi, AdR ha continuato a sfruttare abusivamente la propria posizione dominante, con pregiudizio per gli utenti, anche successivamente al maggio 2004, data nella quale ha consegnato ad ENAC la contabilità analitica certificata. Tale abuso di sfruttamento parrebbe ancora in atto al momento.

Royalties per la fornitura di carburante

61. Con riferimento alle *royalties* per la fornitura di carburante, si evidenzia che AdR non si è mai attivata per determinare tale voce secondo i criteri regolatori di orientamento ai costi.

Pertanto, appare doversi imputare ad AdR un comportamento abusivo consistente nella mancata attivazione di iniziative volte a definire corrispettivi orientati ai costi per l'uso dei beni aeroportuali strumentali all'attività di rifornimento di carburante. Ciò ha di fatto consentito ad AdR di continuare ad applicare, anche per il rifornimento carburante, prezzi definiti in modo non conforme ai criteri individuati nella Delibera CIPE n. 86/2000, che razionalmente ricomprendono la rendita del monopolista, sfruttando abusivamente la posizione dominante.

62. Un corrispettivo orientato ai costi è stato da ultimo determinato solo a seguito dell'iniziativa dell'ENAC, che ha svolto un'apposita istruttoria a conclusione della quale ha inviato ai gestori ed agli utenti una lettera, nel settembre 2006, nella quale individua i corrispettivi massimi applicabili. Con specifico riferimento agli aeroporti romani, si tratta di un corrispettivo inferiore del 34% rispetto a quello precedentemente applicato da AdR. L'esistenza di un così elevato differenziale tra la *fee* applicata da AdR ed il corrispettivo orientato ai costi, determinato da ENAC, evidenzia come la prima incorporasse un margine di extra-profitto.

Allo stato risulta che le compagnie petrolifere stiano fatturando ai vettori aerei, ai quali ribaltano il corrispettivo da loro pagato ad AdR, i nuovi corrispettivi così come individuati da ENAC.

Corrispettivi per l'accesso ai beni di uso comune

63. Anche le *fee* per l'accesso ai beni di uso comune rientrano nel novero dei corrispettivi regolamentati, come esplicitamente previsto dal Decreto Legislativo n. 18/99 (articolo 10) e dalla Delibera CIPE n. 86/2000; pertanto la loro quantificazione deve essere orientata ai costi effettivamente sopportati dal gestore per il servizio reso, sulla base della metodologia indicata nella stessa Delibera CIPE.

In questo contesto AdR ha sistematicamente provveduto a fissare i corrispettivi per l'accesso ai beni di uso comune secondo criteri unilateralmente determinati. Infatti, il corrispettivo è attualmente fissato da AdR forfetariamente in una percentuale del fatturato complessivo realizzato dal *caterer*, ovvero in ammontare fisso per ciascun volo.

64. Le modalità di determinazione delle *fee* per l'accesso ai beni di uso comune seguite da AdR, in quanto non trasparenti, non consentono di imputarle chiaramente ad un qualche servizio effettivamente offerto dal gestore aeroportuale. In ogni caso, deve ritenersi che il comportamento di AdR, consistente nella mancata attivazione di iniziative volte a definire i corrispettivi per l'uso dei beni comuni strumentali alle attività di *catering* e sicurezza in maniera orientata ai costi, abbia consentito alla stessa di continuare ad applicare, anche per tali attività, prezzi ragionevolmente comprensivi della rendita del monopolista, sfruttandone abusivamente la posizione dominante.

Corrispettivi per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio

65. Anche i corrispettivi per la sub-concessione agli *handler cargo* degli spazi ad uso ufficio, sono riconducibili a beni in uso esclusivo il cui corrispettivo per l'accesso è disciplinato dal Decreto Legislativo n. 18/99 e dalla Delibera CIPE 86/2000 e, pertanto, devono essere determinati secondo criteri orientati ai costi.

Viceversa, AdR ha sistematicamente provveduto a fissare i canoni di sub-concessione comune secondo criteri unilateralmente determinati, mancando di uniformarsi ai criteri di orientamento ai costi esplicitati dalle citate norme di settore. Tale comportamento razionalmente appare finalizzato alla estrazione di una rendita di monopolio in misura eccedente rispetto alla normale remunerazione dei costi.

Pertanto, in relazione alla determinazione di tali corrispettivi, deve essere imputato ad AdR un comportamento abusivo, consistente nella mancata applicazione di tariffe orientate ai costi.

L'abuso di posizione dominante di AdR nel mercato dell'assistenza merci

66. Per quanto riguarda i comportamenti di AdR nel mercato dell'assistenza merci, si osserva che il ritardo nell'espletamento della gara per la selezione del secondo *handler* all'interno della *cargo city* non appare di per sé suscettibile di configurare una fattispecie abusiva, stante la circostanza per cui AdR si è attivata nei tempi previsti compatibilmente con l'iter procedurale stabilito dalla regolazione. Rileva inoltre considerare che attualmente la procedura di gara è in corso di espletamento.

67. Tuttavia, la mancanza di concorrenza all'interno della *cargo city* rileva ai fini della valutazione della strategia tariffaria posta in essere da AdR. Questa, infatti, sfruttando la propria posizione di monopolista di fatto, ha praticato prezzi idonei a rendere non competitiva l'offerta degli *handler* concorrenti posti al di fuori della *cargo city*. In particolare, per il mero passaggio all'interno della *cargo city* – indispensabile per l'assenza di varchi doganali al di fuori di tale area – della merce

già allestita, AdR richiede il pagamento di un ammontare pari alla propria tariffa piena, a cui sottrae un ammontare forfetario in ogni caso inferiore ai prezzi praticati dall'*handler* concorrente per il servizio di allestimento della merce. In tal modo AdR, rende economicamente più svantaggiosa per i vettori aerei la scelta di rivolgersi ai concorrenti, anche a quelli più efficienti nella fase di allestimento della merce. Infatti, le descritte modalità di tariffazione del passaggio attraverso la *cargo city* sono strutturate da AdR in modo tale da limitare la capacità competitiva di un concorrente più efficiente di AdR, cioè di un operatore in grado di fissare, per l'allestimento della merce, corrispettivi ad livello più basso rispetto ad AdR. La strategia tariffaria di AdR è conseguentemente idonea a ostacolare l'attività degli *handler* cargo presenti all'esterno della *cargo city* e, dunque, la loro capacità di competere su base stabile sul mercato rilevante dell'assistenza merci. Tale comportamento, pertanto, appare configurare una fattispecie di abuso escludente volto a pregiudicare la capacità competitiva degli operatori concorrenti al di fuori della *cargo city*, che allo stato rappresentano l'unica alternativa al monopolio di fatto di AdR nei servizi, fino ad impedirne l'accesso o determinarne la fuoriuscita dal mercato.

RITENUTO, pertanto, che i comportamenti posti in essere da AdR nel mercato della gestione delle infrastrutture aeroportuali sugli scali di Fiumicino e Ciampino, dal 2001 (anno nel quale il gestore avrebbe dovuto adeguarsi ai contenuti della delibera CIPE n. 86/2000), e nel mercato dei servizi di assistenza merci nello scalo di Fiumicino, dal luglio 2004 (data di operatività della *cargo city*), appaiono configurare violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti della società Aeroporti di Roma S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE;
- b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Agroalimentare e Trasporti di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Claudia Giardina;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Agroalimentare e Trasporti di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti o da persona da essi delegata;
- e) che il termine di chiusura dell'istruttoria è fissato al 31 gennaio 2008.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Fabio Cintioli

IL PRESIDENTE
Antonio Catricalà