

## **A376 - AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE AEROPORTUALI**

*Provvedimento n. 19020*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 23 ottobre 2008;

SENTITO il Relatore Giorgio Guazzaloca;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 82 del Trattato CE;

VISTA la propria delibera del 14 dicembre 2006, con la quale è stato avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società Aeroporti di Roma S.p.A. (di seguito, AdR), per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE;

VISTA la propria delibera del 30 ottobre 2007, con la quale è stato differito al 30 giugno 2008 il termine di conclusione del procedimento, in ragione della necessità di attendere la compiuta definizione del quadro regolamentare di riferimento per la valutazione delle condotte di AdR contestate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria del 14 dicembre 2006;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa alle Parti in data 16 giugno 2008;

VISTA la propria delibera del 19 giugno 2008, con la quale il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 31 luglio 2008;

VISTA la propria delibera del 10 luglio 2008, con la quale il termine di conclusione del procedimento è stato ulteriormente prorogato al 24 ottobre 2008;

VISTE le memorie conclusive delle Parti, pervenute in data 25 settembre 2008;

SENTITI in audizione finale, in data 30 settembre 2008, i rappresentanti delle società Aeroporti di Roma S.p.A., Air One S.p.A., EAS S.p.A., IBAR, ICTS Italia S.r.l., ALAS, ASSODOR e ANAMA, Cyprus Airways, Japan Airlines, KLM Royal Dutch Air Lines, Iberia, Delta Air Lines, Swiss International Air Lines, TAP Air Portugal;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. PREMESSA**

1. In data 9 aprile 2004 è pervenuta una segnalazione, successivamente integrata in data 17 agosto 2006, da parte di IBAR - *Italian Board Airlines Representatives* -, nella quale era evidenziata la portata anticoncorrenziale di alcuni comportamenti posti in essere da 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 riguardavano 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 (*fee catering* e servizi di sicurezza) e di quelli per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio.

2. Successivamente, in data 18 settembre 2006, è pervenuta una segnalazione da parte delle associazioni di operatori cargo attive nell'aeroporto di Fiumicino, ALAS, ASSODOR e ANAMA che focalizzava l'attenzione sulla valenza anticompetitiva delle modalità di determinazione dei corrispettivi per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio nel settore cargo, 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. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO**

3. A seguito di tali segnalazioni, l'Autorità ha proceduto, in data 14 dicembre 2006, ad avviare un procedimento istruttorio nei confronti della società AdR S.p.A., volto ad accertare se i comportamenti posti in essere dalla stessa 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*), configurassero violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE.

In particolare, i comportamenti contestati a AdR si sostanziavano 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 (vale a dire *fee catering* e per i servizi di sicurezza), canoni per la sub-concessione agli operatori cargo di spazi ad uso ufficio.

Inoltre, oggetto di contestazione era la strategia tariffaria posta in essere da AdR nel mercato dell'assistenza merci. AdR, infatti, sfruttando la propria posizione di monopolista di fatto, avrebbe praticato prezzi tali da rendere non competitiva l'offerta degli *handler* concorrenti posti al di fuori della *cargo city*.

4. Sono stati ammessi a partecipare al procedimento, ai sensi dell'articolo 7 comma 1, lettera b) del DPR n. 217/98, i soggetti che hanno presentato la relativa istanza e, segnatamente, le compagnie aeree Alitalia, Airone, Cyprus Airways, Japan Airlines, KLM Royal Dutch Air Lines, Iberia, Delta Air Lines, Swiss International Air Lines, TAP Air Portugal, American Airlines, la società di sicurezza ICTS, la società di handling EAS, l'associazione IATA, nonché numerosi operatori cargo: New Trasport S.r.l., Consorzio Airport Cargo Operators, First International S.r.l., Boccanera & Perazzoli s.n.c., F.C. Cargo Team S.r.l., Aeroservizi S.r.l., BDS 69 S.r.l., Intercargo S.r.l., Aerostazione Merci S.p.A., Alberto Ferri S.r.l., SACID S.r.l., CSP Cargo S.r.l., A.M.C.O. Services S.r.l., Aircit S.r.l., Nippon Express Italia S.r.l., Freschi & Schiavoni S.r.l., Intersped World S.r.l., Michele Paris S.r.l., I.T.R. Handling S.r.l., Globe Air Cargo S.r.l., C.F.S. Italia, Strathe Cargo Operations S.r.l., Airimpex s.a.s., Transor International S.r.l., Air Cargo S.r.l., O.T.S. S.p.A., Exel Italy S.p.A., Uti Italy S.r.l., B.A.S. S.r.l., Ruggia Trasporti Internazionali S.r.l., Coop Airport Fiumicino 2000 a r.l., Ramp 2 S.r.l., CorsAir S.r.l., Erredienne S.r.l., ITSA S.p.A., Kuehne+Nagel S.p.A., Uff. Viaggi Africa, Wing Cargo S.r.l., S.A.C.I. s.a.s., S.A.B.E. S.r.l., Cargo One S.r.l., Easyc@rgo S.r.l., Air Globe S.r.l., L'Alternativa s.n.c., SDV Italia S.p.A., CISMAT S.r.l., Schenker Italiana S.p.A., MS S.n.c., Studio Felice Santoro S.r.l., New Shuttle Cargo S.r.l., Air Service Import-Export S.r.l., DHL S.p.A., Garao de Ruvo Proc. Danzas Roma, Futura Cargo International S.r.l., Futura Forwarders S.r.l., Pegaso s.a.s., GAL Cargo Services s.n.c., Luigi De Filippo Spedizioniere Doganale, Gabella S.r.l., Intercustoms Services S.r.l., A.C.P. Air Cargo Promoters S.r.l., Customair S.r.l., s.A.Sped. s.a.s., Panalpina Trasporti S.p.A., AIDA S.r.l., Barbarisi&Foglia S.r.l., L. Germano & Co S.r.l., 3G Services S.r.l., in quanto tutti soggetti ritenuti portatori di interessi pubblici o privati, cui avrebbe potuto derivare un pregiudizio diretto, immediato ed attuale dalle infrazioni oggetto dell'istruttoria o dai provvedimenti adottati in esito alla stessa.

5. In data 30 ottobre 2007, su istanza di parte, è stato prorogato il termine di chiusura del procedimento alla data del 30 giugno 2008, in considerazione del quadro regolamentare di riferimento che appariva ancora non completamente definito<sup>1</sup>.

Successivamente, in data 19 giugno e 10 luglio 2008, è stato ulteriormente prorogato il termine ultimo di chiusura del procedimento in ragione della pluralità delle fattispecie oggetto di analisi, della loro complessità e della solo recente definizione del quadro regolamentare nell'ambito del quale valutare i comportamenti di AdR contestati nel provvedimento di avvio<sup>2</sup>.

6. Nel corso del procedimento sono state sentite in audizione le seguenti società: ALHA S.p.A. in data 9 gennaio 2007; ICTS S.p.A. in data 26 febbraio 2007; Airone S.p.A. in data 18 aprile 2007; AdR S.p.A. in data 23 aprile e 14 giugno 2007; l'associazione Assocatering in data 17 aprile 2007; alcuni rappresentanti degli operatori cargo in data 18 luglio 2007; ENAC -Ente Nazionale per l'Aviazione Civile- in data 18 gennaio, 21 febbraio, 16 marzo, 27 giugno 2007 e 24 aprile 2008.

Nel corso del procedimento è stato ripetutamente concesso alle Parti e agli intervenienti l'accesso agli atti del fascicolo.

7. In data 16 giugno 2008 è stata inviata alle parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito anche Risultanze Istruttorie). Il 30 settembre 2008, successivamente al deposito delle deduzioni delle Parti, sono stati sentiti in audizione di fronte all'Autorità i rappresentanti degli Uffici, delle società AdR, Air One, EAS, IBAR, ICTS Italia, ALAS, ASSODOR e ANAMA, Cyprus Airways, Japan Airlines, KLM Royal Dutch Air Lines, Iberia, Delta Air Lines, Swiss International Air Lines, TAP Air Portugal.

### III. LE PARTI

8. 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.

9. ALAS, ASSODOR e ANAMA sono associazioni di operatori cargo attive nell'aeroporto di Fiumicino, che raggruppano vettori cargo, spedizionieri, operatori doganali, *general sales agent*, nonché soggetti che svolgono attività di assistenza merci.

10. 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 n. 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 avrebbe dovuto scadere nel 2009, è stata prorogata, con la legge n. 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 90% da Leonardo S.r.l. e per circa il 3% 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

<sup>1</sup> [Cfr. Provvedimento dell'Autorità del 30 ottobre 2007 n. 17549 in Boll. 41/2007.]

<sup>2</sup> [Cfr. Provvedimento dell'Autorità del 19 giugno 2008 n. 18512 in Boll. 24/2008 e provvedimento del 10 luglio 2008 n. 18588 in Boll. 27/2008.]

svolte per il tramite di società controllate e, segnatamente, AdR Engineering S.p.A., AdR Handling S.p.A., AdR Sviluppo S.r.l.. Il fatturato consolidato realizzato nel 2007 da AdR è stato pari a circa 550 milioni di euro.

11. Le società Alitalia, Airone, Cyprus Airways, Japan Airlines, KLM Royal Dutch Air Lines, Iberia, Delta Air Lines, Swiss International Air Lines, TAP Air Portugal, American Airlines, sono tutti vettori aerei che esercitano l'attività di trasporto aereo di persone e merci, nazionale e internazionale, e che operano sugli scali di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino, gestiti da AdR.

La società EAS svolge attività di *handling* nello scalo aeroportuale di Fiumicino, mentre ICTS è un operatore di sicurezza attivo nel medesimo scalo.

L'associazione IATA, acronimo per *International Air Transport Association*, è l'organizzazione internazionale di compagnie aeree - con sede a Montréal, Canada -, che ha come obiettivo principale l'assistenza alle compagnie aeree per la promozione di trasporti aerei sicuri, regolari ed economici a beneficio dell'umanità, la promozione del commercio aereo e lo studio dei problemi connessi.

Le società New Trasport S.r.l., Consorzio Airport Cargo Operators, First International S.r.l., Boccanera & Perazzoli s.n.c., F.C. Cargo Team S.r.l., Aeroservizi S.r.l., BDS 69 S.r.l., Intercargo S.r.l., Aerostazione Merci S.p.A., Alberto Ferri S.r.l., SACID S.r.l., CSP Cargo S.r.l., A.M.C.O. Services S.r.l., Aircit S.r.l., Nippon Express Italia S.r.l., Freschi & Schiavoni S.r.l., Intersped World S.r.l., Michele Paris S.r.l., I.T.R. Handling S.r.l., Globe Air Cargo S.r.l., C.F.S. Italia, Strathe Cargo Operations S.r.l., Airimpex s.a.s., Transor International S.r.l., Air Cargo S.r.l., O.T.S. S.p.A., Exel Italy S.p.A., Uti Italy S.r.l., B.A.S. S.r.l., Ruggia Trasporti Internazionali S.r.l., Coop Airport Fiumicino 2000 a r.l., Ramp 2 S.r.l., CorsAir S.r.l., Erredienne S.r.l., ITSA S.p.A., Kuehne+Nagel S.p.A., Uff. Viaggi Africa, Wing Cargo S.r.l., S.A.C.I. s.a.s., S.A.B.E. S.r.l., Cargo One S.r.l., EasyCargo S.r.l., Air Globe S.r.l., L'Alternativa s.n.c., SDV Italia S.p.A., CISMAT S.r.l., Schenker Italiana S.p.A., MS S.n.c., Studio Felice Santoro S.r.l., New Shuttle Cargo S.r.l., Air Service Import-Export S.r.l., DHL S.p.A., Garao de Ruvo Proc. Danzas Roma, Futura Cargo International S.r.l., Futura Forwarders S.r.l., Pegaso s.a.s., GAL Cargo Services s.n.c., Luigi De Filippo Spedizioniere Doganale, Gabella S.r.l., Intercustoms Services S.r.l., A.C.P. Air Cargo Promoters S.r.l., Customair S.r.l., s.A.Sped. s.a.s., Panalpina Trasporti S.p.A., AIDA S.r.l., Barbarisi&Foglia S.r.l., L. Germano & Co S.r.l., 3G Services S.r.l. (di seguito, operatori cargo) sono tutti soggetti che svolgono attività cargo nello scalo di Roma-Fiumicino, prevalentemente in qualità di spedizionieri o di *handler* documentali.

#### IV. IL QUADRO REGOLAMENTARE

##### IV.1. PREMESSA

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

Nell'insieme, 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.

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

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

Storicamente, l'insieme delle attività *aviation* è stato svolto in via esclusiva dai gestori aeroportuali; per effetto del Decreto Legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, "attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità", i servizi di *handling* possono essere svolti anche da operatori terzi, con l'ausilio delle infrastrutture messe a disposizione dal gestore aeroportuale. Non sono tuttavia infrequenti i casi di gestori aeroportuali che sono rimasti attivi anche nell'offerta di servizi di *handling*, mediante società controllate o collegate: ad esempio, presso gli scali di Fiumicino e Ciampino, AdR ha fornito servizi di assistenza passeggeri per il tramite di AdR Handling, fino al 2006<sup>3</sup> e servizio di assistenza merci fino al dicembre 2007<sup>4</sup>. Successivamente a tali date AdR ha ceduto lo svolgimento di tali attività ad operatori terzi e si limita attualmente ad effettuare esclusivamente l'attività di gestione aeroportuale.

Le attività non *aviation* sono generalmente svolte da soggetti terzi nell'ambito delle infrastrutture aeroportuali, in linea generale attraverso l'utilizzo di spazi concessi in affitto dal gestore.

<sup>3</sup> [Cfr. Provvedimento 15934, del 14/09/2006, nel caso C7947 - FLIGHTCARE/AEROPORTI DI ROMA HANDLING, in Boll. n. 37/06.]

<sup>4</sup> [In data 20 dicembre 2007 AdR ha ceduto il complesso delle attività cargo alla società ARGOL SpA che è divenuta operativa sugli scali del sistema aeroportuale romano dal 1° gennaio 2008.]

14. Lo svolgimento di tutte le attività sopra richiamate presuppone l'utilizzo, a vario titolo, dell'infrastruttura aeroportuale; l'utilizzo dell'infrastruttura aeroportuale è remunerato mediante corrispettivi che, ove ricorrano condizioni di insostituibilità dell'infrastruttura gestita in condizioni di monopolio, sono sottoposti a regolazione<sup>5</sup>.

15. I corrispettivi regolati, percepiti dai gestori aeroportuali, sono i seguenti:

i) diritti di approdo e partenza, sosta e ricovero,

ii) tasse di imbarco passeggeri,

iii) tasse di imbarco e sbarco merci,

iv) compensi per le operazioni di controllo di sicurezza (controllo dei passeggeri in partenza ed in transito, controllo del bagaglio al seguito dei passeggeri, controllo dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espresso),

v) corrispettivi per l'utilizzo di spazi ed infrastrutture aeroportuali strumentali alla fornitura dei servizi di *handling*,

vi) corrispettivi per l'attività di *handling*, quando questa sia svolta – di diritto o di fatto – da un unico prestatore.

16. Oggetto specifico della presente istruttoria sono i corrispettivi per l'utilizzo di spazi ed infrastrutture aeroportuali strumentali alla fornitura dei servizi di *handling*, che vengono corrisposti ai gestori dagli *handler* preposti alla fornitura dei servizi di assistenza a passeggeri e aeromobili, tra cui anche gli stessi vettori che ricorrono alla autoproduzione del servizio. La definizione di tali corrispettivi, infatti, presuppone comportamenti autonomi da parte dei gestori aeroportuali, pur nel rispetto della regolazione.

La determinazione di tali corrispettivi ha assunto rilievo autonomo a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo 13 gennaio 1999, n. 18. Il decreto, infatti, superando il modello della integrazione verticale, in capo al gestore monopolista, delle attività di gestione delle infrastrutture aeroportuali e di erogazione dei servizi di *handling*, ha fatto emergere la domanda, da parte di soggetti terzi, di accesso alle infrastrutture necessarie per l'ingresso sui mercati liberalizzati della prestazione di servizi di assistenza a terra.

17. Il quadro regolatorio di riferimento per la determinazione dei corrispettivi per l'accesso agli spazi ed alle infrastrutture aeroportuali è piuttosto articolato e ha subito importanti modificazioni nel corso del tempo; successivamente al Decreto Legislativo n. 18/99 sono infatti intervenuti: i) la Delibera CIPE n. 86 del 4 agosto 2000, "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", ii) il D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge con legge n. 248/05 e, da ultimo, iii) la Direttiva CIPE n. 38/2007 "in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva". In linea generale, si osserva che, ai sensi della disciplina del settore, i corrispettivi regolamentati devono essere determinati sulla base del criterio di orientamento ai costi.

Gli aspetti di maggior rilievo contenuti in ciascuno dei citati provvedimenti saranno illustrati nei paragrafi che seguono.

18. Diversamente, i diritti aeroportuali, le tasse ed i corrispettivi per la sicurezza sono puntualmente determinati dalla legge. In particolare, l'ammontare dei diritti aeroportuali e delle tasse di imbarco passeggeri è stato inizialmente fissato dalla legge n. 324/76 e successivamente rivisto, con cadenza annuale, dal Ministero dei trasporti e della navigazione, secondo quanto previsto dalla legge n. 662/96.

I compensi per le operazioni di controllo di sicurezza sono determinati dal Ministero della navigazione, ai sensi del D.L. 18 gennaio 1992, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/92, e del successivo Regolamento di attuazione, di cui al D.M. 29 gennaio 1999, n. 85.

La tassa di imbarco e sbarco merce è determinata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per i trasporti e l'aviazione civile, di concerto con i Ministri per le finanze, per il tesoro e per il bilancio e la programmazione economica, ai sensi del D.L. 28 febbraio 1974, n. 47, convertito in legge con legge n. 117/74.

#### **IV.II. IL DECRETO LEGISLATIVO N. 18/99**

19. Per quanto in questa sede di interesse, il Decreto Legislativo n. 18/99 ha identificato i corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali strumentali alla fornitura dei servizi di *handling*, riferendoli esplicitamente alle «infrastrutture centralizzate», ai «beni di uso comune<sup>6</sup>» e a quelli «di uso esclusivo<sup>7</sup>» (articolo 10, comma 1, lettera d), secondo una classificazione che tuttora trova applicazione.

Le infrastrutture centralizzate sono definite nel decreto come quelle infrastrutture che per complessità, costo o impatto ambientale non possono essere suddivise o duplicate, la cui gestione deve pertanto essere riservata all'ente gestore (articolo 9)<sup>8</sup>.

Per quanto concerne gli scali di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino, ENAC ha riconosciuto la natura centralizzata di tali infrastrutture con lettera del 26 settembre 2000 in cui vengono qualificate come infrastrutture centralizzate "qualsiasi impianto a terra che per complessità, costo o impatto ambientale sia ritenuto, con riferimento anche alla specifica

<sup>5</sup> [Di norma sono regolati i corrispettivi per l'accesso alle infrastrutture e agli spazi aeroportuali strumentali alla fornitura dei servizi di *handling*, che necessariamente devono essere erogati presso lo scalo aeroportuale; viceversa, i canoni per la locazione di spazi commerciali (esempio negozi e parcheggi), che possono indifferentemente essere localizzati all'interno del sedime aeroportuale ovvero in altri spazi urbani, non sono soggetti a regolazione.]

<sup>6</sup> [Ai sensi del Decreto Legislativo n. 18/99, 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.]

<sup>7</sup> [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.]

<sup>8</sup> [Un elenco delle infrastrutture aeroportuali che rispondono a tali requisiti è riportato, a titolo esemplificativo, nell'allegato B al Decreto Legislativo n. 18/99: sistema smistamento bagagli (BHS), pontili per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri, impianti di alimentazione, condizionamento e riscaldamento aeromobili, sistemi di deghiacciamento aeromobili, sistemi informatici centralizzati (informativa al pubblico, sala annunci, sistema di scalo, CUTE, ecc.), impianti statici di distribuzione carburante, impianti di stoccaggio e lavaggio materiali di catering.]

realtà aeroportuale, non duplicabile ed altresì non suscettibile di frazionamento, la cui gestione, pertanto [...] deve essere riservata ad un unico soggetto che provvede – sulla base di criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori – a regolamentarne, coordinarne e garantirne l'utilizzazione da parte dei vari operatori in termini di sicurezza ed efficienza operativa".<sup>9</sup> Tale definizione è stata elaborata dal Comitato, composto da Assoaeroporti, Agisa e Comitato Utenti di Fiumicino, costituito dalla stessa ENAC con il compito di individuare, in via generale, le infrastrutture e i servizi centralizzati, nonché i beni di uso comune ed esclusivo.

La qualificazione dei beni di uso comune e di quelli di uso esclusivo è stata prodotta da ENAC, che ha chiarito come ai primi afferiscono i beni aeroportuali singolarmente 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) ed ai secondi i locali e le 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).

20. In merito alla determinazione dei corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali strumentali alla fornitura dei servizi di *handling*, il decreto ha introdotto il criterio generale dell'orientamento ai costi, a cui dovevano attenersi i gestori aeroportuali, materialmente incaricati della quantificazione dei corrispettivi.

Dal punto di vista procedurale il decreto, nell'affidare ai gestori la facoltà propositiva, stabiliva che essi dovevano sottoporre le proprie determinazioni alla consultazione, almeno annuale, con il comitato degli utenti (cui ha diritto di partecipare ogni vettore che utilizza i servizi dell'aeroporto, di seguito anche CU) e con i soggetti prestatori di servizi e comunicare ad ENAC i corrispettivi stabiliti, unitamente ai dati relativi ai costi pertinenti alla gestione delle infrastrutture. All'ente regolatore ENAC è invece attribuito il potere di vigilare *ex post* sulla pertinenza dei corrispettivi autonomamente determinati dai gestori rispetto ai costi di gestione e sviluppo del singolo aeroporto in cui le attività si svolgono (articolo 10, Decreto Legislativo n. 18/99).

#### **IV.III. LA DELIBERA CIPE N. 86/2000**

21. Il quadro regolatorio pertinente alla tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva è stato compiutamente specificato dalla Delibera CIPE n. 86/2000 "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", che, nel richiamare il criterio di orientamento ai costi, ha reso esplicito il riferimento ad un modello impostato al criterio del *dual till*, secondo il quale i corrispettivi per le attività *aviation* devono essere ancorati in via regolatoria ai rispettivi costi, mentre i corrispettivi per quelle non *aviation* sono liberamente determinati dal gestore<sup>10</sup>.

22. Dal punto di vista metodologico, la Delibera n. 86/2000 ha ricondotto al medesimo approccio tutti i corrispettivi regolati percepiti dai gestori – vale a dire i diritti (di approdo, partenza, sosta e ricovero), le tasse (imbarco e sbarco merci e passeggeri) e i corrispettivi per le operazioni di sicurezza, oltre a quelli per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali (centralizzate, beni di uso comune e beni di uso esclusivo) – affermando il principio secondo cui ciascun corrispettivo deve risultare congruente ai servizi resi e adeguato ai costi e a una normale remunerazione del capitale investito (*mark up*)<sup>11</sup>.

A tale riguardo, rileva considerare che la Delibera n. 86/2000 consentiva l'inclusione, tra i costi pertinenti ai servizi regolati, dei soli ammortamenti relativi ad investimenti autofinanziati dal gestore, al netto di eventuali contributi pubblici di qualunque natura e a qualunque titolo pervenuti, o in via di erogazione, alla società di gestione nel periodo di vigenza della regolazione<sup>12</sup>.

23. Il richiamato principio di orientamento ai costi doveva trovare applicazione sia nella determinazione del livello iniziale sia nella dinamica futura dei corrispettivi; quest'ultima veniva determinata secondo il metodo del *price cap*<sup>13</sup>.

24. In questa prospettiva, la Delibera n. 86/2000 ha imposto ai gestori aeroportuali l'obbligo di separazione contabile tra le attività svolte in regime di monopolio e quelle effettuate in concorrenza, nonché la predisposizione di una contabilità analiticamente organizzata per centro di costo e di ricavo relativamente a ciascuno dei servizi offerti in

---

<sup>9</sup> [(Cfr. allegato 1 al doc. 7.245.).]

<sup>10</sup> [Per *single till* si intende un sistema che impone un vincolo (*revenue cap*) sull'intero ammontare dei ricavi del gestore, e in quanto tale, limita le rendite da monopolio nel loro complesso. Il sistema *dual till* invece distingue tra ricavi lato area, ovvero pertinenti al servizio fornito alle compagnie aeree, da quelli lato terra (*parcheggi, locazioni esercizi commerciali, ecc*) che non sono soggetti a regolamentazioni. ]

<sup>11</sup> [In questo senso la predisposizione del Contratto di Programma avrebbe dovuto consentire ad ENAC di entrare nel merito della determinazione dei corrispettivi e di conseguire un riequilibrio dei vari diritti e corrispettivi sulla base della ricostruzione delle attività e dei servizi che vanno a remunerare (cfr. verbale ENAC 26 giugno 2007, doc 7.279). La presenza di centri di costo relativi alle infrastrutture centralizzate separati dai diritti aeroportuali rappresenta infatti una peculiarità degli aeroporti italiani che si differenziano dagli scali europei, in cui l'applicazione della Direttiva 96/67/CE ha condotto ad una aggregazione dei diversi servizi in un'unica voce di costo. ]

<sup>12</sup> [Tale previsione sarà completamente superata dalla Direttiva CIPE n. 38/2007, che invece ammette, a certe condizioni, l'inclusione nel capitale investito netto a fini tariffari delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi a titolo non oneroso (vedi *infra*).]

<sup>13</sup> [Per un'analisi più approfondita degli aspetti metodologici inerenti la determinazione dei corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali si rinvia alla successiva sezione IV.IV.]

regime di monopolio, nonché all'insieme delle attività non regolamentate<sup>14</sup>. Veniva inoltre affermato, in capo ai gestori, l'obbligo di certificazione della contabilità analitica da parte di una società di revisione.

Al riguardo, la Delibera CIPE rinviava a direttive di applicazione che ENAC era incaricata di emanare.

**25.** La Delibera CIPE n. 86/2000 ha inoltre individuato nel "Contratto di Programma" stipulato tra ENAC ed il soggetto esercente il servizio – vale a dire il gestore aeroportuale – lo strumento per la determinazione dei corrispettivi regolati. Tale strumento peraltro era già previsto in generale per i servizi di pubblica utilità dalla Delibera CIPE 24 aprile 1996.

In tal modo è stata introdotta una significativa innovazione nelle modalità di determinazione dei corrispettivi aeroportuali, che, per quanto riguarda le infrastrutture centralizzate ed i beni di uso comune ed esclusivo, consiste nella attribuzione ad ENAC di un ruolo di copartecipazione nella definizione dei corrispettivi, attraverso il processo di approvazione dei Contratti di Programma, in luogo della mera vigilanza *ex-post* prevista dal Decreto Legislativo n. 18/99<sup>15</sup>, attività che, in ogni caso, rimane.

**26.** Sotto il profilo procedurale, la Delibera n. 86/2000 si è limitata a delineare l'impianto metodologico di riferimento per la determinazione dei corrispettivi di validità generale, mentre la determinazione dei valori in relazione a ciascun aeroporto era demandata ai singoli gestori, di concerto con ENAC, in occasione della stipula dei Contratti di Programma.

La stessa Delibera precisava infine che l'entrata in vigore dei Contratti di Programma siglati da ENAC e dai gestori aeroportuali era subordinata ad una valutazione tecnica da parte del CIPE e al recepimento degli stessi mediante Decreto interministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell'Economia.

Sulla base di tale disciplina, è comunque il gestore aeroportuale il soggetto chiamato ad avviare l'articolata procedura di definizione dei Contratti di Programma.

#### **IV.IV LA METODOLOGIA DI DETERMINAZIONE DEI CORRISPETTIVI PER L'UTILIZZO DELLE INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI SECONDO LA DELIBERA N. 86/2000**

**27.** Ai fini della presente procedura, intesa a valutare se le condotte di AdR nella determinazione dei corrispettivi per gli spazi e le infrastrutture aeroportuali abbiano integrato una violazione dell'articolo 82, lettera a) del Trattato CE, assume particolare rilievo, per il periodo di osservazione, la Delibera CIPE n. 86/2000, in cui è stata delineata la metodologia di determinazione dei corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali, secondo il criterio dell'orientamento ai costi.

In questa prospettiva, nei paragrafi che seguono verranno ripercorsi, senza pretesa di esaustività, i principali passaggi metodologici rilevanti per la determinazione di corrispettivi orientati ai costi, ai sensi della Delibera CIPE n. 86/2000, alla luce delle indicazioni contenute nella stessa Delibera e nella bozza di "Linee guida" di ENAC, nonché dei criteri seguiti da ENAC in sede di elaborazione dei primi Contratti di Programma.

**28.** A tale riguardo, si osserva preliminarmente che il Contratto di Programma è un documento di validità pluriennale, che determina i corrispettivi commisurati ai costi di gestione e ad una "normale" remunerazione del capitale sia nel livello iniziale – riferito al cosiddetto "anno base" – sia nella dinamica futura. L'"anno base" per la determinazione del livello iniziale dei corrispettivi è quello per il quale i gestori hanno trasmesso all'ente i dati di contabilità organizzati per centro di costo e di ricavo, certificati dal revisore contabile.

**29.** La costruzione dell'anno base presuppone, innanzitutto, l'attribuzione, a ciascuna delle linee di attività oggetto di regolazione, dei costi pertinenti, degli investimenti e dei relativi accantonamenti.

I costi diretti (tra cui i costi per il personale direttamente impiegato, per la manutenzione e ricambistica, i materiali di consumo, la pulizia, le utenze) vengono imputati direttamente alle linee di attività alle quali si riferiscono; viceversa, i costi di carattere generale, tra i quali rientra anche il canone concessorio, vengono allocati per via indiretta, sulla base di criteri diversi a seconda della natura dei costi<sup>16</sup>.

**30.** Il quadro dei costi pertinenti a ciascuna linea di attività si completa con l'allocazione, tra gli stessi, degli ammortamenti e degli altri accantonamenti di natura pluriennale. Gli ammortamenti si riferiscono alle immobilizzazioni relative a ciascuna linea di prodotto, a sua volta individuate attraverso l'allocazione, tra le varie linee di attività, degli *assets* che compongono lo stato patrimoniale. Anche in tal caso l'allocazione viene effettuata in parte direttamente ed in parte indirettamente, sulla base di criteri analoghi a quelli utilizzati per le altre voci di costo.

Il valore delle immobilizzazioni, a sua volta, è determinato a partire dal valore iscritto in bilancio, rispetto al quale, in sede di predisposizione dei contratti di programma, ENAC ammetteva - secondo la raccomandazione del NARS del giugno 2001 - una rivalutazione sulla base dell'indice ISTAT dei prezzi alla produzione dei beni strumentali, allo scopo di permettere ai soggetti sottoposti a regolamentazione il recupero in termini reali dei costi sostenuti.

---

<sup>14</sup> [La Delibera precisa che, ai fini della predisposizione della contabilità analitica, le attività non regolamentate devono essere considerate come un tutto uno (Cfr. par.2, punto 2.1).]

<sup>15</sup> [Per quanto riguarda gli altri corrispettivi regolati (i diritti di approdo e partenza, le tasse di imbarco passeggeri e imbarco e sbarco merci, i compensi per le operazioni di controllo e di sicurezza), la Delibera 86/2000 sostituisce la determinazione nell'ambito del contratto di programma stipulato tra ENAC e gestori a quella di competenza ministeriale.]

<sup>16</sup> [A titolo di esempio, i costi generali di gestione e amministrazione del personale direttamente impiegato nelle diverse linee di attività sono ripartiti sulla base della numerosità del personale direttamente impiegato in esse; le spese generali non direttamente ed obiettivamente pertinenti a specifiche aree di attività sono ripartite sulla base dell'incidenza, sul totale delle attività dell'aeroporto, della somma dei ricavi e dei costi; sulla base di quest'ultimo criterio è ripartito il canone concessorio.]

31. Ai costi pertinenti a ciascuno dei servizi regolati veniva quindi sommato un *mark-up* inteso a riconoscere al gestore una "normale" remunerazione del capitale investito nella produzione ed erogazione di tali servizi. Propriamente, oggetto di remunerazione è, per ciascun servizio regolato, il cosiddetto Capitale Netto Investito (CIN), vale a dire un insieme di *asset*, composto dalla somma delle immobilizzazioni pertinenti - al netto del fondo ammortamento e dei contributi pubblici<sup>17</sup> -, dei crediti commerciali e dell'indebitamento.

32. La misura del *mark-up*, con cui valorizzare il capitale investito remunerabile, viene calcolata sulla base della metodologia WACC/CAPM<sup>18</sup>, correntemente applicata nei settori delle *public utilities*, al fine di individuare condizioni di remunerazione del capitale investito dal soggetto regolato conformi a quelle ottenibili in altri settori caratterizzati dallo stesso profilo di rischio.

In linea generale, secondo la citata metodologia, il *mark-up* viene determinato in modo tale da assicurare una adeguata remunerazione al capitale di debito ed al capitale proprio, moltiplicando ciascuna delle due componenti per i rispettivi tassi di rendimento ( $r_f K_d + r_p K_p$ ).

Il costo del capitale di debito ( $r_f$ ) coincide con la remunerazione mediamente riconosciuta dal mercato<sup>19</sup> maggiorata da un "premio al debito" inteso a riconoscere al soggetto regolato un costo del debito commisurato a quello che il mercato mediamente richiederebbe a un'impresa che - nelle oggettive condizioni nelle quali opera - sia finanziariamente sana e gestionalmente efficiente<sup>20</sup>.

Il costo del capitale proprio investito ( $r_p$ ) è commisurato al rendimento aggiuntivo che gli investitori si aspettano per gli investimenti azionari, rispetto a quello di impieghi privi di rischio. A tal fine viene considerato il costo del capitale di debito ( $r_f$ ) maggiorato di una componente pari al differenziale tra il rendimento medio del mercato borsistico ( $r_m$ ) e quello di attività prive di rischio ( $r_f$ ), ponderato per un parametro  $\beta$ , che sconta il rischio non diversificabile di una determinata azienda, tenuto conto delle specifiche caratteristiche del settore in cui essa opera, rispetto al rischio dell'intero mercato ( $\beta(r_m - r_f)$ ).

33. Sulla base degli elementi metodologici appena descritti, il livello iniziale dei corrispettivi unitari per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali dovrebbe essere determinato, per ciascun servizio, dai corrispondenti "ricavi di equilibrio" (la somma dei costi più il *mark up*) rapportati al pertinente *driver* di traffico, in previsione di una dinamica di traffico data.

34. La delibera CIPE n. 86/2000 prevedeva infatti una dinamica dei corrispettivi unitari per l'intero periodo regolatorio, determinata in considerazione della evoluzione nel tempo di entrambe le componenti sopra richiamate: i ricavi di equilibrio e i volumi di traffico.

La dinamica dei ricavi di equilibrio si determinava secondo il metodo del *price cap*, tenendo in considerazione: i) il tasso programmato di inflazione, ii) la dinamica dei costi, iii) la dinamica delle immobilizzazioni<sup>21</sup>.

La dinamica delle immobilizzazioni, in particolare, dipendeva dal Piano degli investimenti predisposto dal gestore aeroportuale e dal crono-programma relativo alla ultimazione dei lavori e all'entrata in funzione delle singole infrastrutture. Il Piano degli investimenti predisposto dal gestore aeroportuale doveva essere sottoposto ad una specifica consultazione del Comitato Utenti, così come la dinamica dei corrispettivi per l'intero periodo regolatorio.

35. Infine, a partire dalla dinamica dei ricavi di equilibrio, in considerazione dell'evoluzione prevista nei volumi di traffico per il periodo regolatorio di riferimento, la metodologia avrebbe determinato la dinamica dei corrispettivi unitari per l'intero periodo regolatorio previsto dai Contratti di Programma.

#### **IV. V L'ATTUAZIONE DELLA DELIBERA CIPE N. 86/2000**

36. La Delibera CIPE n. 86/2000, ha trovato applicazione con grande ritardo, oltre che in modo del tutto parziale, negli aeroporti italiani.

37. Il ritardo iniziale può essere attribuito alla novità e complessità della materia trattata, che ha richiesto numerosi approfondimenti prima di poter essere concretamente declinata nella predisposizione di proposte tariffarie da includere nei Contratti di Programma.

---

<sup>17</sup> [Si ricorda che la Delibera CIPE n. 86/2000 - a differenza della successiva Direttiva CIPE. n. 38/2007- non ammetteva l'inclusione, tra i costi pertinenti i servizi regolati, delle immobilizzazioni finanziate con contributi pubblici.]

<sup>18</sup> [La metodologia indicata dalla Direttiva è basata sul sistema WACC/CAPM ("weighted average capital cost/capital asset pricing model").]

<sup>19</sup> [A seconda della durata dell'indebitamento, esso può essere rappresentato dal rendimento dei BTP emessi dalla Repubblica Italiana o dal tasso Euribor.]

<sup>20</sup> [Per l'indebitamento a breve termine il "premio al debito" è generalmente rappresentato dallo spread tra il tasso Euribor e la media dei tassi dell'ultimo triennio praticati alle imprese dalle banche dell'area Euro sui prestiti a un anno; per l'indebitamento a lungo termine, invece, il "premio al debito" normalmente tiene conto delle condizioni effettive medie di indebitamento di soggetti comparabili (per settore e dimensioni) a quello oggetto di regolazione.]

<sup>21</sup> [Con specifico riferimento ai diritti di approdo e partenza, sosta e ricovero, ai diritti di imbarco passeggeri, alle tasse di imbarco e sbarco merci ed ai corrispettivi per la sicurezza, la Delibera CIPE specificava che nella determinazione della dinamica dovessero essere tenuti in considerazione anche gli obiettivi di qualità e tutela ambientale. Tale obiettivo non è invece richiamato con riguardo alla determinazione della dinamica dei corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali, che costituiscono l'oggetto della presente istruttoria.]

Come detto, nel corso del 2000, un gruppo di lavoro composto da ENAC, Assoaeroporti, Agisa e dal Comitato Utenti degli aeroporti di Fiumicino ha provveduto a qualificare e classificare le infrastrutture centralizzate ed i beni di uso comune ed esclusivo oggetto di regolazione ai sensi del Decreto Legislativo n. 18/99. Il documento finale elaborato da questo comitato è stato inviato da ENAC alle Direzioni centrali aeroportuali nell'ottobre 2000<sup>22</sup>.

ENAC ha inoltre elaborato un documento di "Linee guida per la tariffazione dell'uso delle infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo" volto a chiarire la natura delle informazioni che i gestori dovevano presentare all'ente regolatore per la predisposizione dei Contratti di Programma, la classificazione dei dati pertinenti, nonché, più in generale, tutti gli adempimenti a cui i gestori erano tenuti per l'attuazione della Delibera CIPE. Il documento, seppure in versione preliminare, è stato licenziato dall'ente nell'ottobre 2001, senza poi ricevere alcuna formalizzazione ufficiale<sup>23</sup>. Nello stesso anno ENAC ha provveduto ad elaborare e distribuire ai gestori aeroportuali dei format per la predisposizione dello schema di contabilità analitica dei costi dei servizi aeroportuali di cui alla Delibera CIPE<sup>24</sup>.

38. Dal canto loro i gestori aeroportuali, tra il 2001 ed il 2002, hanno svolto, nell'ambito dell'associazione di categoria - Assoaeroporti - una intensa attività volta ad integrare i contributi di ENAC per la specificazione della metodologia per la determinazione di corrispettivi orientati ai costi secondo le indicazioni della Delibera. A tale riguardo Assoaeroporti si è avvalsa della consulenza delle società PriceWaterHouseCoopers ed Ernest & Young, che hanno contribuito alla fase prodromica di applicazione della Delibera CIPE mediante l'elaborazione di modelli di separazione contabile e di remunerazione del capitale impiegato, nonché studi di *benchmarking* internazionale<sup>25</sup>.

39. A tale riguardo, rileva considerare che, sebbene la Delibera CIPE non rappresentasse un documento conclusivo, l'insieme delle iniziative assunte, successivamente alla sua emanazione, da parte di ENAC e dei gestori, nell'ambito di Assoaeroporti, almeno a partire dal 2002, ha determinato condizioni idonee a chiarire ai gestori aeroportuali la metodologia da applicare per la determinazione di corrispettivi orientati ai costi.

Più specificamente, le "Linee guida" elaborate da ENAC, benché distribuite solo in forma di "bozza soggetta a revisione", risultano aver costituito un punto di riferimento per i gestori e gli addetti ai lavori (cfr. doc. 7.279).

40. Tra il 2002 ed il 2005 sono state condotte da ENAC alcune istruttorie per la predisposizione dei Contratti di Programma per alcuni aeroporti e/o sistemi aeroportuali italiani.

La prima istruttoria è stata avviata da ENAC nel 2002 in relazione all'aeroporto di Venezia. La stessa si è conclusa a distanza di circa un anno. Tale prima istruttoria ha consentito a ENAC di esplicitare ulteriormente alcuni degli aspetti, affrontati nella Bozza di Linee Guida, e di prendere conoscenza della posizione del NARS<sup>26</sup>, che sul Contratto ha espresso il proprio parere. Tale istruttoria si è svolta in coincidenza con la fase di intensa attività svolta dai gestori nell'ambito di Assoaeroporti per la messa a punto della metodologia da adottare nella determinazione dei corrispettivi; pertanto - come rilevato da ENAC nel corso dell'audizione del 26 giugno 2007 - deve ritenersi che le indicazioni emerse dall'istruttoria relativa al Contratto di Programma di Venezia fossero condivise anche dagli altri gestori<sup>27</sup>.

41. Successivamente, nel corso del 2004, sono state avviate le istruttorie relative al sistema aeroportuale milanese e a quello romano. L'istruttoria relativa al sistema romano si è conclusa nel maggio 2005 con l'approvazione del Contratto di Programma da parte del Consiglio di Amministrazione di ENAC e l'invio dello stesso ai Ministeri competenti, dai quali tuttavia non è stato formalmente approvato.

#### **IV.VI. LA LEGGE N. 248/05**

42. La legge n. 248/05 ha stabilito, per i diritti di cui alla legge n. 324/76, per i corrispettivi per i servizi di sicurezza e per le tasse di imbarco e sbarco, il superamento del modello improntato al principio del *dual till* per l'adozione di un modello di *single till*, benché spurio. La norma stabilisce infatti che la misura di tali corrispettivi deve essere determinata tenendo conto "di una quota non inferiore al 50% del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del sedime aeroportuale di attività non regolamentate" (articolo 11-*nonies*).

I corrispettivi per le infrastrutture centralizzate, i beni di uso comune e quelli di uso esclusivo continuano invece ad essere determinati secondo il principio di *dual till*, ciascuno in maniera congruente ai soli costi pertinenti lo svolgimento del relativo servizio.

---

<sup>22</sup> [Cfr. allegato 1 al verbale di audizione ENAC del 21 febbraio 2007 (doc. 7.245).]

<sup>23</sup> [Cfr. allegato 5 al verbale audizione ENAC del 26 giugno 2007 (doc. 7.279).]

<sup>24</sup> [Cfr. allegati n. 2 e 4 al doc. 7.279. In questa sede rileva sottolineare che i documenti citati si riferiscono a tutti i corrispettivi regolati, vale a dire i diritti e le tasse aeroportuali, i corrispettivi per la sicurezza e quelli per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e di uso esclusivo.]

<sup>25</sup> [Cfr. doc. 6.179, doc. 6.180, doc. 6.181, doc. 6.182, doc. 6.183.]

<sup>26</sup> [Organo di consultazione governativo - Nucleo di Consulenza per l'attuazione delle Linee Guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità.]

<sup>27</sup> [Cfr. doc. 7.279, verbale di audizione di ENAC.]

Il nuovo approccio seguito dalla novella del 2005 ha di fatto congelato il processo di approvazione di Contratti di Programma, in quanto era necessario ampliare il novero dei corrispettivi regolamentati, la cui quantificazione doveva seguire il principio di orientamento ai costi<sup>28</sup>.

43. Nell'ambito della presente istruttoria assume inoltre rilievo la previsione del 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", di cui all'articolo 11-terdecies della legge in questione.

44. La legge n. 248/05, coinvolgendo il margine realizzato dal gestore nello svolgimento delle attività non regolamentate nella determinazione di alcuni corrispettivi regolamentati - diversi da quelli oggetto di esame nella presente istruttoria-, ha reso necessaria la predisposizione di un nuovo schema di contabilità analitica al fine di consentire l'individuazione dei ricavi e dei costi di competenza afferenti a ciascuno dei servizi (regolamentati e non regolamentati). Conseguentemente la norma ha stabilito, in capo ai gestori, l'obbligo di predisposizione di un siffatto sistema di contabilità analitica, certificato da società di revisione contabile.

45. Il superamento della metodologia di determinazione dei corrispettivi regolati, prevista dalla Delibera CIPE n. 86/2000, causato dall'entrata in vigore della legge n. 248/05, ha quindi posto la necessità di una nuova delibera da parte del CIPE ed eventualmente di nuove linee guida interpretative.

A causa dell'attesa della formale adozione di tali atti da parte degli organismi competenti, è stato interrotto il processo di predisposizione dei Contratti di Programma tra i gestori e l'ENAC e anche l'iter di applicazione di quelli già approvati da ENAC è stato sospeso. Conseguentemente, i diritti aeroportuali, i corrispettivi per i servizi di sicurezza e le tasse di imbarco e sbarco merci continuano ad essere applicati nella misura da ultimo determinata dai rispettivi Ministeri di competenza, mentre i corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali continuano ad essere determinati unilateralmente dai gestori all'atto della liberalizzazione del mercato dei servizi di *handling*, a seguito dell'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 18/99.

#### **IV.VII LA DIRETTIVA CIPE N. 38/2007 E LE LINEE GUIDA ENAC**

46. Successivamente all'avvio della presente istruttoria, in data 15 giugno 2007, è stata approvata dal CIPE la "Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva"<sup>29</sup>, al fine di realizzare un organico riordino della materia relativa al meccanismo di determinazione dei corrispettivi aeroportuali, coerente con le linee di indirizzo di cui alla legge n. 248/05.

47. La Direttiva n. 38/2007 ha incaricato ENAC di elaborare delle Linee Guida per la specificazione dei singoli aspetti metodologici interenti la determinazione dei corrispettivi regolati.

Il documento è stato elaborato nel corso del mese di novembre 2007, al termine di una fase di consultazione dei soggetti interessati ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che, in particolare, ha coinvolto i gestori aeroportuali, i vettori, gli *handler* e le rispettive associazioni, nonché l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, cui ENAC ha indirizzato, in data 26 settembre 2007, una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90. Ricepiti gli emendamenti suggeriti dal NARS - Nucleo di Consulenza per l'attuazione delle Linee Guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità - il testo delle Linee Guida è stato reso pubblico in data 7 gennaio 2008. In ragione dell'instaurarsi di un contenzioso di diritto amministrativo, entrambi i documenti hanno avuto un ritardo nell'implementazione<sup>30</sup>. Ad oggi sono stati predisposti e pubblicati da ENAC gli schemi per la definizione dei nuovi Contratti di Programma (doc. 8.321, verbale audizione ENAC del 24 aprile 2008).

48. Come sottolineato dall'Autorità nella segnalazione del 30 ottobre 2007<sup>31</sup>, la nuova delibera CIPE e le Linee Guida di ENAC, conferendo certezza al quadro regolatorio di riferimento, dovrebbero favorire la stabile determinazione, su un orizzonte di lungo periodo, di corrispettivi orientati ai costi per i servizi offerti nei principali aeroporti nazionali, per il tramite dei "Contratti di Programma", già previsti dalla Delibera CIPE n. 86/2000, e di fatto mai approvati.

49. Tali provvedimenti, infatti, delineano la metodologia di determinazione dei corrispettivi regolati secondo il modello di *single till* specificato dalla legge n. 248/05, declinando, in particolare, le modalità di applicazione della norma sul margine, di cui all'articolo 11-*nonies* della citata legge. Ciò in un contesto di sostanziale continuità rispetto alla precedente Delibera n. 86/2000, per quanto riguarda l'obbligo di contabilità analitica, le procedure per la predisposizione del Contratto di Programma e la specificazione dei singoli passaggi metodologici per la quantificazione di corrispettivi orientati ai costi per ciascuno dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva.

50. La Direttiva CIPE, inoltre, apporta al quadro regolatorio di riferimento una innovazione ulteriore rispetto a quanto previsto dalla stessa legge n. 248/05, introducendo una disposizione che ammette, a certe condizioni, l'inclusione nel

<sup>28</sup> [Cfr. doc. 2.62, p.8.]

<sup>29</sup> [La Direttiva, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 22 settembre 2007, abroga la precedente Delibera CIPE n. 86/2000.]

<sup>30</sup> [Cfr. da ultimo la sentenza della Corte Costituzionale n. 51/2008 del 27 febbraio 2008, depositata in Cancelleria in data 7 marzo 2008, che ha, inter alia, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*nonies* del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito in legge n. 248 del 2005, nella parte in cui non prevede che, prima dell'adozione della delibera CIPE, sia acquisito il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni-Province Autonome (di cui all'art.8 del Decreto Legislativo n. 281/1997): nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*undecies*, comma 2, del decreto-legge n. 203 del 2005, convertito in legge n. 248 del 2005, nella parte in cui, con riferimento ai piani di intervento infrastrutturale, non prevede che sia acquisito il parere della Regione interessata.]

<sup>31</sup> [Cfr. Segnalazione su Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva e linee guida applicative (AS 426), resa dall'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90 in data 30 ottobre 2007, in Boll. n. 39/07.]

capitale investito netto a fini tariffari delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi a titolo non oneroso. In tal modo viene riconosciuta ai gestori aeroportuali una facoltà che fino a quel momento era stata esplicitamente negata dalla Delibera CIPE n. 86/2000.

Al riguardo, si ricorda che il Contratto di Programma di AdR, licenziato da ENAC, già includeva, ai fini della determinazione del valore della RAB, parte del costo pagato dall'attuale azionista di AdR per l'acquisto della concessione, per un ammontare pari a circa 800 milioni di euro che figurano alla voce "Immobilizzazioni finanziate dallo Stato".

Si fa peraltro presente che la Direttiva CIPE n. 38/2007, che, come già detto, appare legittimare una simile modalità di calcolo, è attualmente oggetto di impugnazione proprio a questa proposito da parte dei vettori aerei.

51. Da ultimo, per quanto rileva ai fini del presente procedimento, si evidenzia come la Direttiva disciplini in maniera più restrittiva, rispetto alla delibera n. 86/2000, l'inclusione nel Capitale Investito Netto regolamentato del saldo fra crediti verso clienti e debiti verso fornitori. Al riguardo le Linee Guida precisano che l'ammontare dei crediti verso clienti, da cui detrarre i debiti verso fornitori, è quello riportato nel bilancio di esercizio al lordo dell'eventuale fondo svalutazioni (che non implica cessazione del credito ma costituisce unicamente posta prudenzialmente accantonata)<sup>32</sup>.

#### **a) L'attuazione della norma sul margine**

52. Per quanto riguarda l'applicazione della norma sul margine contenuta nella legge n. 248/2005, la Direttiva n. 38/2007 specifica che l'ammontare dei diritti aeroportuali, determinato secondo il criterio di orientamento ai costi, deve essere ridotto in misura pari al 50% del margine realizzato dal gestore nell'offerta dei "servizi non regolamentati svolti sul sedime aeroportuale"<sup>33</sup>; questi a loro volta vengono qualificati come "servizi per i quali è configurabile una qualche forma di rendita di localizzazione o di monopolio per il gestore aeroportuale, che discende dalla possibilità esclusiva di utilizzare i sedimi aeroportuali anche per fini commerciali e dalla possibilità di limitare l'accesso di terzi concorrenti ai sedimi stessi"<sup>34</sup> (paragrafo 1.2).

53. In merito le Linee Guida chiariscono che, in linea generale, la norma sul margine si applica a tutti i servizi non regolamentati svolti dal gestore sul sedime, con la sola eccezione delle attività di assistenza a terra "in considerazione del disposto del Decreto Legislativo n. 18/99 che vieta i flussi finanziari tra l'attività di assistenza a terra e le altre attività esercitate dall'ente di gestione".

54. La stessa Direttiva n. 38/2007, tuttavia, ammette la possibilità di escludere dalla categoria dei servizi non regolamentati svolti sul sedime aeroportuale "le attività svolte in regime di piena concorrenza con terzi, per le quali il gestore può dimostrare l'insussistenza di rendite di localizzazione e di forme di limitazione dell'accesso alle infrastrutture". Le Linee Guida disciplinano tale eventualità, affidando al gestore aeroportuale, che intenda presentare richiesta di deroga all'applicazione della norma sul margine per un determinato servizio, l'onere di dimostrare l'insussistenza di differenziali tra il prezzo che lo stesso pratica per quel servizio e i prezzi applicati dai suoi concorrenti, ovvero quello di provare che ogni eventuale divario nei prezzi è giustificato da un corrispondente differenziale nei costi.

#### **b) Il trattamento degli investimenti realizzati con contributi pubblici**

55. Per quanto riguarda l'inclusione nel capitale investito netto riconosciuto a fini tariffari delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi a titolo non oneroso, la Direttiva n. 38/2007, dopo aver esplicitamente affermato che tale operazione "non è, in linea di principio, ammessa", prevede due importanti eccezioni. In particolare, rileva la previsione relativa alle società di gestione aeroportuale nel cui capitale abbiano fatto ingresso soggetti privati a titolo oneroso, come nel caso di Aeroporti di Roma. Per queste società la possibilità di includere nel capitale netto investito a fini tariffari le immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici (purché concessi a titolo non oneroso, precedentemente all'entrata dei soggetti privati nel capitale della società di gestione, in attuazione di leggi nazionali approvate e finanziate prima dell'entrata in vigore della Delibera CIPE n. 86/2000) è ammessa a pieno titolo, vale a dire senza l'imposizione di alcuna restrizione sul godimento, da parte del gestore, dei relativi ricavi<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> [In questo senso le nuove Linee Guida ufficializzano la posizione sostenuta da ENAC già nel corso dell'attività di vigilanza.]

<sup>33</sup> [Su questo punto, la Direttiva precisa che il margine realizzato dal gestore sui servizi non regolamentati svolti sul sedime aeroportuale da portare, in misura pari al 50%, in detrazione all'ammontare dei diritti aeroportuali deve essere inteso come margine eccedente il mark up definito in sede di elaborazione dei contratti di programma. In tal modo viene dunque chiarito che la componente che contribuisce a ridurre il livello dei diritti è rappresentata dagli extra-profitti eventualmente realizzati dal gestore mediante le attività svolte sul sedime aeroportuale in forza della rendita di localizzazione di cui lo stesso gode in tale ambito.]

<sup>34</sup> [La direttiva precisa altresì che la norma è applicabile anche ai "servizi che, ancorché prodotti al di fuori del sedime, sono erogati all'interno dello stesso, e per i quali è possibile l'esercizio da parte dei gestori di una qualche forma di controllo sull'accesso alle infrastrutture". Tra questi sembrano ricadere i servizi di catering, forniti da società specializzate che, in alcuni casi, si avvalgono di spazi ed strutture localizzate all'interno del sedime aeroportuale e, in altri casi, si avvalgono di strutture localizzate all'esterno ed accedono al sedime solo per il rifornimento dell'aeromobile, in tal caso impiegando solo "spazi di uso comune".]

<sup>35</sup> [Al contrario le società di gestione che non sono state oggetto di processi di privatizzazione possano includere nel capitale investito netto riconosciuto, a fini tariffari, le immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi a titolo non oneroso, a condizione che:

- i contributi siano stati concessi in attuazione di leggi nazionali approvate e finanziate prima dell'entrata in vigore della Delibera CIPE 86/2000;

- l'inclusione non produca aumenti delle tariffe attualmente applicate;

56. A tale riguardo, l'Autorità, nella citata segnalazione del 30 ottobre 2007, ha sottolineato, come del resto la stessa Direttiva, che non può ritenersi una misura equa riconoscere ai gestori aeroportuali la facoltà di applicare corrispettivi regolati commisurati ad un capitale netto investito comprensivo delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi a titolo non oneroso dallo Stato.

Invero, l'attuazione di tale misura appare compatibile con il rigoroso rispetto del principio di orientamento dei corrispettivi ai costi effettivi di gestione aeroportuale solo nei casi, come quello di Aeroporti di Roma, in cui la società di gestione sia stata oggetto di privatizzazione e gli acquirenti abbiano pagato un prezzo per le azioni comprensivo del valore delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici.

Per tale ragione l'Autorità auspicava che, ove mantenuta, l'inclusione a fini tariffari delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi a titolo non oneroso venisse disciplinata nelle Linee Guida in modo tale che il livello iniziale di riferimento per la determinazione dei corrispettivi nell'ambito dei contratti di programma fosse determinato in piena aderenza ai costi, anche alla luce delle risultanze eventualmente emerse da istruttorie di vigilanza condotte da ENAC sulle tariffe vigenti ai sensi dell'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99.

## V. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

### V.I. I MERCATI

57. 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 commerciali<sup>36</sup>. Con riferimento alla fattispecie in esame assumono rilievo la gestione delle infrastrutture aeroportuali, nonché i servizi di assistenza a terra.

58. Come già evidenziato, ai sensi della normativa vigente, e segnatamente del Decreto Legislativo n. 18/99, la gestione delle infrastrutture aeroportuali comprende 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, nonché alla fornitura di alcuni servizi ai vettori e agli *handler* che viene direttamente prestata dal gestore aeroportuale.

59. 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. Nel caso di specie, per quanto riguarda i comportamenti di AdR nel settore cargo, oggetto di valutazione sono i servizi di assistenza merci.

#### a) I mercati del prodotto

60. Ai fini del presente procedimento, è possibile distinguere, sulla base delle caratteristiche delle infrastrutture aeroportuali e delle concrete modalità di svolgimento delle attività prestate nel sedime aeroportuale - come più chiaramente emerse nel corso del procedimento -, nonché del disposto normativo, diversi mercati rilevanti del prodotto.

##### a.1) I mercati delle infrastrutture aeroportuali

61. In primo luogo rileva il complesso delle infrastrutture centralizzate, definite dall'articolo 9 del Decreto Legislativo n. 18/99 e gestite in via esclusiva dall'ente gestore dell'aeroporto, in quanto la loro complessità, il loro costo o impatto ambientale non appaiono consentirne la suddivisione o duplicazione<sup>37</sup>. In questo senso si è espressa anche la Commissione Europea<sup>38</sup> che ha definito infrastrutture centralizzate quelle "volte a fornire servizi di assistenza a terra e la cui complessità, costo o impatto ambientale non ne consentono la suddivisione o la duplicazione. L'ente di gestione può rendere obbligatorio l'impiego di queste infrastrutture per i prestatori di servizi e per gli utenti che effettuano l'autoassistenza".

L'allegato B del Decreto Legislativo n. 18/99 individua a titolo esemplificativo le infrastrutture centralizzate degli scali aeroportuali. Esse sono: la gestione del sistema di smistamento e riconsegna bagagli (BHS); la gestione tecnica dei pontili per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri o altri sistemi non frazionabili di trasporto dei passeggeri; la gestione degli impianti centralizzati di alimentazione, condizionamento e riscaldamento degli aeromobili; la gestione dei sistemi centralizzati di sghiacciamento aeromobili; la gestione dei sistemi informatici centralizzati (informativa al pubblico, sala

---

- i relativi benefici economico finanziari siano accantonati dalla società di gestione in un fondo vincolato e finalizzate prioritariamente alla realizzazione di infrastrutture aeroportuali sul sedime in concessione al gestore, o di interventi di ripristino della piena funzionalità dei beni realizzati con i contributi pubblici e, in secondo luogo, ad investimenti fuori sedime finalizzati al miglioramento delle infrastrutture a servizio del medesimo sistema aeroportuale.]

<sup>36</sup> [Cfr Provvedimento n.11573, del 9 gennaio 2003, nel caso A303 - AVIAPARTNER/SOCIETÀ AEROPORTO GUGLIELMO MARCONI DI BOLOGNA, pubblicato in Boll. 1-2/2003. ]

<sup>37</sup> [Così espressamente il testo di legge, riprendendo integralmente il testo della direttiva 96/67/CE.]

<sup>38</sup> [Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, COM(2006) 821 definitivo, Bruxelles 24.1.2007.]

annunci, sistema di scalo CUTE, ecc.); la gestione degli impianti statici centralizzati di distribuzione carburanti; la gestione degli impianti centralizzati di stoccaggio e lavaggio materiali *catering*.

**62.** Tali servizi, che sono strettamente necessari per lo svolgimento delle attività di decollo, atterraggio e volo, costituiscono un unico "pacchetto" di servizi, richiesti nella loro globalità dagli *handler* per la fornitura ai vettori dei servizi di assistenza a passeggeri e aeromobili, o dagli stessi vettori che ricorrono all'autoproduzione<sup>39</sup>.

In considerazione di quanto precede, l'accesso al complesso delle infrastrutture centralizzate e ai servizi connessi costituisce un mercato del prodotto rilevante ai fini della presente istruttoria, coerentemente ai precedenti comunitari<sup>40</sup>.

Si evidenzia che, in sede di memoria conclusiva, nonché di audizione finale, sia i denunciati che Airone hanno sostenuto che ogni singola infrastruttura centralizzata, coerentemente all'allegato A del Decreto Legislativo n. 18/99, dovrebbe identificare un distinto mercato del prodotto ai fini del procedimento antitrust.

Al riguardo, si osserva che i vettori necessitano, in ogni scalo aeroportuale, di utilizzare il complesso delle infrastrutture centralizzate, che fra loro non sono sostituibili, in misura rapportata al tipo aereo e al numero di passeggeri (per tutte si rinvia ai casi del BHS, 400Hz e dell'informativa al pubblico). Eventuali scelte di non richiedere, su singoli voli, alcuni servizi ad esse riconducibili appaiono assolutamente secondarie e insuscettibili di modificare la definizione del mercato. Le Parti evidenziano che solo in ipotesi marginali esiste una sostituibilità tra le diverse infrastrutture, citando l'utilizzo da parte di singoli passeggeri di *web check-in* invece del CUTE, e l'utilizzo dell'autobus invece del *loading bridge* per le operazioni di imbarco e sbarco passeggeri.

Tuttavia, ai fini della corretta definizione del mercato non rileva la sostituibilità più o meno parziale tra le diverse infrastrutture, quanto la circostanza fattuale per cui le stesse debbano necessariamente essere acquisite nel loro complesso dai vettori aerei al fine di poter svolgere la propria attività.

**63.** Un secondo gruppo di infrastrutture è identificato dai beni di uso comune e di uso esclusivo, che costituiscono un insieme composito di spazi ed infrastrutture che sono richiesti, a seconda delle effettive necessità di utilizzo, da tipologie diverse di soggetti che operano in ambito aeroportuale.

In particolare, ai sensi del Decreto Legislativo n. 18/99, i beni ad uso comune ricomprendono spazi aeroportuali singolarmente non frazionabili - quali ad esempio le piazzole, la viabilità di piazzale, le aree di sosta breve per gli aeromobili, le *hall*, le aree di disimpegno e movimentazione dei passeggeri-, che sono gestiti centralmente dal gestore aeroportuale, il quale consente l'utilizzo e/o l'accesso a singoli beni o porzioni degli stessi ai diversi operatori aeroportuali che ne facciano richiesta, in relazione alle proprie necessità.

I beni di uso esclusivo, come definiti dal Decreto Legislativo n. 18/99, sono invece locali ed aree ad utilizzo frazionabile - 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-, assegnati dal gestore in uso esclusivo ad operatori aeroportuali, sulla base delle specifiche esigenze.

**64.** L'analisi istruttoria ha evidenziato che, a differenza delle infrastrutture centralizzate, per le quali la domanda da parte di *handler* e vettori si rivolge all'insieme dei servizi nel suo complesso, la domanda di accesso ai beni di uso comune o esclusivo può riguardare solo alcuni di essi ed in misura differenziata, in relazione alle diverse esigenze degli operatori e alle loro scelte organizzative, per cui gli stessi non sono tra loro sostituibili per gli utenti. Ciò, in particolare, è vero per determinate tipologie dei beni in questione, per i quali la domanda deriva da *handler*, vettori o altri operatori che se ne servono per lo svolgimento di specifiche attività, nell'ambito dei c.d. servizi *aviation*, quali i servizi di assistenza a terra, definiti dall'allegato A del Decreto Legislativo n. 18/99; nello specifico, *i*) i servizi di assistenza carburante e olio, *ii*) i servizi di assistenza ristorazione *catering*, *iii*) i servizi di *handling cargo*.

Infatti, per il servizio di assistenza carburanti, la domanda di beni ad uso comune ed esclusivo è espressa dalle compagnie petrolifere ed è rivolta all'utilizzo di aree strumentali all'espletamento dell'attività di rifornimento carburante, costituita da spazi per lo stoccaggio ed il carico del carburante sugli aeromobili (c.d. aree di rispetto).

Al fine di offrire il servizio di assistenza *catering*, i *caterer* domandano locali funzionali al magazzinaggio dei cibi, delle bevande e degli accessori necessari alla loro preparazione, nonché per la preparazione e la consegna del cibo e delle bevande<sup>41</sup>.

Anche per l'offerta del servizio di *handling cargo*, vi è una domanda specifica, da parte di *handler* anche documentali e vettori che operano in autoproduzione, di spazi ed aree funzionali a tale scopo, quali magazzini, spogliatoi, aree per il ricovero delle attrezzature e uffici<sup>42</sup>. Un'analoga domanda per i medesimi spazi proviene anche dagli spedizionieri; tuttavia, nella misura in cui tali operatori svolgono un'attività diversa e complementare rispetto a quella svolta dagli *handler cargo* (inclusivi degli *handler* documentali e dei c.d. doganalisti) e dai vettori, che può essere svolta anche al di fuori del sedime aeroportuale, appare possibile individuare un mercato della messa a disposizione di beni ad uso

---

<sup>39</sup> [Cfr. doc. 7.269.]

<sup>40</sup> [Ex multis, decisione della Commissione nel caso M4164 Ferrovial/Quebec/GIC/BAA, del 23 maggio 2006.]

<sup>41</sup> [Cfr. doc. 7.254.]

<sup>42</sup> [Cfr. doc. 2.42.]

comune ed esclusivo circoscritto alla domanda delle prime due categorie di operatori, per i quali tali beni, in quanto strettamente indispensabili all'offerta di servizi di *handling*, non sono sostituibili con beni dislocati in altre aree<sup>43</sup>.

**65.** In considerazione delle peculiarità dei beni di uso comune o esclusivo cui gli operatori richiedono accesso, e che non appaiono sostituibili con altri beni, le distinte domande dei suddetti beni appaiono idonee a configurare distinti mercati merceologici e, segnatamente: *i)* il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo per lo svolgimento del servizio di assistenza carburante; *ii)* il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo per lo svolgimento del servizio di *catering*; *iii)* il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo per lo svolgimento del servizio di *handling* cargo per i vettori e gli operatori di *handling*.

**66.** Inoltre rileva, ai fini del procedimento in esame, la domanda di accesso a spazi in ambito aeroportuale per lo svolgimento dei servizi di sicurezza aggiuntivi.

Deve evidenziarsi, tuttavia, che sebbene tali attività, ove richieste dai vettori, vengano svolte generalmente dagli operatori di sicurezza all'interno di aree ad uso comune o esclusivo, lo svolgimento delle stesse, a differenza di quelle relative ai servizi di sicurezza di cui al Decreto Ministeriale n. 85/99, non è strettamente necessario, in quanto non costituisce attività strumentale al trasporto aereo (cfr. doc. 7.245).

#### *a.2) Il mercato dei servizi di handling merci*

**67.** 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.<sup>44</sup> Come detto, l'elenco dei servizi di assistenza a terra prestati negli aeroporti aperti al traffico aereo commerciale è contenuto nell'allegato A al Decreto Legislativo n. 18/99, che raggruppa 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*".

**68.** Con riferimento al settore delle merci, l'*handling* aeroportuale è un particolare anello della articolata filiera di attività coinvolte nel trasporto di merce a mezzo aereo: la merce (tipicamente di elevato valore e peso contenuto) viene trasportata, generalmente su gomma, dal sito di produzione all'aeroporto di partenza; all'interno del sedime aeroportuale la merce viene organizzata in apposite unità di carico e quindi caricata sugli aerei, a mezzo dei quali raggiunge l'aeroporto di destinazione; da qui, di nuovo su gomma, raggiunge il cliente finale.

L'insieme di tali attività coinvolge diverse categorie di soggetti: oltre ai vettori aerei, anche gli spedizionieri, che organizzano la spedizione delle merci a mezzo aereo, predispongono la necessaria documentazione e curano, spesso per il tramite di società di logistica<sup>45</sup>, la raccolta della merce presso i siti di produzione, il trasporto su gomma da e per l'aeroporto e la consegna ai clienti finali. All'interno del sedime aeroportuale gli operatori di *handling* si occupano della gestione della merce.

**69.** Tra i soggetti indicati si sviluppa un complesso di relazioni economiche, tra cui rileva innanzitutto la domanda del servizio di trasporto aereo - comprensivo di tutte le attività necessarie a condurre la merce dal sito di produzione al cliente finale - che viene indirizzata dalle società manifatturiere (dette anche caricatori) agli spedizionieri o alle società di logistica.

Entro la cornice di questo rapporto principale si inseriscono altre relazioni intermedie:

- da un lato lo spedizioniere o la società di logistica sceglie il vettore aereo cui affidare il trasporto;
- dall'altro lato il vettore aereo sceglie, tra gli *handler* presenti nell'aeroporto di partenza, quello a cui affidare la predisposizione della merce.

Per quanto riguarda i corrispettivi, l'*handler* riceve dal vettore aereo il corrispettivo per i servizi di *handling*; il vettore domanda allo spedizioniere un corrispettivo idoneo a remunerare la propria attività di trasporto della merce a mezzo aereo e a recuperare - interamente o in parte - la tariffa di *handling*; lo spedizioniere richiede al caricatore un corrispettivo idoneo a remunerare il proprio servizio e a recuperare, almeno in parte, il costo del vettore.

**70.** Con specifico riferimento alle attività di *handling*, rileva distinguere tra le operazioni che insistono sulle piste (lato rampa) e quelle che invece si svolgono sulla porzione di sedime antistante le piste (lato terra). Le condotte di AdR qui in esame propriamente si riferiscono alle attività di *handling* merci lato terra e, segnatamente, ai servizi resi in relazione alle merci esportate.

Questi includono: l'accettazione della merce, che generalmente arriva sfusa presso lo scalo aeroportuale di partenza<sup>46</sup>; la movimentazione della merce ed eventualmente lo stoccaggio della stessa nei magazzini dell'*handler*;

---

<sup>43</sup> [Cfr. doc. 7.245.]

<sup>44</sup> [Cfr. da ultimo il provvedimento dell'Autorità nel caso A/303, citato.]

<sup>45</sup> [Talvolta il perimetro di attività svolte dalle società di logistica si estende fino ad includere alcuni servizi di *handling* aeroportuale: è questo ad esempio il caso di una delle società presenti presso lo scalo di Fiumicino (ALHA), che verrà più estesamente descritto in seguito.]

<sup>46</sup> [L'attività consiste nella presa in carico della merce da parte dell'*handler*, nella verifica della rispondenza della stessa ai documenti di accompagnamento e nell'effettuazione dei previsti controlli di sicurezza.]

l'allestimento della merce per il carico, generalmente mediante apposite unità di carico (*pallet* o *container*)<sup>47</sup>; i controlli di sicurezza, la predisposizione, per ciascuna unità di carico, del relativo documento di imbarco (cosiddetto manifesto ICAO<sup>48</sup>) e la rilevazione del peso – informazione necessaria ai fini del bilanciamento del carico. Di queste attività, alcune – tipicamente gli adempimenti doganali e di sicurezza che intervengono successivamente alla predisposizione delle unità di carico – devono necessariamente essere svolte in aree all'interno del sedime prospicienti le piste, mentre le altre (accettazione e movimentazione della merce, allestimento delle unità di carico) possono essere svolte presso qualsiasi area, adeguatamente attrezzata, purché all'interno del sedime aeroportuale.

Esaurite tali attività, le unità di carico vengono prese in consegna dall'*handler* di rampa che provvede al trasporto delle stesse sull'aeromobile.

**71.** Ai fini della definizione del mercato rilevante, sotto il profilo merceologico, rileva in primo luogo considerare che le attività di *handling* sono del tutto distinte, dal punto di vista funzionale, dalle altre attività che compongono la descritta filiera del trasporto merci a mezzo aereo; esse, in particolare, rappresentano una attività ausiliaria al trasporto aereo in senso stretto.

D'altra parte, i servizi di assistenza merci non presentano alcuna sostituibilità funzionale con altri servizi di *handling* prestati all'interno del sedime aeroportuale, quali, ad esempio, l'assistenza passeggeri, l'assistenza bagagli o l'assistenza operazioni in pista. Gli stessi, pertanto, coerentemente con l'orientamento comunitario e nazionale, possono essere ritenuti un mercato rilevante distinto<sup>49</sup>.

### ***b) I mercati geografici***

**72.** La dimensione geografica dei mercati del prodotto *i)* della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo strumentali allo svolgimento del servizio di assistenza carburante; *ii)* della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento del servizio di *catering*; *iii)* della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento del servizio di *handling* cargo; nonché *iv)* dell'accesso al complesso delle infrastrutture centralizzate e ai servizi connessi, coincide con gli spazi dei singoli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, gestiti da AdR.

**73.** Con specifico riferimento al mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento del servizio di *handling* cargo, AdR, in sede di memoria conclusiva e di audizione finale, ha contestato l'individuazione della dimensione geografica di detto mercato compiuta dall'Autorità, evidenziando come essa debba essere più ampia in quanto numerosi spedizionieri operano al di fuori del sedime aeroportuale.

Al riguardo si ribadisce che, ai fini dell'individuazione del mercato rilevante, sono stati presi in considerazione solamente gli *handler* cargo (inclusivi degli *handler* documentali e dei c.d. doganalisti) e vettori in autoproduzione che svolgono la propria attività in concorrenza con AdR almeno su alcuni dei servizi di assistenza merci ai sensi del Decreto Legislativo n. 18/99, e per i quali la localizzazione all'interno del sedime aeroportuale, seppure al di fuori della cargo city, è indispensabile per l'espletamento dei servizi offerti. Al contrario l'attività degli spedizionieri, in quanto complementare e non sostituibile con quella svolta dagli *handler* cargo e dai vettori in autoproduzione, può essere svolta al di fuori del sedime aeroportuale.

**74.** Con riferimento al mercato delle infrastrutture centralizzate, i vettori che effettuano l'autoassistenza in un dato scalo necessitano nello scalo stesso, e non altrove, delle infrastrutture e degli spazi a supporto dell'attività di assistenza a terra. La medesima considerazione rileva anche per quanto riguarda gli *handler*; questi ultimi sono vincolati dai contratti di assistenza stipulati con i vettori aerei, che individuano gli scali su cui i servizi di *handling* devono essere resi, sulla base di proprie considerazioni legate al piano di rotta del loro *network*.

**75.** Per quanto riguarda la dimensione geografica del mercato della messa a disposizione di spazi per lo svolgimento di servizi di sicurezza aggiuntivi, essa può essere circoscritta ai singoli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, inclusiva di tutti gli spazi siti all'interno del sedime aeroportuale, e non solo delle aree di uso comune ed esclusivo.

**76.** Infine, la dimensione geografica del mercato dei servizi di *handling* cargo coincide con l'aeroporto di Fiumicino, scalo su cui si svolge l'attività merci nel sistema aeroportuale romano. 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 sugli aerei di linea passeggeri. Le merci viaggiano quindi a riempimento delle stive per quella parte non occupata dalle valigie (cosiddetta produzione "con costi connessi"), sugli aeroporti di destinazione del traffico passeggeri che non sono fra loro sostituibili e che definiscono il mercato rilevante dal punto di vista geografico. La produzione di un servizio combinato di passeggeri e merci consente alle compagnie aeree una migliore distribuzione dei costi che sono legati al vincolo di capacità (la dimensione dell'aereo), sulla base delle curve di domanda per le due categorie di utenza (passeggeri e merci) e, pertanto, una maggiore flessibilità dei piani di volo.

Peraltro, in Italia non si registra la presenza di aeroporti con una chiara vocazione cargo, essendo quest'ultimo un segmento residuale rispetto al complesso del traffico aereo sviluppato, generalmente legato al traffico passeggeri.

---

<sup>47</sup> [Il trasporto di merce sfusa non è escluso, ma riveste importanza minore.]

<sup>48</sup> [Tale attività viene indicata anche come "manifestazione della merce".]

<sup>49</sup> [Cfr. decisione dell'Autorità del 20 settembre 2000, nel caso A/247 - Aeroporti di Roma-Tariffe del Groundhandling e Decisione della Commissione del 14 gennaio 1998, caso IV/34.801, FAG - Flughafen Frankfurt/Main AG, punto 62 (GUCE del 11/03/1998, L 72, p. 30), in cui la Commissione ha ritenuto che, in linea di massima, i singoli servizi di assistenza a terra possono costituire mercati del prodotto distinti.]

A questo proposito va evidenziato come i voli *all cargo* che interessano l'aeroporto di Fiumicino siano assolutamente marginali rispetto al numero di voli che combinano insieme passeggeri e merci e abbiano un peso percentuale pari a circa l'8% rispetto al totale della merce trattata nello scalo<sup>50</sup>.

#### **c) I mercati rilevanti**

**77.** Pertanto, i mercati rilevanti, oggetto di analisi nel presente procedimento, sono rappresentati dai seguenti mercati:

- i)* il mercato dell'accesso alle infrastrutture centralizzate e ai servizi ad esse connessi;
- ii)* il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo strumentali allo svolgimento del servizio di assistenza carburante;
- iii)* il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento del servizio di *catering*;
- iv)* il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento del servizio di *handling cargo*;
- v)* il mercato della messa a disposizione di spazi in ambito aeroportuale per lo svolgimento dei servizi di sicurezza;
- vi)* il mercato dei servizi *handling cargo*.

I mercati da *i)* a *v)* si ritengono avere dimensione geografica coincidente con gli scali di Fiumicino e Ciampino, mentre la dimensione geografica del mercato dei servizi *handling cargo* coincide con il solo scalo di Fiumicino.

#### **d) Struttura dei mercati**

##### *d.1) I mercati delle infrastrutture aeroportuali*

**78.** AdR, quale concessionaria esclusiva della gestione degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, è monopolista legale nella gestione e messa a disposizione di tutte le infrastrutture aeroportuali e, dunque, in tutti i mercati relativi alla gestione delle infrastrutture aeroportuali.

##### *d.2) Il mercato dei servizi di handling cargo*

**79.** Per quanto concerne il mercato dei servizi di *handling cargo*, tali attività sono state svolte da AdR in regime di monopolio fino al 2004 e successivamente in condizioni di vantaggio non replicabile da parte dei concorrenti.

Sino al 2004, infatti, lo svolgimento in concorrenza delle attività di *handling merci* all'interno dell'area aeroportuale di Fiumicino ha trovato un ostacolo nelle limitate superfici dell'edificio adibito all'attività cargo: tale limitazione infrastrutturale aveva infatti spinto ENAC a riservare in esclusiva ad AdR la prestazione dei servizi, ai sensi dell'articolo 12 del Decreto Legislativo n. 18/99.

**80.** Successivamente, nell'agosto del 2004, all'interno della zona aeroportuale è stata completata la realizzazione, da parte di AdR, di una nuova infrastruttura dedicata all'attività cargo (c.d. *cargo city*), ubicata oltre la linea doganale, con accesso diretto sulle piazzole di sosta degli aeromobili. La gestione di tale area, di cui ENAC ha riconosciuto la qualifica di infrastruttura centralizzata, è stata affidata in esclusiva ad AdR.

Quanto all'utilizzo dell'infrastruttura, AdR aveva inizialmente previsto di riservare a sé stessa una porzione pari al 60% dell'area complessivamente disponibile, e di assegnare il restante 40% in sub-concessione ad un secondo *handler*.

Tale frazionamento è stato approvato da ENAC con una nota del 19 aprile 2004, nella quale l'Ente aveva "ritenuto compatibile la presenza di un secondo operatore, oltre ad AdR, nell'edificio cargo, con riferimento alle caratteristiche della nuova *cargo city* ed al volume delle merci trattate ed attese sullo scalo di Fiumicino"<sup>51</sup>, nonché con lettera del 22 luglio 2005<sup>52</sup>.

**81.** In ragione della mancata aggiudicazione della gara per il secondo *handler* (su cui infra sezione V.IV.A), AdR ha rappresentato, fino a tutto il 2007, il principale operatore di *handling merci* presso lo scalo di Fiumicino. La società, infatti, per effetto della localizzazione all'interno dell'Edificio Cargo, svolgeva tutte le funzioni in cui si articola l'attività di *handling* in relazione alle merci esportate, incluse quelle operazioni che, in ragione delle normative doganali e di sicurezza, devono necessariamente essere effettuate all'interno dell'Edificio Cargo, prospiciente alle piste<sup>53</sup>.

**82.** Sullo scalo di Fiumicino sono presenti altri due operatori – ALHA e BAS – che, limitatamente alla merce esportata, svolgono una parte delle attività di *handling*, segnatamente la predisposizione delle unità di carico.

Tali operatori non possono replicare l'offerta di servizi di assistenza di AdR, giacché la loro localizzazione all'esterno della *cargo city* rende materialmente impossibile lo svolgimento dell'intera sequenza di attività necessarie alla predisposizione della merce destinata all'esportazione, in particolare di quelle che tassativamente devono essere svolte in area prospiciente le piste (tipicamente adempimenti doganali e di sicurezza), per le quali è imprescindibile il ricorso ad AdR, l'unico operatore attivo all'interno dell'infrastruttura dotata di accesso alle piste. ALHA e BAS, in ogni caso, rappresentano l'unica forma di concorrenza allo stato possibile nel mercato dell'*handling merci* presso lo scalo di Fiumicino.

**83.** ALHA è un operatore attivo a livello nazionale nell'offerta di servizi di logistica e di trasporto che, a partire dal 2001, opera anche in qualità di *handler cargo* presso lo scalo di Milano Malpensa, ove si avvale dei magazzini e delle

---

<sup>50</sup> [Tale percentuale è stata pari a circa il 5% nel 2005 e nel 2006 e a circa l'8% nel 2007, cfr. doc.8.305.]

<sup>51</sup> [Cfr. documento 3. 73.]

<sup>52</sup> [Cfr. Allegato 2 della segnalazione del 18 settembre 2006, doc.2.37.]

<sup>53</sup> [Si fa presente che, a partire dal gennaio 2008, la medesima posizione di mercato è ricoperta da Argol S.p.A. che ha sostituito AdR nella gestione delle attività di *handling merci* presso lo scalo di Fiumicino.]

infrastrutture localizzate all'interno dell'infrastruttura cargo<sup>54</sup>. L'attività di allestimento della merce esportata che ALHA svolge a Fiumicino ha avuto inizio su impulso di alcune imprese manifatturiere, già clienti di tale operatore per il servizio di trasporto della merce da/verso lo scalo<sup>55</sup>.

BAS è un'impresa con sede presso lo scalo di Fiumicino, attiva nell'offerta di servizi di trasporto e logistica per le merci ed i bagagli che, alla pari di ALHA, ha esteso la propria attività anche all'allestimento della merce da esportazione.

L'insieme degli operatori di *handling* merci presenti a Fiumicino è infine completato da Alitalia, che fornisce i servizi soltanto in autoproduzione, nonché da numerosi operatori che svolgono attività di solo *handling* documentale<sup>56</sup>.

**84.** Secondo i dati forniti dagli operatori del settore, la merce esportata dallo scalo di Fiumicino ammonta a circa 40-45 mila tonnellate (dato 2005), al netto delle quantità trattate in autoproduzione da Alitalia<sup>57</sup>.

L'attività di ALHA e BAS, limitata all'allestimento della merce, interessa rispettivamente circa il 30%-40% ed il 10%-20% della merce in *export*; il restante 50% della merce esportata è allestita da AdR, che inoltre, come già detto, si occupa delle fasi ulteriori rispetto all'allestimento per l'intero volume di traffico merci esportate<sup>58</sup>.

**85.** Non svolgono invece attività di *handling* merci gli spedizionieri, che pure sono presenti in numero elevato presso lo scalo di Fiumicino: l'attività di tale categoria di operatori consiste infatti nell'organizzazione della spedizione delle merci a mezzo aereo, nella predisposizione della necessaria documentazione ed, eventualmente, nel trasporto via terra.

## **V.II. IL SISTEMA AEROPORTUALE GESTITO DA AdR**

**86.** AdR gestisce un sistema aeroportuale articolato in due distinti aeroporti – Fiumicino e Ciampino – formalmente istituito dalla legge n. 10 novembre 1973, n. 755, che riconosce a AdR l'abilitazione a svolgerne l'esercizio e conseguentemente l'autorizzazione a far propri tutti i diritti da ciò derivanti. I rapporti tra AdR e lo Stato sono stati specificamente regolati da una Convenzione, sottoscritta da AdR con ENAC, che ne proroga l'autorizzazione al 30 giugno 2044.

**87.** Ciascuno dei due scali che compongono il sistema aeroportuale romano ha una specifica vocazione: Fiumicino è un *hub* in grado di servire sia traffico intercontinentale e internazionale su lunghe distanze, che traffico anche *point-to-point* nazionale ed internazionale su rotte infracomunitarie; Ciampino è un aeroporto che ha registrato un importante sviluppo negli ultimi anni, in ragione dell'incremento di traffico delle compagnie *low cost* che a sua volta si riflette sui volumi di traffico.

Lo scalo di Fiumicino rappresenta in termini di passeggeri trasportati il primo scalo italiano, avendo sostenuto nel 2006 un traffico passeggeri pari a circa 30 milioni di unità, mentre nel 2007 il dato si è attestato su circa 33 milioni. Lo scalo di Ciampino, invece, negli stessi anni ha rispettivamente registrato un traffico di 4,9 e 5,4 milioni di passeggeri<sup>59</sup>.

**88.** Complessivamente, nel periodo 1991 – 2004, il sistema aeroportuale romano ha registrato un tasso medio annuo di crescita pari al 3,1% in termini di passeggeri, con picchi negativi riconducibili alle condizioni di mercato a livello internazionale, anche a seguito degli eventi dell'11 settembre 2001 e al rischio epidemia SARS<sup>60</sup>.

Alla data attuale, come di seguito meglio illustrato<sup>61</sup>, l'evoluzione del traffico è stata significativamente superiore alle previsioni contenute nella bozza di Contratto di Programma<sup>62</sup>.

## **V.III LE CONDOTTE DI AdR PER LA DETERMINAZIONE DEI CORRISPETTIVI**

### **a) I corrispettivi per le infrastrutture centralizzate**

**89.** Successivamente all'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 18/99 - che affermava l'orientamento ai costi come criterio per la determinazione dei corrispettivi per le infrastrutture centralizzate, i beni di uso comune e di uso esclusivo – AdR, focalizzando la propria attività sulle infrastrutture centralizzate, ha in primo luogo provveduto, di concerto con il Comitato Utenti, ad individuare le linee di attività interessate negli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, pervenendo alla seguente classificazione delle infrastrutture centralizzate:

- pontili per l'imbarco e lo sbarco;
- sistema smistamento e riconsegna bagagli (BHS e nastri smistamento partenza e riconsegna arrivi);
- impianti centralizzati di alimentazione, pre-condizionamento e riscaldamento aeromobili (400 Hz) e *de-icing*;
- impianto centralizzato di depurazione biologica (acqua/oli) e distruzione rifiuti di bordo;
- impianto di stoccaggio merci;
- impianto di stoccaggio e distribuzione carburanti;

<sup>54</sup> [Presso lo scalo di Malpensa ALHA è il secondo operatore cargo in concorrenza con Malpensa Logistica Europa – MLE, controllata da SEA S.p.A.; entrambi gli operatori hanno accesso alla cargo city.]

<sup>55</sup> [Cfr. doc. 7.204, verbale audizione ALHA.]

<sup>56</sup> [Cfr. doc. 8.316.]

<sup>57</sup> [Cfr. verbale audizione ALHA, doc. 7.204. Alla determinazione del traffico complessivo, pari a circa 140.000 tonnellate, concorrono, oltre alla merce esportata (40-45.000 tonnellate), la merce importata (45-50.000 tonnellate), la merce trattata da Alitalia in autoproduzione (circa 35.000 tonnellate) e la posta (circa 15.000 tonnellate).]

<sup>58</sup> [Cfr. doc. 7.204.]

<sup>59</sup> [Dati Assoaeroporti.]

<sup>60</sup> [Cfr. Bozza Contratto di Programma 2005-2009, doc. 2.55.]

<sup>61</sup> [Cfr. infra sezione Le previsioni di traffico.]

<sup>62</sup> [Per il 2007 il traffico registrato è stato pari a circa 33 milioni di passeggeri, contro i 30 stimati.]

- sistemi informatici centralizzati (informativa al pubblico, sala annunci, sistema di scalo CUTE, sistema di telecomunicazioni).

Con lettera del 26 settembre 2000<sup>63</sup> ENAC ha espresso parere favorevole alla proposta di classificazione di AdR, riconoscendone la sostanziale conformità con il documento di carattere generale elaborato dal gruppo di lavoro composto da ENAC, Assoaeroporti, Agisa e dal Comitato Utenti<sup>64</sup>.

90. Per quanto concerne la definizione dei corrispettivi per le infrastrutture centralizzate, AdR già nel dicembre 1999 aveva avviato incontri con i Comitati Utenti di Fiumicino e Ciampino e nel gennaio 2000 aveva contattato ENAC per addivenire alla definizione degli stessi. Infatti, nel dicembre 2000 furono sottoposti ad ENAC prospetti relativi ai costi pertinenti alle infrastrutture centralizzate, che, in assenza di contabilità analitica e delle linee guida da parte di ENAC stesso, vennero elaborati secondo un modello di ripartizione dei costi messo a punto da AdR. Sulla base di tali costi AdR ha elaborato le tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate<sup>65</sup>. Tali tariffe entrarono in vigore nel 2000 e furono successivamente indicate anche nel capitolato della gara per la selezione degli operatori di *handling*, "formalmente approvato in ogni sua parte, inclusi quindi i corrispettivi [delle infrastrutture centralizzate]" da ENAC nel febbraio 2001<sup>66</sup>.

91. AdR, dunque, a partire dal 2001 ha iniziato ad applicare, nei rapporti con i vettori e gli *handler*, i corrispettivi per le infrastrutture centralizzate indicati nella proposta elaborata ed illustrata ad ENAC, nonché ai Comitati Utenti. Tali corrispettivi sono tuttora vigenti e non sono stati modificati nemmeno per aggiornarli all'indice ISTAT<sup>67</sup>.

#### **b) L'iniziativa di AdR per la predisposizione del Contratto di Programma**

92. Successivamente ai primi contatti con il CU, AdR si è attivata per la elaborazione del Contratto di Programma, secondo le modalità specificate dalla Delibera CIPE n. 86/2000, 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 e certificati da Ernest&Young), e la presentazione degli stessi al CU.

Successivamente all'avvio dell'istruttoria ENAC, in data 15 febbraio 2005, AdR ha presentato al CU 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 ed a quello della qualità, al costo del capitale. L'istruttoria ENAC si è conclusa il 25 maggio 2005, data in cui l'ente di regolazione ha deliberato l'approvazione alla bozza del Contratto di Programma relativo al periodo 2005-2009. Tale documento non è stato approvato da parte dei Ministeri competenti, anche a seguito dell'intervenuta modifica normativa di cui alla legge n. 248/05<sup>68</sup>. Infatti ENAC, nell'ottobre 2005, ha informato AdR dell'opportunità di sospendere il processo relativo all'adozione del Contratto di Programma in quanto l'emanazione della legge n. 248/05 implicava la necessità di un riesame complessivo dei corrispettivi regolamentati nel settore *aviation*<sup>69</sup>.

93. Uno dei punti che è stato oggetto di maggiore discussione tra ENAC ed AdR nel processo di elaborazione del Contratto di Programma ha riguardato l'ammontare delle immobilizzazioni sulla base delle quali addivenire alla determinazione della Regulatory Asset Base<sup>70</sup> (di seguito RAB).

Infatti, nel caso di AdR, ai fini della determinazione della RAB assume rilievo cruciale il valore della concessione aeroportuale corrisposto dagli attuali azionisti al momento della privatizzazione di AdR – perfezionatasi in data 21 maggio 2001<sup>71</sup>. L'operazione aveva comportato l'acquisizione, a titolo oneroso, della concessione di uso del complesso delle infrastrutture aeroportuali del sistema romano, realizzate con contributi pubblici.

A tale riguardo, nella bozza del Contratto di Programma predisposto da AdR e ENAC viene riconosciuta l'opportunità di includere, nella determinazione della RAB, un ammontare commisurato all'onere sostenuto da AdR per l'acquisizione

---

<sup>63</sup> [Cfr. doc. 7.278, allegato 2.]

<sup>64</sup> [Come detto, ENAC qualifica come infrastrutture centralizzate "qualsiasi impianto a terra che per complessità, costo o impatto ambientale sia ritenuto, con riferimento anche alla specifica realtà aeroportuale, non duplicabile ed altresì non suscettibile di frazionamento, la cui gestione, pertanto [...] deve essere riservata ad un unico soggetto che provvede – sulla base di criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori – a regolamentarne, coordinarne e garantirne l'utilizzazione da parte dei vari operatori in termini di sicurezza ed efficienza operativa". (Cfr. allegato 1 al doc. 7.245.). Cfr. anche doc. 7.278, allegati da 11 a 17.]

<sup>65</sup> [Cfr. doc. 7.269; doc. 7.278, allegati da 3 a 9. ]

<sup>66</sup> [Cfr. allegato 2 al verbale di audizione ENAC del 16 marzo 2007 (doc. 7.245 bis).]

<sup>67</sup> [Cfr. allegato 1, doc. 7.245.]

<sup>68</sup> [Secondo quanto previsto dalla Delibera CIPE 86/2000 il contratto di programma siglato da ENAC e dal gestore aeroportuale deve essere sottoposto ad una valutazione tecnica da parte del CIPE e ad una approvazione finale da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero dei trasporti) e del Ministero dell'economia e delle finanze.]

<sup>69</sup> [Cfr. doc 2.62.]

<sup>70</sup> [RAB è l'acronimo di Regulatory Asset Base e rappresenta il valore del capitale investito netto calcolato sulla base delle regole definite dal regolatore di un settore al fine della determinazione dei ricavi di riferimento.]

<sup>71</sup> [Fino al febbraio 1999 il controllo di AdR è stato detenuto da società appartenenti all'IRI, che fino al luglio 1997 ne detenevano il 99,2% del capitale, e che poi sono scese al 54,2%, per effetto del collocamento sul mercato azionario di una quota pari al 45%. A seguito della emanazione, in data 25 febbraio 1999, del D.P.C.M. che ha disposto la dismissione della partecipazione detenuta da IRI in AdR mediante trattativa privata, la stessa è stata acquisita, in data 15 giugno 2000, dalla "cordata Leonardo" (composta dalle società Gemina S.p.A., Falck S.p.A., Compagnia Italtipetroli S.p.A. e Impregilo S.p.A.) per il tramite della società veicolo Leonardo S.p.A. (Cfr. C4056 - FALCK-GEMINA-IMPREGILO-COMPAGNIA ITALPETROLI/AEROPORTI DI ROMA, in bollettino n. 20/2000). Quest'ultima, dopo aver incrementato, mediante un'OPA, la propria partecipazione fino al 95,892% del capitale sociale di AdR, ha proceduto, in data 21 maggio 2001, alla fusione per incorporazione della stessa; la società risultante dalla fusione ha assunto la denominazione di Aeroporti di Roma S.p.A..]

della concessione, evidentemente strumentale allo svolgimento dell'attività di gestione aeroportuale<sup>72</sup>. Tuttavia, in relazione alla metodologia di calcolo della grandezza contabile da imputare alla RAB, la posizione di AdR e quella di ENAC divergevano sostanzialmente.

In particolare ENAC sosteneva che, nella determinazione di corrispettivi orientati ai costi, bisognava considerare solo il valore attuale delle infrastrutture finanziate dallo Stato, rilevate da AdR in concessione, (nella misura in cui le stesse sono dedicate alle attività regolamentate)<sup>73</sup>, e non invece quella componente del valore della concessione che risulta determinata in funzione della redditività attesa dai servizi concessi, dopo l'acquisizione della concessione.

AdR, dal canto suo, riteneva che, al fine di quantificare l'onere sostenuto, fosse corretto considerare l'intero valore della concessione – pari a 2.129 milioni di euro al 31 dicembre 2001<sup>74</sup> – in quando la documentazione disponibile all'atto della privatizzazione non recava dati di costo e ricavo analiticamente organizzati e quindi non consentiva di imputare il valore delle immobilizzazioni a singole linee di attività.

In tale contesto, l'acquirente avrebbe ragionevolmente ritenuto che la composizione del reddito della società ed il suo livello complessivo derivassero da una struttura dei corrispettivi orientata ai costi per i servizi regolati e definita sulla base del margine di profitto commerciale per i servizi non regolamentati.

AdR quindi proponeva di attribuire alla RAB una porzione dell'intero valore della concessione commisurata alla incidenza delle infrastrutture dedicate alle attività regolamentate sul totale delle infrastrutture aeroportuali, sulla base della proporzione individuata da ENAC<sup>75</sup>.

**94.** La RAB determinata sulla base del criterio proposto da ENAC risulta pari, per l'anno 2005, a circa 804 milioni di euro; viceversa, la RAB determinata da AdR, per il medesimo anno, risulta pari a circa 1.420 milioni di euro.

Nell'ambito dell'istruttoria ENAC relativa al Contratto di Programma, la divergenza tra AdR ed ENAC non ha trovato composizione, così che al Ministero dell'Economia è stata inviata una bozza del documento che includeva entrambe le ipotesi di valorizzazione dell'onere della concessione, pur assumendo quella proposta da ENAC per l'elaborazione della proposta tariffaria.

**95.** A tale riguardo si ricorda nuovamente che la Direttiva del CIPE n. 38/2007 ha risolto definitivamente la questione, stabilendo che, per le società di gestione aeroportuale nel cui capitale abbiano fatto ingresso soggetti privati a titolo oneroso, come AdR, la possibilità di includere nel capitale netto investito a fini tariffari le immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici è ammessa a pieno titolo e pertanto senza imposizione di restrizioni sul godimento, da parte del gestore, dei relativi ricavi.

**96.** Il tasso "normale" di profitto – secondo cui valorizzare il capitale investito remunerabile quantificato dalla RAB – viene calcolato sulla base della metodologia WACC/CAPM, volta ad individuare condizioni di remunerazione del capitale investito dal gestore aeroportuale conformi a quelle ottenibili in altri settori caratterizzati dallo stesso profilo di rischio. A tale riguardo ENAC e AdR hanno convenuto sull'opportunità di considerare un valore del WACC (prima dell'imposizione fiscale) pari al 10%<sup>76</sup>.

**97.** Per ognuna delle linee di attività, la somma dei costi operativi pertinenti e della normale remunerazione della RAB determina i cosiddetti ricavi di equilibrio. Questi ultimi, rapportati al pertinente *driver* di traffico, determinano, per ciascun servizio oggetto di regolazione, il corrispettivo unitario (orientato ai costi).

Il Contratto di Programma, in quanto documento a valenza pluriennale, reca, oltre al corrispettivo unitario di riferimento nell'anno base, anche il profilo dinamico di tale variabile nel corso dell'intero periodo regolatorio. Ai fini della dinamica tariffaria assumono rilievo, da un lato, le prospettive di incremento della produttività nella gestione aeroportuale, da cui dipende l'evoluzione dei costi e dunque dei ricavi di equilibrio, e, dall'altro lato, le previsioni relative al traffico che verrà sviluppato dal sistema aeroportuale considerato, che determinano l'evoluzione delle grandezze ai quali i ricavi vengono rapportati per elaborare i corrispettivi unitari.

Con specifico riferimento agli incrementi di produttività, nel Contratto di Programma vengono attribuiti al gestore aeroportuale degli obiettivi, definiti in relazione agli incrementi di produttività dei fattori per effetto della crescita dei volumi di traffico e all'efficiamento nell'impiego dei fattori (a parità di traffico)<sup>77</sup>.

**98.** I corrispettivi determinati nell'ambito del Contratto di Programma sulla base del principio di orientamento ai costi inclusivo di un margine per la remunerazione del capitale – relativi alle infrastrutture centralizzate, ai beni di uso comune ed a quelli di uso esclusivo – risultano generalmente difformi da quelli correntemente applicati da AdR.

In particolare, per alcune voci (tra cui i pontili di imbarco, CUTE, *access fee*, banchi *check-in* a Fiumicino, nonché i banchi *check-in* a Ciampino) la difformità consiste in una eccedenza della tariffa vigente rispetto a quella del Contratto di Programma; per

---

<sup>72</sup> [Tale posizione, condivisa da AdR ed ENAC, superava il divieto di inclusione degli asset finanziati dallo Stato nel capitale investito a fini regolatori, affermato nella Delibera CIPE n. 86/2000: questa, infatti, in relazione alle opere finanziate dallo Stato, riconosceva che gravano sui costi dei servizi regolamentati soltanto gli oneri sostenuti dal gestore, nell'arco della durata della concessione, per il mantenimento in piena efficienza delle opere e per la loro riconsegna al concedente o al subentrante, in condizioni di uso normale e di regolare funzionamento, alla scadenza della concessione (par. 2.4, punto b1 della Delibera CIPE n. 86/2000).]

<sup>73</sup> [ENAC attribuisce alla RAB, una porzione dei diritti d'uso pari oscillante, nel periodo regolatorio 2005-2009, tra il 76% ed il 77%.]

<sup>74</sup> [Nel bilancio relativo all'esercizio concluso il 31 dicembre 2000 la concessione è iscritta per un valore pari a 2.179 milioni di euro, che, a distanza di un anno, risulta ridotto a 2.129 milioni per effetto della rata di ammortamento nel frattempo maturata.]

<sup>75</sup> [Compresa dunque tra il 76% ed il 77%.]

<sup>76</sup> [Tale valore, superiore a quello determinato per SEA (pari al 7,7%) è considerato eccessivamente elevato da IBAR. Cfr. allegato 8 al verbale dell'audizione del 6 ottobre 2006, doc. 2.42.]

<sup>77</sup> [La Delibera CIPE considera anche obiettivi di produttività in relazione allo sfruttamento delle economie di scala; questi, tuttavia, non sono stati considerati nel Contratto di Programma di AdR relativo al periodo 2005-2009, in considerazioni di previsioni secondo cui l'andamento della capacità in ogni singola componente di processo, ed in particolare della componente con minori livelli di prestazioni che condiziona la capacità complessiva dell'aeroporto (i gates, nello specifico) non risulterà in crescita prima del 2008. ]

altre, invece, (ad esempio per il BHS ed i nastri smistamento e riconsegna bagagli, *de-icing*, 400Hz, uffici e locali operativi a Fiumicino) la tariffa corrente è inferiore, in alcuni casi anche in misura significativa, a quella indicata nella bozza del Contratto di Programma.

Un confronto sinottico tra le tariffe vigenti e quelle individuate nella bozza del Contratto di Programma è presentato nella tabella che segue. Con riguardo a queste ultime, nel confronto, in particolare, si considera il "corrispettivo unitario di equilibrio costante nel periodo", ovvero un valore costante per tutto l'orizzonte temporale di riferimento, ottenuto tenendo conto della dinamica degli investimenti e del traffico, nonché degli interessi finanziari relativi alle fluttuazioni tariffarie.

**Tabella 1: confronto corrispettivi vigenti vs. corrispettivi CdP AdR**

	Unità misura	Tariffa vigente (€) Dal 2001	Valore medio unitario (€) CdP 2005-9	Tariffa vigente vs CdP in %
<i>CENTRALIZZATE</i>				
BHS FCO	Bagagli in partenza	1,60	2,96	+ 85%
Nastri smistamento bagagli – Term. A FCO	Bagagli partenze domestiche FCO	0,09	0,60	+566,6%
Nastri riconsegna bagagli – Term. A, B, C FCO	Bagagli in arrivo FCO	0,176	0,33	+ 87,5%
De-icing	Litri erogati Intervento su aeromobile <sup>78</sup>	Costo + 10% 248,93	Costo + 10% 310,14	Invariato +24,59%
Pontili imbarco FCO	Attracchi FCO	240	185,86	- 22,56%
CUTE FCO	Passeggeri totali FCO	0,116	0,083	- 28,45%
400 Hz	Ore di utilizzo <sup>79</sup>	11,88	14,88	+ 25,25%
<i>BENI USO COMUNE</i>				
access fee FCO	tonnellate	0,30	0,21	- 30,0%
<i>BENI USO ESCLUSIVO</i>				
Banchi check in FCO	Canone annuo banchi	20.690,00	20.034,91	- 3,17%
Banchi check in CIA	Canone annuo banchi	20.670,00	19,600,00	- 5,18%
Uffici e locali operativi FCO	Canone mensile mq <sup>80</sup>	28,46	30,44	+ 6,96%

FONTE: bozza di contratto di programma AdR, allegati 3 e 4 doc. 7.245 bis

NOTA: non è possibile effettuare il confronto in relazione ai corrispettivi per le infrastrutture dedicate agli annunci sonori, in quanto nella bozza di Contratto di Programma i relativi corrispettivi sono inglobati in altre voci (diritti di imbarco passeggeri).

99. La tabella costituisce una semplificazione rispetto alla puntuale definizione di tutti i corrispettivi regolamentati riportata nel tariffario vigente di AdR e nella bozza del Contratto di Programma<sup>81</sup>. Sotto il profilo temporale, deve rilevarsi che la bozza di Contratto di Programma, predisposta nel corso del 2005, reca una proposta tariffaria determinata sulla base dei dati (di traffico, investimenti, ecc..) di consuntivo per gli anni 2003 e 2004 e di previsione per il periodo 2005-2009.

Nonostante il Contratto di Programma, coerentemente con le previsioni della delibera CIPE n. 86/2000, ridefinisca i corrispettivi sulla base di diversi centri di imputazione ed aggregati più ampi, rispetto a quelli vigenti, inclusivi anche di

<sup>78</sup> [Dato riferibile ad aeromobili fino a 80 tonnellate.]

<sup>79</sup> [Dato riferibile agli aeromobili narrow body.]

<sup>80</sup> [Il dato si riferisce agli uffici premium siti nei terminal, moli e torre uffici.]

<sup>81</sup> [A titolo esemplificativo, si rileva che l'utilizzo dei pontili è tariffato con riferimento all'utilizzo di una o due passerelle per un primo periodo pari a 45 minuti e per successivi periodi di 15 minuti ciascuno. La tariffazione dei banchi check-in differisce a seconda se trattasi di banchi dotati o meno di nastro smistamento bagagli e suddivise ulteriormente per classe. Quanto agli uffici e i locali operativi, questi sono differenziati in ragione della localizzazione all'interno del sedime aeroportuale e della destinazione d'uso. Rispetto alla complessità della proposta tariffaria così articolata, la tabella che segue riporta il valore medio per le singole categorie tariffarie o quello relativo alla categoria principale.]

parte dei diritti aeroportuali, appare tuttavia possibile effettuare un confronto con i corrispettivi vigenti su singole voci, comunque significative.

Si precisa altresì che il confronto proposto si basa su una pluralità di documenti: la contabilità analitica certificata 2002, la bozza del Contratto di Programma e documenti interni ENAC relativi all'attività di vigilanza. Pertanto, si possono riscontrare alcune discrasie marginali nei valori indicati, non suscettibili tuttavia di alterare l'esito del confronto in termini di ordine di grandezza in merito alla necessità di ridefinire in aumento o in diminuzione alcuni corrispettivi.

**c) Il rapporto tra ricavi e costi AdR nella messa a disposizione delle infrastrutture aeroportuali**

**100.** In merito ai corrispettivi unilateralmente determinati dal gestore ed in vigore dal 2001 per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate, ciò che rileva è il confronto tra i ricavi effettivamente realizzati da AdR mediante la messa a disposizione degli spazi e delle infrastrutture aeroportuali, nelle quantità oggettivamente richieste dagli utilizzatori e valorizzate sulla base dei suddetti corrispettivi, ed i costi oggettivamente pertinenti l'esercizio delle medesime attività. Sulla base dei dati a disposizione è possibile effettuare un confronto (illustrato nella tabella seguente) tra i ricavi e i costi relativi al 2002, che appare assumere specifico valore in quanto ha rappresentato il parametro sulla base del quale è stata elaborata la bozza di Contratto di Programma condivisa con ENAC.

**101.** L'esercizio è svolto includendo il valore della remunerazione del capitale nei costi sostenuti da AdR, ricavato procedendo ad una valorizzazione delle immobilizzazioni nette pertinenti a ciascuna attività (così come indicate da AdR nella contabilità analitica certificata<sup>82</sup>) secondo il *mark up* assunto a riferimento nella bozza di Contratto di Programma (pari al 10%<sup>83</sup>).

**Tabella 2: equilibrio ricavi costi (inclusivi della remunerazione del capitale) nelle infrastrutture aeroportuali - 2002**

<b>Sistema aeroportuale AdR</b>	<b>Infrastrutture centralizzate</b>	<b>Beni uso comune</b>	<b>Beni uso esclusivo</b>	<b>Totale infrastrutture aeroportuali</b>
Costi operativi (a)	22.546.000	3.699.000	4.509.000	30.754.000
Ammortamenti (b)	7.444.000	313.000	1.946.000	9.703.000
<i>Immobilizzazioni nette</i>	<i>93.299.000</i>	<i>6.489.000</i>	<i>19.706.000</i>	<i>119.494.000</i>
Remunerazione capitale <sup>o</sup> (c)	9.329.900	648.900	1.970.600	11.949.400
Totale costi (a+b+c)	39.319.900	4.660.900	8.425.600	52.406.400
Totale ricavi	31.282.000	6.761.000	8.237.000	46.280.000
Saldo	-8.037.900	+2.100.100	-188.600	-6.126.400
<b>Margine</b>	<b>-26,0%</b>	<b>+31%</b>	<b>-2%</b>	<b>- 13%</b>

FONTE: elaborazione su dati contabilità analitica certificata 2002, cfr. doc. 3.122.

(<sup>o</sup>) La remunerazione del capitale è calcolata valorizzando le immobilizzazioni nette rivalutate al tasso del 10%.

**102.** L'analisi relativa all'anno 2002 evidenzia dunque uno squilibrio significativo tra costi e ricavi per quanto concerne il complesso delle infrastrutture centralizzate, che, data la loro rilevanza in termini assoluti rispetto agli altri corrispettivi regolamentati, più che compensa gli extra-profitti registrati sui corrispettivi dei beni di uso comune.

Si sottolinea che i dati di contabilità analitica relativi ai beni di uso comune e esclusivo, almeno fino al 2005, non tengono conto dei costi e ricavi relativi alle attività di *refuelling* e *catering*, in quanto ritenute dal gestore attività di natura commerciale e imputate al complesso delle attività non regolamentate.

In sede di memoria conclusiva, AdR ha prodotto evidenze in merito all'impatto, sul complesso delle infrastrutture aeroportuali, dei ricavi e dei margini realizzati dalla società con le *royalty* carburante, da cui è emerso il contributo significativo di queste ultime sul complesso dei ricavi dei beni di uso esclusivo: includendo le *royalty* carburante, il saldo ricavi-costi, non solo dei beni ad uso esclusivo ma del complesso delle infrastrutture aeroportuali, si trasforma da negativo (come riportato in tabella 2) a positivo<sup>84</sup>.

**103.** E' opportuno in ogni caso sottolineare come i corrispettivi per le infrastrutture centralizzate e i beni di uso comune e esclusivo non esauriscano le voci in entrata di AdR aventi natura regolamentata. Infatti, la componente dei

<sup>82</sup> [Cfr. doc. 3.122.]

<sup>83</sup> [Il valore del 10% è quello contenuto nella bozza del Contratto di Programma, sensibilmente superiore al valore di 6,95%, individuato nelle raccomandazioni NARS (cfr. doc. 8.321). In ogni caso, anche volendosi utilizzare tale parametro, il saldo complessivo delle infrastrutture aeroportuali non verrebbe alterato significativamente, nell'ordine di grandezza individuato.]

<sup>84</sup> [Cfr. Tabella 2 memoria conclusiva di AdR, doc.9.355. In particolare, il contributo delle sole *royalty* carburante viene stimato in circa [omissis]. Nella presente versione alcuni dati sono omissi per esigenze di riservatezza.]

ricavi *aviation*, che nel 2007 ha rappresentato circa il 52% del fatturato (pari a circa 291 milioni di euro<sup>85</sup>, su un totale di fatturato di circa 557 milioni), è rappresentata in larga misura dai diritti aeroportuali che nel 2007 ammontavano a circa 156 milioni di euro, ovvero il 54% dei ricavi aeronautici regolamentati<sup>86</sup>.

Pertanto, l'aggregato evidenziato in tabella è parziale in quanto non comprende il dato relativo ai diritti aeroportuali sul cui ammontare vigente, autoritativamente determinato per legge, ENAC non esercita attività di vigilanza ai sensi dell'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99.

Al riguardo tuttavia si precisa che ENAC, in sede di audizione, ha dichiarato come nel caso di AdR non sembrano riscontrarsi extramargini significativi sul complesso delle attività regolamentate, nonostante ENAC non abbia svolto una puntuale analisi al riguardo. Secondo ENAC, infatti, sarebbe necessario tenere in debita considerazione i costi della privatizzazione sopportati da ADR ed il conseguente costo dell'ammortamento del capitale<sup>87</sup>.

#### **d) L'attività di vigilanza svolta da ENAC nel 2006**

**104.** Il disallineamento tra le tariffe vigenti nello scalo di Fiumicino e quelle determinate nell'ambito del Contratto di Programma, secondo i criteri di orientamento ai costi di cui alla Delibera CIPE n. 86/2000, è stato oggetto di approfondimento da parte di ENAC nel corso del 2006<sup>88</sup>.

L'ente, in particolare, ha posto a confronto, per alcune infrastrutture centralizzate, i ricavi attuali del gestore e quelli che consentono la copertura dei costi e l'equa remunerazione del capitale, secondo la metodologia della Delibera CIPE n. 86/2000 (ricavi di equilibrio).

La tabella che segue (tabella 3) mostra in che misura i corrispettivi vigenti dovrebbero essere modificati - secondo l'analisi di ENAC, svolta su dati di contabilità 2003-2004 - per allineare i ricavi effettivi ai ricavi di equilibrio, come definiti nel Contratto di Programma, vale a dire orientati ai costi ed inclusivi del margine del 10% di remunerazione del capitale investito.

**Tabella 3 Adeguamento ricavi effettivi a ricavi di equilibrio scalo di Fiumicino-anno 2006 (dati contabilità analitica 2003-2004)**

<b>Infrastruttura</b>	<b>Adeguamento ricavi a ricavi di equilibrio (%)</b>	<b>Adeguamento ricavi a ricavi di equilibrio</b>
Locali operativi	+ 6,96%	+ 321.000
Loading bridge	- 22,66%	- 4.373.000
Banchi accettazione	- 3,17%	- 264.000
BHS (tranne terminal A)	+ 85,00%	+ 7.269.000
400Hz	+ 24,50%	Importo non identificato

FONTE: allegato 2 al verbale ENAC del 21/2/2007, doc. 7.245

**105.** La tabella evidenzia scostamenti sia in eccesso che in difetto tra i corrispettivi effettivamente fatturati da AdR ed i corrispettivi individuati nella bozza di Contratto di Programma per quanto concerne l'aeroporto di Fiumicino, secondo un criterio di orientamento ai costi sostenuti. In particolare, l'analisi di ENAC conferma che per alcune infrastrutture, quali i *loading bridge* ed i banchi accettazione, i ricavi effettivi eccedono quelli di equilibrio, in tal modo evidenziando che le tariffe vigenti includono un margine di profitto più elevato di quello concordato in sede di Contratto di Programma. Al contrario, per il 400 Hz, i locali operativi e il BHS i ricavi attuali risultano inferiori, anche in misura significativa per quest'ultima infrastruttura, ai ricavi che il gestore potrebbe realizzare con l'applicazione di tariffe orientate ai costi.

**106.** L'esame complessivo dei corrispettivi ha evidenziato la necessità di un incremento dei ricavi di alcune infrastrutture superiore all'adeguamento al ribasso di altre, al fine di ristabilire un allineamento con i costi pertinenti effettivamente sostenuti. Ciò significa, che, sulla base dell'analisi di ENAC, in assenza di tali adeguamenti, permanerebbe, in ragione del peso rivestito da alcune linee di attività, e segnatamente dal BHS, sul complesso delle voci considerate, un saldo negativo per AdR, quantomeno sui ricavi delle infrastrutture centralizzate.

**107.** Si fa presente che di questo esito gli uffici di ENAC hanno informato il Consiglio di Amministrazione dell'Ente che, riscontrata l'assenza di ricavi significativamente eccedenti i costi e di disallineamenti sostanziali dei corrispettivi vigenti

<sup>85</sup> [Nel bilancio di AdR, i ricavi per attività *aviation* includono anche la voce *handling* (che nel 2007 assumeva un valore residuale, riferita all'attività di *handling* di ADR *Handling*, pari a circa 16 milioni di euro). ]

<sup>86</sup> [Cfr. Bilancio al 31 dicembre 2007 disponibile sul sito internet della società <http://www.adr.it/content.asp?L=1&IdMen=194#2007>.]

<sup>87</sup> [Cfr. verbale audizione ENAC del 24 aprile 2008, doc. 8.321.]

<sup>88</sup> [Cfr. allegato 2, doc. 7.245. ENAC non ha ritenuto di procedere ad analoghe verifiche per l'aeroporto di Ciampino in considerazione della tipologia di traffico e della tariffazione di assistenza a terra ancora applicata dal gestore in via forfetaria.]

rispetto ai costi, non ha ritenuto necessario procedere ad una comunicazione formale ad AdR di tali risultati, anche nell'ottica di una prossima apertura di nuovo tavolo per la definizione del nuovo Contratto di Programma<sup>89</sup>.

**108.** Si fa, infine, presente che la verifica svolta da ENAC ha assunto a riferimento le tariffe così come indicate nella bozza del Contratto di Programma, per la cui determinazione il costo della concessione sostenuto da AdR al momento della privatizzazione era stato quantificato in base al valore attuale delle infrastrutture finanziate dallo Stato, come suggerito da ENAC; la considerazione dell'intero valore della concessione pagato da AdR – secondo l'ipotesi metodologica alternativa sostenuta dalla stessa AdR (ed ora confermata dalla Direttiva CIPE n. 37/2008) avrebbe portato a determinare ricavi di equilibrio ancora più elevati (in media del 28%) e pertanto ulteriormente modificato l'entità e/o il segno delle differenze evidenziate.

*d.1) La dinamica degli investimenti*

**109.** Il Piano degli investimenti predisposto da AdR per il periodo 2005-2009, assunto a riferimento nella determinazione della proposta tariffaria della bozza di Contratto di Programma, prevedeva nuovi investimenti a carico di AdR per le attività regolamentate per un ammontare pari a circa 294 milioni di euro, di cui l'83,6% (circa 246 milioni di euro) presso lo scalo di Fiumicino.

Una porzione significativa degli investimenti a carico di AdR attribuiti alle attività regolamentate insiste sulle infrastrutture centralizzate, gli spazi ad uso comune e quelli ad uso esclusivo, i cui corrispettivi sono segnatamente oggetto di valutazione nella presente istruttoria.

**110.** In particolare, la quota più consistente è rappresentata dagli investimenti per la realizzazione del nuovo molo C e del relativo impianto di BHS (107,5 milioni) e da quelli per la realizzazione di un nuovo impianto di smistamento bagagli per il molo A (23 milioni di euro). Gli investimenti previsti per Ciampino sono volti in larga misura ad incrementare la capacità dello scalo (30 milioni di euro).

La dinamica degli investimenti nel periodo regolatorio relativa a ciascuna delle infrastrutture interessate nei due scali è riportata nelle tabelle seguenti.

**Tabella 4 – Previsione investimenti finanziati da AdR nel periodo 2005-2009 (aeroporto di Fiumicino) – migliaia di euro**

<b>INTERVENTO</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Totale</b>
Molo C e sistema bagagli	8.386	21.889	28.914	41.285	7.112	107.586
BHS voli domestici	300	5.200	17.500	-	-	23.000
Sistema sicurezza aeroporto	-	974	9.784	1.035	-	11.793
Urbanizzazione	4.875	4.131	-	-	-	9.006
Piazzali	4.112	2.610	-	-	-	6.722
Gruppi continuità cabine piste volo	-	-	6.634	-	-	6.634
Parcheggio 5° modulo	5.230	-	-	-	-	5.230
Raddoppio via rullaggio	4.643	-	-	-	-	4.643
Ampliamento piazzali	-	-	-	425	4.066	4.491
Riqualifica pista 2	-	-	-	170	3.834	4.004
Riqualifica testate pista 1	3.141	-	-	-	-	3.141
Risanamento piazzali	731	813	717	841	-	3.102
Adeguamento Bhs term. B e C	2.600	-	-	-	-	2.600
Bhs molo europa	2.530	-	-	-	-	2.530
Altri investimenti/ribassi asta	32.140	15.204	964	-2.900	6.058	51.466
<b>TOTALE FIUMICINO</b>	<b>68.688</b>	<b>50.821</b>	<b>64.513</b>	<b>40.856</b>	<b>21.070</b>	<b>245.948</b>

FONTE: Contratto di Programma

**Tabella 5 – Previsione investimenti finanziati da AdR nel periodo 2005-2009 (aeroporto di Ciampino) – migliaia di euro**

<b>INTERVENTO</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Totale</b>
Piano di sviluppo	2.500	4.100	7.750	8.795	7.660	30.805
Riqualifica infrastrutture volo	2.334	2.335	-	-	-	4.669

<sup>89</sup> [Cfr. verbale ENAC, doc. 7.279.]

Riqualifica pavimentazione	2.034	1.076	2.143	-	2.033	7.286
Adeguamento AVL	1.500	1.350	750	-	-	3.600
Nuovo magazzino corrieri	1.541	1.087	-	-	-	2.628
Altri investimenti/ribassi asta	102	- 495	-122	179	- 416	- 752
<b>TOTALE CIAMPINO</b>	<b>10.001</b>	<b>9.453</b>	<b>10.521</b>	<b>8.974</b>	<b>9.277</b>	<b>48.236</b>

FONTE: Contratto di Programma

111. Invero, sulla base dei riscontri effettuati nel corso dell'istruttoria, risulta che AdR abbia realizzato il descritto piano solo in misura parziale: dai dati forniti dalla stessa Parte in risposta ad una specifica richiesta di informazioni, emerge che dal 2004 ai primi mesi del 2007 il gestore, con riferimento all'intero sistema aeroportuale romano, ha effettuato investimenti infrastrutturali per un ammontare di 223 milioni di euro, contro i 240 previsti a suo carico nel Piano, con uno scostamento pari al [5-10%]<sup>90</sup>. ENAC evidenzia in ogni caso il ritardo, da parte di AdR, nell'attuazione di alcuni investimenti quali, in particolare, quelli relativi al BHS<sup>91</sup>.

d.2) Le previsioni di traffico

112. Nella formulazione delle previsioni di traffico in sede di predisposizione della bozza di Contratto di Programma, era stato previsto che nel periodo 2004 – 2009 il traffico passeggeri nell'intero sistema aeroportuale avrebbe dovuto aumentare da circa 30 milioni a oltre 35, per effetto di un incremento di circa il 10% sullo scalo di Fiumicino e di una crescita superiore al 40% su quello di Ciampino.

La tabella che segue evidenzia il confronto fra previsioni e dati di consuntivo.

**Tabella 6: consuntivo e previsioni di traffico per il sistema aeroportuale di Roma (dati in migliaia)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>FIUMICINO</b>						
Pax previsioni	28.100	28.600	29.300	30.000	30.500	31.000
Pax consuntivo	28.110	28.700	30.180	32.900		
Scostamento %	0,04%	0,35%	3%	9,67%		
<b>CIAMPINO</b>						
Pax previsioni	2.500	3.500	3.700	3.800	4.100	4.400
Pax consuntivo	2.520	4.200	4.900	5.350		
Scostamento %	0,8%	20%	32,43%	40,8%		
<b>SISTEMA</b>						
Pax previsioni	30.600	32.100	33.000	33.800	34.600	35.500
Pax consuntivo	30.630	32.900	35.080	38.250		
Scostamento %	0,10%	2,49%	6,30%	13,17%		

FONTE: bozza di Contratto di Programma e elaborazioni su dati Assaeroporti disponibili sul sito [www.assaeroporti.it/fin.asp](http://www.assaeroporti.it/fin.asp).

113. I dati di consuntivo relativi all'andamento del traffico negli anni 2005, 2006 e 2007, ad oggi disponibili, mostrano che le previsioni di crescita considerate nella determinazione della proposta tariffaria della bozza di Contratto di Programma sono state di gran lunga superate dalla effettiva dinamica dei passeggeri in entrambi gli scali gestiti da AdR.

Si fa presente che ogni incremento di traffico rispetto alle previsioni effettuate è suscettibile di incrementare i ricavi complessivi del servizio offerto e, quindi, dovrebbe essere prodromico ad una rivisitazione verso il basso dei corrispettivi richiesti<sup>92</sup>.

114. A conclusione di quanto precede, il complesso delle risultanze istruttorie - basato su dati di contabilità analitica certificata 2002 utilizzati nella bozza del Contratto di Programma, sui risultati dell'attività di vigilanza svolta da ENAC nel 2006 sulla base di dati di contabilità analitica 2003-2004, sulla valutazione della remunerazione del capitale come stimata da ENAC (e non secondo le ipotesi formulate di AdR), su dati di traffico sottostimati - dimostra che, nonostante

<sup>90</sup> [Cfr. doc. 7.278. Il documento evidenzia altresì come nello stesso periodo siano stati effettuati anche minori investimenti pubblici, [omissis] di quanto preventivato in sede di Contratto di Programma. ]

<sup>91</sup> [Cfr. doc.8.321.]

<sup>92</sup> [In sede di audizione finale i rappresentanti di IBAR hanno sottolineato, a sostegno di tale interpretazione, che nel caso degli scali gestiti da SEA, a fronte di una significativa riduzione del traffico nel 2008, il gestore ha provveduto ad innalzare il livello dei corrispettivi richiesti e tale iniziativa è stata avallata da ENAC. Cfr. doc. 9.361.]

AdR abbia realizzato ricavi eccedenti i costi su alcune linee di attività, nel complesso i corrispettivi per le infrastrutture centralizzate hanno registrato un saldo negativo, imputabile prevalentemente ai risultati di BHS, 400 Hz e locali operativi.

**e) I corrispettivi per i beni di uso comune e per i beni di uso esclusivo**

**115.** Per quanto riguarda i corrispettivi per l'utilizzo dei beni di uso comune<sup>93</sup>, questi sono stati determinati contemporaneamente alla definizione dei corrispettivi per le infrastrutture centralizzate, successivamente all'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 18/99, in assenza della contabilità analitica pertinente a tale categoria di beni.

Analogamente ai corrispettivi per le infrastrutture centralizzate, tali corrispettivi sono stati resi noti nel 2001, in occasione della pubblicazione della gara per la selezione del secondo *handler* in ambito aeroportuale. Al riguardo si precisa che il capitolato del bando di gara è stato modificato, successivamente alla pubblicazione, proprio al fine di dare conto del Parere del CU sulla definizione dei corrispettivi per i beni di uso comune<sup>94</sup>.

**116.** I corrispettivi per i beni di uso esclusivo<sup>95</sup> assegnati dal gestore a vettori ed *handlers* sono stati determinati da AdR ed approvati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel gennaio 1997; a partire da quella data non hanno subito alcuna modificazione e sono tuttora applicati da AdR<sup>96</sup>.

**117.** Ai sensi dell'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99, ENAC ha svolto un'attività di vigilanza su tali corrispettivi regolamentati. Come per i corrispettivi per le infrastrutture centralizzate è emerso, sin dai primi accertamenti, come la situazione di AdR non registrasse squilibri significativi tra ricavi e costi sul complesso dei corrispettivi regolamentati *aviation*. In ragione del mancato riscontro di discrasie importanti tra costi e ricavi, gli esiti di tali attività di vigilanza non sono stati formalmente comunicati ad AdR, ma ne è stato informato unicamente il consiglio di amministrazione di ENAC<sup>97</sup>.

**e.1) Royalties carburante**

**118.** In questo contesto, oggetto di valutazione è l'applicazione, da parte di AdR alle compagnie petrolifere, della cosiddetta *airport fee*, quantificata dal 2002 in 7,2 euro/ metro cubo di carburante erogato.

Come già evidenziato nel provvedimento di avvio del presente procedimento, 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.

I beni aeroportuali di competenza di AdR dedicati all'attività di rifornimento carburante sono stati individuati, per lo scalo di Fiumicino, nelle aree, in uso esclusivo e in uso comune, occupate dalle compagnie petrolifere per l'erogazione del servizio carburante.

In particolare, il deposito di stoccaggio ed il sistema idrante sono gestiti in sub-concessione da un consorzio tra compagnie petrolifere (consorzio SERAM) che paga a AdR anche il corrispettivo per la sub-concessione delle aree attraverso la *airport fee*. Inoltre le compagnie petrolifere pagano a AdR una *fee* a metro cubo di carburante (*hydrant fee*) per l'utilizzo dei depositi e del sistema idrante.

Il servizio di messa a bordo del carburante per il tramite dei *dispenser*, che costituisce attività di *handling* ai sensi dell'allegato A del Decreto Legislativo n. 18/99, 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*.

**119.** 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.

Il valore di tale *fee* è stato fissato da AdR nell'ammontare di 7,2 euro/ metro cubo di carburante erogato.

**120.** La *airport fee* applicata da AdR sarebbe – secondo i denunciati – priva di giustificazione economica, dal momento che l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali relative all'attività di rifornimento di carburante verrebbe già remunerato attraverso la *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

---

<sup>93</sup> [Come già evidenziato, 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.]

<sup>94</sup> [Cfr. allegato 10 del doc. 7.278.]

<sup>95</sup> [Si ribadisce che 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.]

<sup>96</sup> [Cfr. doc. 2.53, ma anche all.1 al doc. 7.245bis, verbale audizione ENAC 16 marzo 2007, confermato ancora da verbale audizione ENAC del 24 aprile 2008.]

<sup>97</sup> [Cfr. da ultimo verbale audizione ENAC del 24 aprile 2008.]

ulteriori costi per l'accesso a beni di uso comune e/o esclusivo sostenuti dal gestore aeroportuale, la sua determinazione risulterebbe - a detta di IBAR - comunque non conforme ai principi di trasparenza e orientamento ai costi ai sensi della Delibera CIPE n. 86/2000.

**121.** La *airport fee* non risulta tra i corrispettivi rispetto ai quali AdR ha presentato, nell'ambito della predisposizione del Contratto di Programma, una proposta al Comitato Utenti, in quanto non ritenuta dal gestore rientrare nell'ambito dei corrispettivi regolamentati ai sensi di legge. In questo senso AdR non ha incluso nei prospetti di separazione contabile fra i corrispettivi regolamentati i costi e i ricavi delle attività di *refuelling*<sup>98</sup>.

Tuttavia, l'articolo 11-terdecies della legge n. 248/05 ha espressamente previsto 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". Tale norma ha pertanto chiarito la natura non commerciale delle royalties carburante. Successivamente all'entrata in vigore della norma, ENAC ha avviato una specifica istruttoria relativa a tutti gli aeroporti a gestione totale volta a determinare i corrispettivi riconosciuti ai gestori aeroportuali per l'attività di rifornimento carburante.

**122.** Al riguardo, i rappresentanti di ENAC, nel corso dell'audizione del 21 febbraio 2007<sup>99</sup>, hanno affermato che le *royalties* carburante (ovvero la *airport fee* e la *hydrant fee*) fossero da intendersi come corrispettivi regolamentati anche prima delle specificazioni di cui alla legge n. 248/05. Tale natura era già stata infatti affermata nel testo del Decreto Legislativo n. 18/99 ed è stata da ultimo solo ulteriormente chiarita dalla legge n. 248/05, in quanto l'attività di rifornimento carburante presuppone l'utilizzo di beni di uso comune, nonostante AdR, nei prospetti di separazione contabile, non includa fra i corrispettivi regolamentati i costi e i ricavi delle attività di *refuelling* e *catering*<sup>100</sup>.

Peraltro, già in una lettera del luglio 2004<sup>101</sup>, ENAC aveva affermato che "le caratteristiche di essenzialità e strumentalità che il servizio [di rifornimento carburante] riveste per la regolarità del trasporto aereo ne rendono difficile la piena assimilabilità ad una attività prettamente commerciale, come tale sottratta alla vigilanza dell'ENAC in ordine alle condizioni fissate, per la sua fruibilità, dal gestore dell'infrastruttura aeroportuale".

**123.** Le valutazioni di ENAC in merito alle modalità di tariffazione delle *airport fee* partono dal presupposto che la legge n. 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.

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<sup>102</sup>.

**124.** L'ente regolatore ha tuttavia chiarito che la soluzione prospettata ha natura transitoria, giacché "ogni valutazione definitiva sulla questione resta rimessa al contratto di programma, la cui istruttoria [...] verrà a perfezionarsi secondo i criteri che saranno resi noti dai Ministeri delle Infrastrutture e dell'Economia con la revisione, in corso, della delibera CIPE n. 86/2000".

Con specifico riferimento agli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, ENAC ha determinato un corrispettivo orientato ai costi, pari a 4,72 euro al metro cubo<sup>103</sup>.

**125.** Per quanto riguarda la modalità di calcolo dei corrispettivi di competenza dei gestori, si fa presente che la stessa ENAC ammette la possibilità che essi siano commisurati ai volumi di erogato (e dunque parametrati ai metri cubi), a condizione che nel corso del tempo vengano dinamicamente aggiustati in relazione all'effettivo andamento dell'erogato, al fine di preservare il criterio di connessione ai costi.

Sulla base di tale impostazione, i corrispettivi determinati nell'ambito dell'istruttoria conclusa nel settembre 2006 assumono a riferimento i volumi di carburante erogato nei diversi scali aeroportuali nel corso dell'anno 2005.

**126.** Nei primi mesi del 2007 ENAC, avendo acquisito dai gestori i dati relativi ai volumi di carburante erogato nell'anno 2006, ha provveduto a ricalcolare i corrispettivi per la fornitura di carburante per gli aeroporti interessati da variazioni nei volumi di carburante, rispetto all'anno precedente. A seguito di tale riesame, per gli aeroporti gestiti da AdR è stata confermata la *fee* di 4,72 euro al metro cubo<sup>104</sup>.

**127.** Dai documenti agli atti del fascicolo risulta che AdR si è adeguata al nuovo corrispettivo indicato da ENAC nella lettera del settembre 2006.

---

<sup>98</sup> [Cfr. doc. 4.122.]

<sup>99</sup> [Cfr. doc. 7.245.]

<sup>100</sup> [Cfr., doc. 4.122.]

<sup>101</sup> [Cfr. doc. 1.9 lettera di ENAC ad AdR.]

<sup>102</sup> [Cfr. doc. 2.39.]

<sup>103</sup> [Cfr. lettera ENAC del 29 novembre 2006 (doc. 7.265).]

<sup>104</sup> [Cfr. doc. 7.273.]

Peraltro la stessa AdR, in un documento interno, ammette espressamente di aver fornito ad ENAC, per lo svolgimento dell'attività di vigilanza, indicazione dei costi sostenuti per l'attività di *refuelling* che corrispondevano a circa l'80% dei ricavi conseguiti in precedenza attraverso la *airport fee*<sup>105</sup>.

**128.** Dagli atti del procedimento risulta che, a seguito della conclusione della attività di vigilanza ENAC, i principali vettori nazionali, i quali all'entrata in vigore della legge n. 248/05 avevano sospeso il pagamento della *airport fee*, hanno ripreso a corrisponderla ad AdR nella misura da ultimo individuata da ENAC, benché gli stessi contestino le risultanze dell'istruttoria ENAC, in quanto non avrebbe reso conoscibili, con adeguata trasparenza, i costi effettivamente sostenuti dai gestori in relazione al servizio di *refuelling*<sup>106</sup>.

Per tale ragione, è attualmente all'esame di ENAC l'opzione di includere il corrispettivo richiesto dal gestore entro il prezzo del carburante, di modo tale che il rapporto tra vettore e compagnia petrolifera sia incentrato in una unica variabile economica, vale a dire il prezzo del carburante<sup>107</sup>.

#### *e.2) Fee per i servizi di catering*

**129.** Oggetto di istruttoria è anche l'applicazione, da parte di AdR, dal 2001, di una *fee* per l'accesso agli impianti aeroportuali ai fornitori dei servizi di *catering*, commisurata ai volumi di attività dell'*handler*.

Per quanto di rilievo in questa sede, si precisa che l'attività di *catering* è strutturata in una componente commerciale, rappresentata dall'attività di vendita dei pasti, e dallo svolgimento di un'attività di *handling*, che coinvolge l'utilizzo di beni di uso comune e di beni di uso esclusivo.

In merito alla natura dell'attività di *catering* si ricorda che, sebbene il Decreto Legislativo n. 18/99 indicasse "l'assistenza ristorazione *catering*" tra le attività di *handling* (punto 11 dell'allegato A<sup>108</sup>), i gestori hanno sempre ritenuto che essa inglobasse anche una attività commerciale (la vendita del pasto), rispetto alla quale gli stessi ritenevano di poter richiedere un corrispettivo non regolamentato. In questo senso AdR non ha incluso nei prospetti di separazione contabile fra i corrispettivi regolamentati i costi e i ricavi delle attività di *catering*<sup>109</sup>.

**130.** La *fee* per lo svolgimento dell'attività di *catering* applicata da AdR risultava pari, fino al 1° gennaio 2006, al 3% del fatturato sviluppato dal *caterer* ed era fatturata agli *handler catering* e da questi ribaltata sulle compagnie aeree mediante indicazione separata in fattura.

**131.** I corrispettivi richiesti ai *caterer* non erano stati ricompresi, in ragione dei dubbi sulla natura regolamentare o commerciale dell'attività, nella bozza del Contratto di Programma. Al riguardo ENAC ha comunque affermato, in sede di audizione, che il corrispettivo deve essere calcolato sulla base dei costi e ricavi effettivi del gestore, in ottemperanza ai criteri stabiliti dalla citata delibera CIPE n. 86/2000<sup>110</sup>.

**132.** AdR ha giustificato l'applicazione del corrispettivo in questione sulla base della considerazione che l'attività di *catering* avesse natura esclusivamente commerciale.

In merito alla natura delle attività di *catering*, ENAC, già in occasione della valutazione della proposta di AdR di fissare provvisoriamente, per il 2001, la *fee* sul *catering* in misura pari ad una percentuale del fatturato dei *caterer*, aveva affermato che il corrispettivo doveva essere calcolato sulla base dei costi e ricavi effettivi del gestore, in ottemperanza ai criteri stabiliti dalla delibera CIPE n. 86/2000<sup>111</sup>.

Nel corso dell'istruttoria, ENAC ha chiarito che i corrispettivi per il *catering* devono essere regolamentati in quanto riferiti ad una attività di *handling*, ricordando come da ultimo la legge n. 248/05 abbia esplicitamente affermato la strumentalità del *catering* all'attività di volo e pertanto ha imposto il criterio di orientamento ai costi nella definizione dei relativi corrispettivi<sup>112</sup>. Infatti, considerato che l'attività di *catering* presuppone l'utilizzo di beni di uso comune e beni di uso esclusivo, i cui corrispettivi invece sono regolamentati secondo il principio di orientamento ai costi, ENAC ha condotto nel corso del 2007 un'istruttoria volta a determinare i corrispettivi per lo svolgimento di tale attività. In questo contesto l'istruttoria di ENAC si è focalizzata sulla individuazione dei beni sui quali insiste nei singoli aeroporti l'attività dei *caterer*<sup>113</sup>.

**133.** Nel frattempo, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 248/2005, le compagnie aeree hanno sospeso il pagamento delle *fee* alle società di *catering* e queste ultime ne hanno conseguentemente sospeso il pagamento ai

---

<sup>105</sup> [Cfr. doc. 2.62, p.23.]

<sup>106</sup> [Il provvedimento ENAC del 15 settembre 2006 è stato impugnato sia da Assoaereo che da IBAR al TAR Lazio.]

<sup>107</sup> [Cfr. doc. 8.321, allegato 4.]

<sup>108</sup> [Il punto 11 del Decreto Legislativo n. 18/99 include nell'assistenza ristorazione "catering": il collegamento con i fornitori e la gestione amministrativa; il magazzinaggio dei cibi, delle bevande e degli accessori necessari alla loro preparazione; la pulizia degli accessori; la preparazione e la consegna del materiale e delle provviste di cibi e bevande.]

<sup>109</sup> [Cfr. doc. 4.122.]

<sup>110</sup> [Cfr. doc. 7.245.]

<sup>111</sup> [Cfr. doc. 1.36, allegato 17.]

<sup>112</sup> [Cfr. verbale ENAC, doc. 7.245.]

<sup>113</sup> [Cfr. verbale audizione ENAC del 27 giugno 2007, doc.7.279.]

gestori aeroportuali, in attesa della determinazione dei corrispettivi nell'ambito dei nuovi Contratti di Programmi di cui si attende a breve la finalizzazione<sup>114</sup>.

**134.** L'istruttoria di ENAC ha evidenziato come i corrispettivi praticati da AdR ai *caterer* (circa il 3% del fatturato annuo) risultassero sostanzialmente in linea con i corrispettivi commisurati ai costi dei beni effettivamente utilizzati. A seguito dell'istruttoria, ENAC ha determinato le nuove *fee* calcolate, non più come percentuale del fatturato realizzato, ma a pasto, ed in misura differenziata per i voli a medio raggio e quelli a lungo raggio per Fiumicino (15,90 euro/pasto per i primi, 38,53 euro/pasto per i secondi) e pari a 5,53 euro/pasto per lo scalo di Ciampino<sup>115</sup>.

L'applicazione di tali *fee* appare comportare un ridimensionamento minimale dell'ammontare complessivo delle *fee* per il *catering*, che dovrebbe diminuire di circa 250.000 euro<sup>116</sup>.

### *e.3) Corrispettivi per la sub-concessione di aree ad uso ufficio ad operatori cargo*

**135.** Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria è stata contestata ad AdR l'imposizione di prezzi non equi per la sub-concessione di locali ad uso ufficio da utilizzare per lo svolgimento dei servizi cargo lato terra.

In particolare, le associazioni degli *handler* cargo denunciavano che il tariffario predisposto da AdR per i canoni per la sub-concessione di spazi ed aree demaniali prevedeva 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. Risulta infatti 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 autoproducono i servizi cargo e una tariffa di 27,60 €/Mq/mese agli operatori cargo.

Si tratta di una differenza di prezzo che, a detta dei denunciati, 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.

**136.** AdR - nel corso del procedimento - non ha negato l'applicazione di canoni differenti a diversi soggetti contrattuali, ma ha affermato la natura commerciale dell'attività di sub-concessione di spazi agli operatori cargo, e segnatamente agli spedizionieri, la cui attività non necessita strettamente di spazi operativi situati all'interno del sedime aeroportuale.

In particolare, AdR ha evidenziato che dei primi 100 clienti spedizionieri oltre il 50% opera al di fuori del sedime aeroportuale, a dimostrazione della circostanza per cui lo svolgimento di tale attività non necessita di una localizzazione all'interno dello spazio aeroportuale. Ciò conferma, secondo la Parte, come i corrispettivi richiesti non siano regolamentati e non debbano quindi essere parametrati ad un criterio di rispondenza ai costi, ribadendo che un obbligo di orientamento ai costi esiste solo nei confronti degli *handler* per i quali l'utilizzazione degli spazi è indispensabile allo svolgimento della propria attività<sup>117</sup>.

**137.** La Parte, solo in sede di memoria conclusiva, ha affermato che il valore di ricavo di equilibrio delle locazioni ad uso ufficio non sarebbe dissimile dal canone richiesto ad operatori *handler* (pari a circa [omissis] €/Mq/mese. In particolare, AdR sostiene che il canone di circa 13 euro fatto pagare ai vettori non sarebbe orientato ai costi<sup>118</sup>.

Al riguardo si osserva che il valore di ricavo di equilibrio per la locazione degli spazi operativi superiore ai 13 euro, riportato nella tabella di cui al citato documento, si riferisce a spazi situati all'interno della *cargo city* (come si desume dall'esplicito riferimento al Contratto di Programma) e non a spazi, quali quelli in esame, siti all'interno del sedime aeroportuali ma al di fuori della *cargo city*.

**138.** Nel merito di tale questione, ENAC ha precisato che le attività di assistenza al volo, per le quali i corrispettivi devono essere orientati ai costi, sono definite puntualmente nel Decreto Legislativo n. 18/99<sup>119</sup>.

Sulla base delle indicazioni del testo normativo, i criteri per l'individuazione delle infrastrutture strettamente necessarie per lo svolgimento del trasporto aereo sono stati indicati in un documento di classificazione delle infrastrutture che, nei singoli aeroporti, è stato realizzato congiuntamente dai gestori e dagli utenti<sup>120</sup>. Benché il documento faccia esplicito riferimento alle attività di assistenza a terra, di cui al Decreto Legislativo n. 18/99, i criteri individuati valgono per qualsiasi attività strumentale al volo svolta all'interno del sedime aeroportuale. Concretamente, gli spazi ritenuti indispensabili per l'esercizio delle attività di *handling* o delle compagnie aeree all'interno dei singoli aeroporti - nei confronti dei quali i corrispettivi di sub-concessione devono considerarsi regolamentati - vanno definiti in relazione alle effettive disponibilità di ciascuno scalo di intesa tra il gestore ed i vettori/*handler*, in particolare in occasione della definizione dei singoli Contratti di Programma.

<sup>114</sup> [Cfr. verbale audizione ENAC del 24 aprile 2008.]

<sup>115</sup> [Tali valori dei corrispettivi dovevano considerarsi vigenti per le contrattazioni in essere dal 1° gennaio 2007.]

<sup>116</sup> [Secondo la stessa AdR le nuove determinazioni di ENAC hanno un impatto limitato sul livello delle *fee* attualmente richieste, pari ad una diminuzione del 10% circa (cfr. doc. 7.269).]

<sup>117</sup> [Cfr. verbale audizione AdR del 14 giugno 2007, doc. 7.269.]

<sup>118</sup> [Cfr. Tabella 5 memoria finale AdR, doc. 9.355.]

<sup>119</sup> [Cfr. doc. 7.245 verbale audizione ENAC del 21 febbraio 2007.]

<sup>120</sup> [Cfr. allegato 1 al verbale ENAC del 21 febbraio 2007, doc. 7.245.]

**139.** Dal Contratto di Programma di AdR non emerge una puntuale individuazione degli spazi considerati indispensabili per lo svolgimento delle attività strumentali al volo, bensì un criterio improntato alla localizzazione degli spazi nell'ambito del sedime aeroportuale, ad esempio uffici nei terminal, uffici decentrati, locali tecnici e magazzini, edificio rampa, ecc., a ciascuno dei quali è associato un diverso tariffario.

**140.** Con nota del 3 marzo 2008<sup>121</sup>, gli operatori cargo attivi sullo scalo di Fiumicino hanno sottolineato che, sebbene nelle aree limitrofe allo scalo vi sia ampia disponibilità di magazzini e spazi ad uso uffici, a prezzi notevolmente inferiori a quelli richiesti da AdR, gli operatori *handler*, sia merci che doganalisti, devono localizzare le proprie attività nell'area della *cargo city* in modo da potersi interfacciare in tempo reale con i vettori e gli *handler* di rampa.

In particolare, le società New Trasport S.r.l., Consorzio Airport Cargo Operators, First International S.r.l., Boccanera & Perazzoli s.n.c., F.C. Cargo Team S.r.l., Aeroservizi S.r.l., BDS 69 S.r.l., SACID S.r.l., CSP Cargo S.r.l., Nippon Express Italia S.r.l., Freschi & Schiavoni S.r.l., I.T.R. Handling S.r.l., Globe Air Cargo S.r.l., C.F.S. Italia, Strathe Cargo Operations S.r.l., Aircit S.r.l., Airimpex s.a.s., Air Cargo S.r.l., B.A.S. S.r.l., Air Globe S.r.l., CISMAT S.r.l., A.C.P. Air Cargo Promoters S.r.l., CorsAir S.r.l., svolgono tutte servizi di *handling cargo* e sono certificate o in attesa di certificazione da parte di ENAC ai sensi del Decreto Legislativo n. 18/99.

#### *e.4) Corrispettivi sicurezza*

**141.** Oggetto di valutazione nel presente procedimento è anche l'applicazione da parte di AdR ai fornitori dei servizi di sicurezza di una *fee* per l'accesso agli impianti aeroportuali che, fino al 1° settembre 2006, era 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).

In corso di audizione AdR<sup>122</sup> ha affermato che a seguito dell'ingresso dell'euro il pagamento di una *fee* pari a 14.080 lire ad addetto per la sicurezza, commisurata alla tassa di imbarco stabilita con decreto del Ministero dei Trasporti, è stato trasformato in 8 euro/addetto sicurezza e successivamente ridotto a 7,41 euro/addetto sicurezza. In seguito, per venire incontro alle esigenze dei vettori, la *fee* è fissata in 14,82 euro a volo, con un risparmio significativo per gli utenti considerato come, in media, per ogni volo siano presenti tre addetti alla sicurezza mentre invece il corrispettivo ne considera solamente due. Peraltro tale ultimo valore è stato comunicato ad ENAC che ne ha preso atto senza procedere a contestazioni.

Secondo il denunciante ICTS l'avvenuta riduzione del corrispettivo richiesto da AdR per il medesimo servizio – peraltro determinata in assenza di qualsiasi trasparenza e non commisurabile ai costi effettivamente sostenuti dal gestore – dimostra *per tabulas* l'eccessiva onerosità di quanto fatturato in precedenza<sup>123</sup>.

Tale ammontare incide in misura modesta sui bilanci degli operatori di sicurezza (circa il 5%<sup>124</sup>), che ribaltano interamente il costo sui vettori, per i quali l'ammontare in questione è del tutto marginale.

**142.** Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che la *fee* richiesta da AdR non concerne le operazioni di controllo di sicurezza di cui al D.M. 85/99, esplicitamente indicate dalla Delibera CIPE tra le attività da assoggettare a regolamentazione; la *fee* concerne invece i cosiddetti servizi di sicurezza aggiuntiva, quali le attività di ispezione, guardia e la sigillazione degli aeromobili, scorta e riconcilio dei bagagli, controllo del *catering*, le interviste ai passeggeri in partenza (cosiddetto *profiling*). Lo svolgimento di tali attività varia a seconda delle richieste dei singoli vettori e della sensibilità dei voli<sup>125</sup>.

**143.** Gli operatori di sicurezza ritengono che, a prescindere dalla denominazione di servizi di sicurezza aggiuntivi, tali attività sono rese obbligatorie dalla normativa vigente, sia italiana (decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85 e Scheda 4 del Programma Nazionale di Sicurezza) che dei Paesi esteri di destinazione dei voli. Pertanto le stesse devono essere considerate strumentali al volo e tariffate secondo un criterio di orientamento ai costi.

Nonostante la *fee* applicata dal gestore aeroportuale venga ribaltata dagli operatori di sicurezza sulle compagnie aeree mediante indicazione separata in fattura, questi ritengono che l'applicazione dei corrispettivi richiesti dai gestori influisca negativamente sulla loro politica tariffaria in quanto in ultima analisi le *fee* vengono a pesare sui costi per la sicurezza complessivamente sostenuti dai vettori. In tale contesto, per gli operatori di sicurezza risulta difficile applicare incrementi delle proprie tariffe<sup>126</sup>.

**144.** Sul punto ENAC ha fatto presente che tali attività riguardano esclusivamente voli sensibili e sono svolte su richiesta dei vettori. Pertanto, non essendo state considerate attività propriamente strumentali al trasporto aereo, non rientrano fino ad ora tra le attività oggetto di regolazione. Conseguentemente la determinazione di un eventuale

---

<sup>121</sup> [Cfr. doc. 8.316.]

<sup>122</sup> [Cfr. doc. 7.269.]

<sup>123</sup> [Cfr. doc. 8.313.]

<sup>124</sup> [Cfr. doc. 7.243, in cui il raffronto è fatto sull'anno di riferimento 2006..]

<sup>125</sup> [I servizi di sicurezza aggiuntivi consistono in attività ulteriori rispetto ai controlli standard di sicurezza svolti dal gestore aeroportuale (Cfr. verbale ICTS del 26 febbraio 2007, doc. 7.243).]

<sup>126</sup> [Sulla base dei dati forniti da ICTS – il principale operatore attivo su Fiumicino nell'offerta di servizi di sicurezza aggiuntivi – risulta che la *fee* in questione incide sul fatturato che l'operatore realizza sullo scalo in misura pari a circa il 5% (cfr. doc. 7.243).]

corrispettivo per lo svolgimento di tale attività ad oggi è ancora oggetto di libera determinazione tra il gestore e l'operatore di sicurezza<sup>127</sup>.

Risulta contraria a tale ricostruzione ICTS la quale, nella memoria presentata in data 7 febbraio 2008, contesta che l'erogazione dei servizi di sicurezza aggiuntiva non sia strumentale allo svolgimento dell'attività di volo, in quanto per i voli *c.d.* sensibili la fornitura dei servizi di sicurezza aggiuntiva è necessaria per consentire il decollo dell'aeromobile<sup>128</sup>.

145. A partire dall'ottobre 2005 i vettori aerei hanno sospeso il pagamento della *fee*, ritenendolo un corrispettivo non dovuto; conseguentemente anche ICTS ha sospeso i pagamenti ad AdR.

L'atteggiamento dei vettori non è cambiato neppure a seguito dell'introduzione, da parte di AdR, della tariffa a volo, che, rispetto alla precedente, risulta meno onerosa soprattutto per i voli che richiedono un elevato numero di addetti di sicurezza (superiore a due). Anche ICTS mantiene la sospensione del pagamento ad AdR, ritenendo che la *fee* debba essere determinata da ENAC in maniera orientata ai costi. AdR, dal canto suo, ha avviato un contenzioso nei confronti di ICTS, nell'ambito del quale ha ottenuto l'emissione di un decreto ingiuntivo nei confronti della stessa relativo ai mancati pagamenti dall'ottobre 2005; AdR inoltre ha comunicato formalmente ad ICTS che, qualora la stessa non avesse provveduto a pagare, AdR avrebbe potuto procedere alla risoluzione del contratto di sub-concessione degli spazi<sup>129</sup>.

#### **V.IV LE CONDOTTE DI AdR NEL MERCATO DELL'HANDLING CARGO**

146. Oggetto di istruttoria sono anche alcuni comportamenti posti in essere da AdR nel mercato dell'*handling cargo* sullo scalo di Fiumicino. Infatti, le associazioni di *handler cargo* attive nell'aeroporto di Fiumicino avevano segnalato (i) il presunto ritardo da parte di AdR nell'indizione della gara pubblica per la selezione del secondo operatore *handler* all'interno della *cargo city* nonché (ii) l'applicazione di 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.

147. Nel provvedimento di avvio, l'Autorità ha ritenuto che il ritardo nell'espletamento della gara per la selezione del secondo *handler* all'interno della *cargo city* non fosse di per sé suscettibile di configurare una fattispecie abusiva, stante la circostanza per cui AdR si era attivata nei tempi previsti compatibilmente con l'*iter* procedurale stabilito dalla regolazione.

Il mancato esito positivo della gara, registratosi successivamente all'avvio del procedimento (vedi *infra*), appare costituire una circostanza esogena non direttamente imputabile ai comportamenti di AdR.

Tuttavia, il perdurare della mancanza di concorrenza all'interno della *cargo city* rileva ai fini della valutazione della strategia tariffaria posta in essere da AdR - suscettibile di rendere non competitiva l'offerta degli *handler* concorrenti posti al di fuori della *cargo city* - e, in questo senso, viene di seguito descritta come il contesto nell'ambito del quale apprezzare le condotte poste in essere dal gestore fino al dicembre 2007<sup>130</sup>.

##### **a) La mancata individuazione del secondo handler nella cargo city**

148. Il secondo *handler* che avrebbe dovuto operare nella *cargo city* doveva essere individuato mediante procedura ad evidenza pubblica, che la stessa AdR era incaricata di espletare. AdR, avendo sottoposto ad ENAC lo schema di bando di gara e di capitolato d'onori ed avendo ricevuto in risposta, nel mese di marzo 2006, istruzioni per lo svolgimento della gara stessa, ha avviato la procedura per la selezione del secondo *handler* con la pubblicazione del bando sulla G.U.C.E. del 20 ottobre 2006 e sulla G.U.R.I. del 30 ottobre 2006<sup>131</sup>. La gara tuttavia è andata deserta.

149. A tale riguardo, in sede di audizione gli operatori cargo hanno fatto presente che l'accesso alla porzione di infrastruttura messa a gara richiedeva, oltre al pagamento del canone ad AdR, anche consistenti investimenti per l'allestimento, che non avrebbero potuto essere ammortizzati se non in tempi molto lunghi e a condizioni di elevato rischio. Infatti, la domanda di servizi di *handling cargo* presso lo scalo di Fiumicino, estremamente esigua (circa 130.000 tonnellate di merce, nel 2007, a fronte delle 470.000 tonnellate di Milano Malpensa) e fortemente frammentata, non è idonea a garantire ad un *handler* concorrente di AdR flussi di merce sufficientemente consistenti e adeguatamente distribuiti nel tempo, tali da consentire l'ottimizzazione dei costi di gestione e, in particolare, l'abbattimento dei costi fissi<sup>132</sup>. AdR, inoltre, ha sottolineato come la decisione dei concorrenti di non partecipare alla gara possa essere stata condizionata dalla contestuale pubblicizzazione della propria intenzione di mettere in vendita il

<sup>127</sup> [Cfr. doc. 7.245.]

<sup>128</sup> [Cfr. doc. 8.313.]

<sup>129</sup> [Cfr. allegato 1 al verbale audizione ICTS del 26 febbraio 2007 (doc. 7.243).]

<sup>130</sup> [Si ricorda che dal gennaio 2008 AdR non opera più come handler merci all'interno della cargo city avendo ceduto il relativo ramo d'azienda alla società Argol S.p.A.]

<sup>131</sup> [Nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2007 (doc. 7.226) i rappresentanti di ENAC hanno chiarito che l'espletamento della procedura per la selezione del secondo handler era di competenza di AdR, dal momento che si trattava della sub-concessione di una porzione di infrastruttura di cui il gestore è concessionario. In quella fase ENAC si è limitata a supervisionare la predisposizione del bando e del capitolato di gara.]

<sup>132</sup> [Cfr. verbale audizione ALHA del 9 gennaio 2007 (doc. 7.204) e verbale audizione operatori cargo attivi sullo scalo aeroportuale di Fiumicino del 18 luglio 2007 (doc. 7.280).]

ramo d'azienda relativo alle attività di *handling cargo*, inclusivo della porzione di *cargo city* già allestita e funzionale<sup>133</sup>.

**150.** Nel corso del 2006 AdR ha infatti iniziato a delineare una strategia di uscita dal mercato dell'*handling* merci presso lo scalo di Fiumicino<sup>134</sup>, benché la decisione di cedere l'attività di assistenza merci e posta sia stata formalmente assunta dal Consiglio di Amministrazione della società successivamente all'avvio del presente procedimento, con delibera del 15 febbraio 2007, e ufficializzata nel successivo mese di aprile con la pubblicazione su alcuni quotidiani nazionali ed esteri di un invito a manifestare interesse.

**151.** La trattativa privata condotta da AdR con i soggetti che hanno presentato un'offerta di acquisto per le attività oggetto di dismissione ha portato all'individuazione, quale soggetto acquirente, di Argol S.p.A., una società con sede a Milano, attiva in Italia nell'offerta di servizi di logistica integrata, il cui capitale sociale è detenuto da alcune persone fisiche prive di legami con AdR. In data 20 novembre 2007 AdR e Argol S.p.A. hanno sottoscritto un contratto preliminare per la cessione a quest'ultima delle quote della società Cargo Merci S.p.A., nel frattempo costituita da AdR, nella quale è stato trasferito il ramo d'azienda di AdR relativo all'attività di assistenza merci<sup>135</sup>.

Il perfezionamento di tale operazione, intervenuto nel dicembre 2007, ha dunque determinato l'uscita di AdR dal mercato dell'*handling* merci presso lo scalo di Fiumicino e la sostituzione di tale operatore con Argol S.p.A.<sup>136</sup>

**152.** Nella disponibilità di AdR resta tuttavia la gestione in esclusiva dell'intero magazzino cargo, in quanto individuato da ENAC come infrastruttura centralizzata, che, per la quota parte (pari al 60%) già allestita e precedentemente impiegata da AdR, viene attribuito in sub-concessione alla stessa Argol S.p.A..

Una porzione del magazzino cargo fino ad ora inutilizzato (pari al 20% del totale) è stata assegnata ad Alitalia Cargo che dovrebbe trasferire in tale spazio le proprie attività cargo, attualmente localizzate presso una diversa porzione della infrastruttura aeroportuale gestita da AdR, che, a sua volta, dovrebbe essere dedicata di un nuovo sistema di distribuzione bagagli. Di tale determinazione AdR ha informato ENAC con lettera del 25 maggio 2007<sup>137</sup>.

**153.** La restante porzione di magazzino cargo (pari a 6.450 mq, corrispondenti ad un ulteriore 20%) dovrebbe essere assegnata mediante una gara, strutturata in modo tale da garantire agli operatori interessati la facoltà di presentare un'offerta sia per l'assegnazione di tutta l'area disponibile, sia per l'assegnazione di una porzione della stessa, pari al 10% dell'area complessiva della *cargo city*<sup>138</sup>. La possibilità di frazionare in due porzioni la parte di *cargo city* accessibile ad operatori terzi (rispetto ad AdR/Argol e ad Alitalia Cargo) è stata riconosciuta da ENAC, avendo in considerazione, da un lato, i limiti dell'infrastruttura e, dall'altro, l'opportunità di consentire l'accesso al mercato da parte di più operatori<sup>139</sup>. Anche in relazione a questa nuova gara, come già in occasione della precedente che era andata deserta nel gennaio 2007, ENAC si è limitata a prendere visione del bando e del relativo capitolato tecnico predisposti da AdR.

**154.** Solo ad esito della rinnovata procedura di gara, ove la stessa determini l'entrata a pieno titolo nel mercato di un nuovo o più operatori di *handling* in grado di accedere alla *cargo city* e dunque di eseguire tutte le attività di supporto al trasporto della merce per via aerea, il mercato dell'*handling* merci presso lo scalo di Fiumicino – interessato dalle condotte oggetto di valutazione nel presente procedimento – assumerà una struttura concorrenziale. Allo stato, infatti, come di seguito illustrato, la concorrenza fra l'unico operatore presente nella *cargo city* (AdR, ora sostituito da Argol) e gli altri *handler* merci è limitata a singoli segmenti di attività per le merci in *export*, in quanto non può interessare il complesso delle operazioni, dalla predisposizione del carico alla messa a bordo.

#### **b) La politica tariffaria di AdR per l'accesso alla *cargo city***

**155.** In ragione del descritto contesto infrastrutturale, AdR ha rappresentato, fino a tutto il 2007, il principale operatore di *handling* merci presso lo scalo di Fiumicino. La società, infatti, per effetto della localizzazione all'interno dell'edificio cargo, svolgeva tutte le funzioni in cui si articola l'attività di *handling* in relazione alle merci esportate, incluse quelle operazioni che, in ragione delle normative doganali e di sicurezza, devono necessariamente essere effettuate all'interno dell'edificio cargo, prospiciente alle piste.

Come detto, a partire dal gennaio 2008 la medesima posizione di mercato è stata assunta da Argol S.p.A. che ha sostituito AdR nella gestione delle attività di *handling* merci presso lo scalo di Fiumicino.

---

<sup>133</sup> [Cfr. verbale audizione AdR, doc. 7.257.]

<sup>134</sup> [Una deliberazione in tal senso è stata assunta nell'ambito del comitato strategico di AdR in data 14 settembre 2006 (Cfr. doc. 3.76).]

<sup>135</sup> [Cfr. informazioni trasmesse da AdR in data 13 dicembre 2007 (doc. 8.305).]

<sup>136</sup> [Cfr. doc. 8.314.]

<sup>137</sup> [Cfr. Allegato 2 al doc. 8.305. Nel documento AdR precisa che Alitalia Cargo continuerà ad operare nella stessa condizione giuridica di cui attualmente è titolare, cioè in autoproduzione, ed alle stesse condizioni economiche, mentre il rapporto in essere tra AdR e la stessa Alitalia Cargo verrà modificato limitatamente all'oggetto dell'originaria sub-concessione, in scadenza al 30 giugno 2009.]

<sup>138</sup> [La gara avrebbe dovuto essere bandita nel gennaio 2008, tuttavia il bando è stato ritardato a seguito della richiesta di Alitalia di disporre di maggiori spazi per lo svolgimento dell'attività in autoproduzione, in ragione dell'operazione di riorganizzazione del gruppo e della volontà di spostare molte delle attività dallo scalo di Malpensa a quello di Fiumicino, cfr. doc. 8.314.]

<sup>139</sup> [Cfr. Allegati 3, 4 e 5 al doc. 8.305.]

b.1) Il sistema di tariffazione "fisso a volo"

**156.** Per il trattamento della merce in *export* AdR applica ai vettori aerei una tariffa fissa a volo, che risulta differenziata a seconda della natura dei voli (nazionali o internazionali) e del modello dell'aereo utilizzato per il carico della merce<sup>140</sup>. La tariffa è stata introdotta nel 1993, approvata con decreto ministeriale nel 1997 e da allora mai incrementata. Essa è stata ridotta in due fasi successive: una prima riduzione del 10% è stata apportata nel marzo 2003 ed una del 5% nel gennaio 2004, quando ancora AdR operava in regime di monopolio legale, non essendo ancora completata la costruzione della nuova *cargo city*<sup>141</sup>.

La tariffa fissa a volo si riferisce all'intero ciclo di attività di assistenza fornite da AdR in relazione alle merci in *export*, dall'accettazione fino alla consegna delle unità di carico all'*handler* di rampa (inclusa, dunque, la predisposizione delle unità di carico). Il tariffario è molto articolato e prevede la determinazione di numerose tariffe a seconda dei servizi richiesti.

**157.** L'evoluzione che si è verificata nel mercato, con l'affidamento dell'attività di predisposizione delle unità di carico anche a soggetti diversi da AdR, ha posto il problema dell'adeguamento delle tariffe di *handling* praticate da AdR in modo tale da tener conto della modificata ripartizione dei compiti tra gli *handler*.

A tale riguardo AdR ha unilateralmente deciso di applicare ai vettori aerei che si avvalgono di ALHA o BAS per la predisposizione delle unità di carico la tariffa "piena" per le attività di *handling* merci, salvo poi riconoscere loro, a titolo di accredito, un ammontare in somma fissa pari a 51,65 €/ *pallet* e 29,95 €/contenitore.

L'ammontare dell'accredito è stato autonomamente determinato da AdR "come puro atto di liberalità", e non è stato quantificato neppure in sede di definizione del contratto di programma, dal momento che, terminata la nuova *cargo city*, il mercato sembrava in via di completa liberalizzazione e dunque, le tariffe per l'assistenza merci non sarebbero più rientrate nel perimetro dei corrispettivi regolati<sup>142</sup>. Pertanto, il rimborso concesso da AdR agli altri *handler* è stato determinato in assenza di alcun riscontro da parte del regolatore<sup>143</sup>.

*L'impatto del sistema tariffario di AdR sui concorrenti e sui clienti*

**158.** Dagli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria risulta che l'accredito in somma fissa riconosciuto da AdR ai vettori che si avvalgono di *handler* concorrenti per la predisposizione delle unità di carico è inferiore ai corrispettivi che questi ultimi richiedono per le attività che svolgono.

A titolo di esempio, ALHA, per i servizi che svolge in relazione alla predisposizione di un *pallet*, applica ai vettori aerei una tariffa di [60-70] euro ([60-70] fino alla fine del 2006), a fronte di un accredito riconosciuto da AdR agli stessi vettori di 51,65 €/ *pallet*<sup>144</sup>. Per i medesimi servizi BAS richiede un corrispettivo compreso tra [60-70] e 69 euro, per alcuni modelli di *pallet*, e, per altri, un corrispettivo di [30-40] euro<sup>145</sup>.

Di conseguenza un vettore aereo che si avvalga di ALHA o BAS per le attività che possono essere svolte al di fuori della *cargo city* - e di AdR per quelle che necessariamente richiedono l'utilizzo dell'infrastruttura - sostiene complessivamente un ammontare superiore rispetto a quello che sosterebbe laddove ricorresse ad AdR per l'intera sequenza di attività. Mentre in quest'ultimo caso il vettore corrisponde, infatti, la tariffa "piena" di AdR, nel primo caso lo stesso corrisponde, oltre alla tariffa "piena" di AdR, anche la tariffa richiesta dal concorrente per la predisposizione dell'unità di carico ([60-70] €/ *pallet* nel caso di ALHA, [60-70] €/ *pallet* nel caso di BAS), salvo incassare un rimborso di 51,65 €/ *pallet*.

Il ricorso ad ALHA o BAS per la predisposizione delle unità di carico comporta, dunque, un onere incrementale pari, rispettivamente, a [10-20] €/ *pallet* nel caso di ALHA e ad almeno [10-20] euro nel caso di BAS, come illustrato nella tabella che segue.

**Tabella 7 - Costi per il vettore per servizio di handling a pallet (vuoto per pieno)**

<b>Pallettizzazione e handling ADR</b>	<b>Pallettizzazione ALHA e handling ADR</b>	<b>Pallettizzazione BAS e handling ADR</b>
Tariffa piena ADR <sup>146</sup>	Tariffa Piena ADR – rimborso fisso (51,65€) + tariffa di ALHA [60-70]	Tariffa Piena ADR – rimborso fisso (51,65€) + tariffa di BAS [60-70]
	Costo totale: Tariffa piena AdR + [10-20]	Costo Totale: Tariffa Piena AdR + [10-20]

<sup>140</sup> [Cfr. Tariffario 2005, doc. 5.134. ]

<sup>141</sup> [Cfr. verbale AdR, doc. 7.257.]

<sup>142</sup> [Cfr. verbale audizione AdR, doc. 7.257.]

<sup>143</sup> [Cfr. verbale audizione ENAC doc. 7.226.]

<sup>144</sup> [Cfr. verbale audizione ALHA, doc. 7.204 e doc. 7.298.]

<sup>145</sup> [Cfr. doc. 7.286.]

<sup>146</sup> [Come già sottolineato, la tariffa piena di AdR non è un valore univocamente definito, ricomprendendo una serie di servizi e voci individualmente tariffate che sono svolte su richiesta nell'ambito del servizio di assistenza merci. ]

Fonte: elaborazione degli uffici sui dati forniti dalle parti

**159.** Proprio al fine di verificare la portata escludente dei corrispettivi richiesti da AdR è stato richiesto, sia ad AdR che ai suoi concorrenti, di fornire dettagliata evidenza dei costi sostenuti per la predisposizione delle unità di carico.

A tale riguardo occorre preliminarmente chiarire che, nei casi in cui il vettore aereo decide di avvalersi di ALHA o BAS per la predisposizione delle unità di carico, l'attività di questi ultimi consiste nell'accettazione della merce e ritiro delle unità di carico vuote presso AdR, nel confezionamento delle unità di carico (presso i loro magazzini), nel trasporto delle stesse alla *cargo city* e nella successiva consegna ad AdR. L'attività di AdR, invece, ha inizio con la presa in consegna delle unità di carico già confezionate e prevede la movimentazione e l'eventuale magazzinaggio delle stesse, la pesatura e la predisposizione dei documenti e, infine, la consegna del carico all'*handler* di rampa.

**160.** AdR ha preliminarmente chiarito che l'analisi dei costi relativi ai servizi cargo non è stata prodotta in sede di predisposizione della bozza del Contratto di Programma, in quanto tale corrispettivo non rientrava tra quelli regolati<sup>147</sup>.

Allo scopo di fornire risposta alla richiesta di informazioni formulata dalla Direzione, la società ha pertanto commissionato la realizzazione di uno studio volto a quantificare il costo che la stessa evita quando le unità di carico sono allestite da operatori terzi<sup>148</sup>.

**161.** In mancanza di una specificazione analitica, nella contabilità di AdR, dei costi relativi a ciascuna delle fasi in cui si articola l'attività di *handling* cargo, adeguata a consentire la quantificazione della differenza tra il costo che AdR sostiene laddove si occupa di tutte le fasi del processo e quello che invece sostiene nei casi in cui riceve le unità di carico già allestite da terzi, lo studio, a detta delle Parti, è stato effettuato secondo la metodologia *bottom-up*<sup>149</sup> sulla base di analisi campionarie dei dati storici relativi alle attività in esame.

I risultati dell'analisi condotta mettono in evidenza che i costi evitati da AdR in relazione alla predisposizione di un *pallet* sarebbero pari a [40-50] euro, mentre quelli relativi ad un container sono pari a [20-30] euro, inferiori rispetto ai rispettivi rimborsi riconosciuti da AdR ai vettori che si avvalgono di operatori terzi<sup>150</sup>.

**162.** Rispetto alla composizione dei costi considerati da AdR nell'esercizio svolto, rileva considerare che il costo "evitato" computato dal gestore è riferito all'impiego del personale operaio e delle attrezzature nelle attività di ricezione e magazzinaggio della merce e predisposizione delle unità di carico, che appunto AdR evita nel caso in cui il vettore ricorra ad un operatore terzo. Il dato non include il costo relativo alle infrastrutture (segnatamente il magazzino), che AdR ha scelto di escludere in considerazione della circostanza per cui l'infrastruttura nella disponibilità della società è utilizzata in misura di gran lunga inferiore alla capacità effettiva<sup>151</sup>.

**163.** A tale riguardo si osserva che solo AdR, in quanto gestore in monopolio dell'infrastruttura cargo, dispone di capacità in eccesso; al contrario gli operatori terzi, concorrenti di AdR, utilizzano il magazzino a titolo oneroso, sulla base di un rapporto di sub-concessione con AdR. Si ricorda che la stessa ENAC ha qualificato come infrastruttura centralizzata la *cargo city*, la cui gestione complessiva rimane nella disponibilità di AdR e il cui utilizzo, anche inteso come mero accesso e passaggio, da parte di tutti gli operatori *handler* cargo è indispensabile per lo svolgimento delle relative attività.

**164.** Pertanto, a fronte della mancata indicazione di un dato di costo da parte di AdR e al fine di ricostruire i costi sopportati da un operatore "efficiente almeno quanto" AdR (parametro necessario per valutare la potenzialità escludente del sistema tariffario adottato da AdR) che necessariamente deve sopportare i costi per l'infrastruttura-magazzino, è stata richiesta una quantificazione dei costi relativi all'utilizzo del magazzino agli unici operatori presenti sul mercato, oltre ad AdR, vale a dire ALHA e BAS.

---

<sup>147</sup> [Cfr. verbale dell'audizione del 23 aprile 2007 (doc. 7.257).]

<sup>148</sup> [Cfr. 7.278, all. 1.]

<sup>149</sup> [Secondo AdR, in un'analisi svolta secondo la metodologia *bottom-up* vengono considerati, in prima battuta, alcuni elementi di base, opportunamente specificati, che successivamente vengono connessi per formare sistemi più grandi, a loro volta eventualmente collegati con altri sub-sistemi, fino a formare il sistema di interesse. L'approccio è diametralmente opposto a quello *top-down*, che parte da un'analisi generale del sistema e da questa estrae sub-sistemi (a loro volta analizzati ed eventualmente ulteriormente suddivisi) fino ad arrivare agli elementi di base.]

<sup>150</sup> [Cfr. doc. 7.278, All. 1. AdR ha stimato che, in relazione ad un contenitore del peso medio di 761,9 kg e ad un *pallet* del peso medio di 1.518,6 kg, l'attività di ricezione della merce, ove svolta direttamente, richiederebbero l'impiego di due operai e un *fork lift*, rispettivamente, per [5-10] minuti e [10-20] minuti; in relazione alle medesime unità di carico, l'attività di allestimento richiederebbe una squadra composta in media da [0-5] (per il contenitore) o [0-5] (per il *pallet*) operai e un *fork lift*, rispettivamente, [10-20] minuti e [20-30] minuti.

Le stime sono state effettuate su base campionaria: per il peso medio delle unità di carico è stato utilizzato un campione di 342 osservazioni relative alle unità di carico ricevute già allestite da AdR nella settimana del 16 aprile 2007, per il tempo medio di accettazione è stato utilizzato un campione di 101 osservazioni relative ad altrettante spedizioni trattate da AdR nel periodo 9 – 29 maggio 2007; per il tempo medio di allestimento dell'unità di carico è stato utilizzato un campione di 157 osservazioni relative ad altrettante spedizioni trattate da AdR nel periodo 7 – 31 maggio 2007.

Le risorse sono state valorizzate sulla base dei dati contabili di AdR, da cui si evince che il costo standard del personale per ora lavorabile è pari a [20-30] euro, mentre il costo totale del *fork lift* per ora lavorabile ammonta a [0-5] euro: quest'ultimo, in particolare risulta dalla somma dei costi di acquisto e relativo ammortamento, dei costi di manutenzione e del costo del capitale (assunto pari al 10% ed applicato ad un valore netto degli asset pari al 50% di quello d'acquisto).]

<sup>151</sup> [La capacità complessiva del magazzino di AdR è pari a 180.000 tonnellate/anno, mentre l'utilizzo effettivo – inclusivo di tutta la merce movimentata in entrata e in uscita, allestita sia internamente che esternamente, è pari a 100.000 tonnellate/anno.]

Al riguardo, la relazione trimestrale al 31 marzo 2008 di AdR evidenzia il mancato pagamento da parte di AdR di un canone per l'utilizzo del magazzino, precisando che "il fatturato relativo a canoni e utenze ha registrato un sensibile incremento, sostanzialmente attribuibile alla dismissione dell'attività merci da cui è originato dal 1° gennaio 2008 il nuovo rapporto di sub concessione con la società Cargo Merci Fiumicino S.r.l. [Argol] per la porzione di aerostazione merci [cargo city] precedentemente utilizzata direttamente da AdR come bene strumentale alla propria attività"<sup>152</sup>.

165. In proposito, ALHA ha riscontrato che gli oneri per la locazione del magazzino, corrisposti ad AdR in virtù del rapporto di sub-concessione, incidono in misura pari a [20-30] euro per ogni unità di carico<sup>153</sup>; analogamente per BAS tali oneri incidono in misura pari a circa [90-100] euro per ogni unità di carico<sup>154</sup>. In particolare, la stima fornita da ALHA, che reca il dato più contenuto, può essere assunta come proxy prudenziale dei costi di magazzino sopportati da un concorrente efficiente.

Pertanto, i costi per la predisposizione delle unità di carico sostenuti da un concorrente efficiente quanto AdR che dispone delle infrastrutture cargo a titolo oneroso possono essere approssimati dalla somma tra i costi evitati calcolati dalla stessa AdR ed il costo unitario del magazzino, calcolato da ALHA: secondo tale approccio i costi dell'attività di predisposizione delle unità di carico di un concorrente efficiente risultano pari a [70-80] euro/pallet e [40-50] euro/container.

L'ammontare concesso da AdR a titolo di rimborso ai vettori che si avvalgono di ALHA per lo svolgimento di tale fase, pari a 51,65 €/pallet e 29,95 €/container, consente dunque di remunerare i costi sostenuti da un operatore altrettanto efficiente solo nella misura del 70%. La tabella seguente riassume a titolo di esempio il totale dei costi sostenuti per l'allestimento di un pallet da parte di AdR e di un concorrente efficiente come AdR che sopporta anche i costi dell'infrastruttura, confrontandolo con la quota riconosciuta da AdR come rimborso<sup>155</sup>.

**Tabella 8 – Confronto costi AdR/ operatore "altrettanto efficiente"**

Costi	Costi "evitati" AdR	Costi "operatore altrettanto efficiente"
Costo personale, mezzi meccanici	[40-50] €	[40-50] €
Costo utilizzo infrastruttura	0,00 €	[20-30] € (costo per pallet locazione magazzino ALHA <sup>156</sup> )
TOTALE costi:	[40-50] €	[60-80] €
Ristorno di ADR		(51,65 €)
<b>Costi non coperti</b>		<b>[20-30] €</b>

Fonte: elaborazione degli uffici sui dati forniti dalle parti.

166. A fronte dell'evidente svantaggio competitivo che il sistema tariffario adottato da AdR attribuisce ai concorrenti, la permanenza sul mercato di ALHA e BAS - che, come visto, complessivamente trattano circa il 50% delle merci in export dallo scalo di Fiumicino - si giustifica solo in ragione dello standard qualitativo dei servizi che offrono, significativamente più elevato rispetto a quelli erogati da AdR<sup>157</sup> e idoneo a compensare il maggior onere economico sopportato dai vettori; in tal modo l'offerta dei concorrenti, complessivamente valutata in termini di rapporto qualità/prezzo, può risultare superiore rispetto a quella di AdR.

b.2) L'introduzione di un sistema di tariffazione a chilo

167. La tariffa fissa a volo, non variando rispetto al volume della merce trasportata sul singolo volo, risultava fortemente penalizzante per i vettori che mediamente caricano volumi limitati di merce sui singoli voli.

Per tale ragione gli operatori hanno richiesto una alternativa all'utilizzo della tariffa fissa a volo, che, a seguito di una contrattazione tra tutti i soggetti interessati (AdR, vettori cargo, handler cargo) alla presenza di ENAC, è stata individuata in una tariffa variabile, pari a 0,221 €/kg<sup>158</sup>.

<sup>152</sup> [Il documento è rinvenibile sul sito web di AdR, all'indirizzo <http://www.adr.it/content.asp?L=1&IdMen=194#2005>.]

<sup>153</sup> [Cfr. doc. 7.298. [omissis.]. Il canone medio mensile per metro quadrato corrisponde a quello di 13 euro individuato concordemente da AdR e ENAC nell'ambito del Contratto di Programma (cfr. doc. 3.82). ]

<sup>154</sup> [Cfr. doc. 8.308. [omissis] ]

<sup>155</sup> [Il pallet è stato scelto come unità di carico di riferimento per evidenziare la quota dei costi di un operatore "efficiente almeno quanto" AdR non coperta dal rimborso da parte di quest'ultima.]

<sup>156</sup> [Si evidenzia che tra i due dati disponibili, relativi ai costi sostenuti da ALHA e BAS, è stato preso in considerazione il dato di costo fornito da ALHA in quanto più prudenziale e, in ogni caso, più favorevole ad AdR.]

<sup>157</sup> [Cfr. verbale delle audizione di ALHA, del 9 gennaio 2007 (doc. 7.204) e verbale dell'audizione degli operatori cargo attivi sullo scalo aeroportuale di Roma Fiumicino, del 18 luglio 2007 (doc. 7.280), lettera di IBAR a ENAC e AdR, del 16 agosto 2005 (doc. 5.165) e segnalazione Confetra del 7 gennaio 2008 (doc. 8.307).]

<sup>158</sup> [Cfr. lettera ENAC del 15 maggio 2006 e allegata Nota di sintesi sugli incontri inerenti i corrispettivi servizi merci erogati da AdR sull'aeroporto di Fiumicino (doc. 5.139).]

Conseguentemente, a partire da luglio 2006, i vettori hanno la possibilità di scegliere, in relazione ai servizi offerti da AdR, se aderire al regime della tariffa fissa a volo ovvero a quello della tariffa variabile in relazione ai chili imbarcati. Si segnala come, nel corso del 2007, il 33% dei vettori che hanno movimentato merce sullo scalo di Fiumicino ha chiesto l'applicazione della tariffa a chilo. La merce movimentata con questa tariffa ha rappresentato per il primo anno di applicazione circa il 12% del totale delle merci che sono state movimentate su Fiumicino<sup>159</sup>.

**168.** Anche in tale nuovo schema di tariffazione AdR ha previsto una differenziazione per il caso in cui il vettore aereo si avvalga di soggetti terzi per la predisposizione delle unità di carico: in tal caso AdR applica al vettore una tariffa unitaria di 0,119 €/kg, in luogo di quella di 0,221 €/kg che applica invece nei casi in cui si occupa direttamente dell'intero ciclo di attività di assistenza merci *in export*<sup>160</sup>.

**169.** La differenza tra le due tariffe unitarie applicate da AdR ai vettori - rispettivamente per il caso in cui tutte le attività di assistenza merci sono svolte dalla stessa AdR e per quello in cui le unità di carico vengono predisposte da operatori terzi - risulta essere sufficientemente ampia da consentire ad operatori concorrenti di praticare tariffe, economicamente remunerative, che possano rendere più conveniente, per i vettori, la scelta di una alternativa ad AdR per la predisposizione delle unità di carico.

Sulla base di tale schema tariffario, infatti, per un vettore affidare ad AdR tutte le attività di assistenza merci comporta un costo pari a 364,65 euro per un *pallet* (dalla capacità media pari a 1650 kg) e 165,75 euro per un container (dalla capacità media pari a 750 kg<sup>161</sup>).

La soluzione alternativa, di affidare la predisposizione delle suddette unità di carico ad un concorrente, comporta per il vettore il pagamento ad AdR di un ammontare pari a 196,35 euro per un *pallet* che, maggiorato per tener conto della tariffa fissa applicata ad esempio da ALHA [60-70] euro, determina un onere complessivo pari a [250-270] euro. Si tratta di un corrispettivo medio inferiore rispetto a quello che il vettore corrisponderebbe, per la medesima unità di carico, laddove si avvalgesse di AdR per tutte le attività di assistenza merci.

Ad una simile conclusione conduce anche il confronto con le tariffe richieste da BAS, che in ogni caso sono inferiori a [60-70] euro (cfr. *supra*).

**170.** La differenza tra le due tariffe consentirebbe, altresì, ad un concorrente efficiente quanto AdR di richiedere ai vettori un corrispettivo idoneo a remunerare tutti i costi effettivamente sostenuti per le attività che svolge, senza pregiudicare la condizione di convenienza economica di tale soluzione rispetto a quella alternativa di affidare ad AdR tutte le attività di assistenza. Infatti, ove il corrispettivo dovuto dal vettore ad AdR (pari a 196,35 euro per un *pallet* ed a 89,25 euro per un container) venisse maggiorato di un ammontare commisurato ai costi del concorrente efficiente<sup>162</sup> ([70-80] euro per un *pallet* ed a [40-50] euro per un container<sup>163</sup>), l'onere complessivo per il vettore risulterebbe pari, rispettivamente, a [250-270] euro ed a [120-140]. In entrambi i casi, dunque, avvalersi di un concorrente efficiente quanto AdR per la predisposizione delle unità di carico risulterebbe meno oneroso rispetto all'alternativa di affidare alla stessa AdR l'intera sequenza di attività ([250-270] euro contro 364,65 per un *pallet* e [120-140] contro 165,75 per un container)<sup>164</sup>.

#### **V.V QUADRO DI SINTESI DELLE RISULTANZE ISTRUTTORIE**

**171.** Sulla base di quanto sin qui esposto risulta che AdR ha applicato corrispettivi unilateralmente determinati e non orientati ai costi, realizzando ricavi effettivi in eccesso rispetto ai costi pertinenti, per alcune linee di attività, sia sul mercato dell'accesso alle infrastrutture centralizzate e ai servizi ad esse connessi, sia sui diversi mercati relativi alla messa a disposizione dei beni ad uso comune e esclusivo a particolari categorie di utenti (operatori *handler* per i servizi di carburante, *handler cargo*), sia sul mercato dei servizi *handling cargo*.

##### **a) I corrispettivi per le infrastrutture centralizzate**

**172.** Con particolare riferimento ai corrispettivi per le infrastrutture centralizzate, risulta - anche sulla base dell'attività di vigilanza ai sensi dell'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99 svolta da ENAC - che AdR ha realizzato ricavi sicuramente eccedenti i costi per quanto concerne i pontili ed i banchi accettazione.

---

<sup>159</sup> [Cfr. doc. 8.314.]

<sup>160</sup> [Si evidenzia che secondo IBAR la tariffa a chilo introdotta da AdR è pari a circa tre volte quella riscontrabile in altri scali aeroportuali in cui vi è una struttura concorrenziale del mercato, con più operatori attivi (cfr. doc. 8.312).]

<sup>161</sup> [Per la capacità media di un *pallet* e di un container sono state utilizzate le stime prodotte da ALHA (cfr. doc. 7.298).]

<sup>162</sup> [Ai fini del calcolo dei costi efficienti è preso in considerazione il valore del costo "evitato" di AdR, a cui è sommato il costo dell'infrastruttura, sostenuto da tutti gli operatori diversi da AdR, quantificato sulla base dell'indicazione di 13 euro/mq/mese, fornita nel Contratto di Programma per gli spazi all'interno della cargo city, e applicata alla metratura utilizzata dal primo concorrente di AdR, ALHA.]

<sup>163</sup> [Si tratta dei valori determinati assumendo a riferimento l'incidenza unitaria dei costi di magazzino calcolata da ALHA.]

<sup>164</sup> [Ad analoghe conclusioni si perviene assumendo a riferimento un *pallet* ed un contenitore della capacità media pari a quella stimata da AdR (pari, rispettivamente, a 1518,6 kg ed a 761,9 kg). In tal caso, infatti, un vettore che si avvalga della sola AdR per l'intero ciclo di attività corrisponde 335,6 euro per l'uno e 168,4 euro per l'altro, mentre uno che affidi la predisposizione ad ALHA corrisponde, rispettivamente, [240-260] euro e [150-170] euro. Ove poi il corrispettivo della soluzione mista fosse calcolato con riferimento ai costi effettivi del concorrente efficiente, lo stesso risulterebbe pari ad euro [240-260] per il *pallet* e ad euro [130-150] per il contenitore.]

Tuttavia, gli extra-profitti generati da queste linee di attività non appaiono dar luogo ad un complessivo squilibrio positivo tra i ricavi e i costi relativi all'insieme delle infrastrutture centralizzate, in ragione dei saldi negativi che i dati contabili di AdR evidenziano soprattutto in relazione al BHS, ma anche ai 400 Hz e ai locali operativi. Infatti, il dato aggregato relativo al complesso delle infrastrutture centralizzate, calcolato sulla base della contabilità analitica certificata 2002, mostra un saldo negativo pari a circa 8 milioni di euro.

#### **b) I corrispettivi per i beni di uso comune e di uso esclusivo**

**173.** Per quanto concerne i corrispettivi richiesti da AdR per la messa a disposizione dei beni di uso comune e di uso esclusivo agli *handler* e ai vettori per quanto strettamente necessario e funzionale alle attività *aviation*, dalla documentazione istruttoria risulta che AdR ha applicato corrispettivi non orientati ai costi, realizzando ricavi eccedenti i costi con riferimento ai beni di uso comune, mentre il saldo tra ricavi e costi è negativo per i beni di uso esclusivo.

In ogni caso, i costi e i ricavi delle attività di *catering* e *refuelling* non sono stati imputati da AdR, nei prospetti di separazione contabile, alle attività regolamentate, in quanto ritenute attività commerciali, i cui corrispettivi non sono soggetti all'obbligo di orientamento ai costi. Come già detto, i saldi dei beni di uso comune ed esclusivo riportati nella tabella 2 non tengono dunque conto dei ricavi e dei costi imputabili alle attività di rifornimento carburante e di *handling catering*.

##### *b.1) Le royalties carburante*

**174.** Con specifico riguardo alla determinazione dei corrispettivi per il carburante è emerso, sulla base delle istruttorie effettuate da ENAC, che la *airport fee* richiesta da AdR era significativamente superiore ai costi pertinenti l'attività svolta. Risulta comunque che AdR ha proceduto ad applicare, con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2006, la nuova *fee* orientata ai costi, come quantificata da ENAC nel corso del 2007.

##### *b.2) Le fee catering*

**175.** Per quanto riguarda la determinazione dei corrispettivi per lo svolgimento del servizio *catering*, l'istruttoria svolta da ENAC ha evidenziato che i corrispettivi richiesti da AdR (pari a circa il 3% del fatturato annuo dei *caterer*) risultano sostanzialmente in linea con i corrispettivi commisurati ai costi dei beni effettivamente utilizzati. Le nuove *fee*, calcolate da ENAC sulla base dei pasti forniti e non più come percentuale del fatturato, appaiono comportare un ridimensionamento assolutamente marginale dell'ammontare complessivo richiesto da AdR.

##### *b.3) Le fee per la sicurezza*

**176.** In merito alla *fee* richiesta da AdR agli operatori di sicurezza per l'accesso agli impianti aeroportuali - pari a 8 euro per addetto e modificata, dal settembre 2006, in un ammontare di 14,82 euro per volo-, nel corso dell'istruttoria è emerso che essa è richiesta esclusivamente per lo svolgimento di servizi di sicurezza aggiuntiva, liberamente richiesti dai vettori. Si tratta di corrispettivi non regolamentati, rispetto ai quali l'ammontare è oggetto di libera determinazione tra il gestore e l'operatore di sicurezza. In ogni caso tale ammontare risulta sostanzialmente modesto rispetto al bilancio degli operatori di sicurezza che, in ogni caso, lo ribaltano sui vettori aerei. Per questi ultimi tale ammontare incide in misura assolutamente marginale sui costi di ogni singolo volo.

##### *b.4) i canoni per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio*

**177.** Per quanto concerne la contestata imposizione, da parte di AdR, di prezzi non equi per la sub-concessione di locali ad uso ufficio da utilizzare per lo svolgimento dei servizi cargo lato terra, nel corso del procedimento si è evidenziato che, indipendentemente dalla circostanza per cui un obbligo di orientamento ai costi dei canoni di sub-concessione esiste solo nei confronti degli *handler* e dei vettori in autoproduzione nella misura in cui l'utilizzazione degli spazi all'interno del sedime aeroportuale è necessaria per lo svolgimento dell'attività *aviation*, il canone richiesto da AdR agli operatori cargo è eccessivamente oneroso, in quanto doppio rispetto a quello applicato ai vettori che si assume essere il *benchmark* di riferimento orientato ai costi.

#### **c) La politica tariffaria per l'accesso alla cargo city**

**178.** Per quanto concerne i comportamenti di AdR nel mercato dell'*handling cargo*, dalle risultanze istruttorie è emerso che, a fronte del permanere di una posizione di monopolio da parte di AdR all'interno della *cargo city* - fino al dicembre 2007-, la tariffazione "fissa a volo" applicata da AdR è tale da rendere più onerosa, per un vettore, la scelta di rivolgersi ad un handler concorrente di AdR per l'allestimento della merce. Infatti AdR, per il mero passaggio all'interno della *cargo city* della merce già allestita da altri *handler* che operano al di fuori della stessa, richiede il pagamento di una somma pari alla tariffa piena che essa applica per il trattamento della merce in *export*. Da tale ammontare viene stornata una somma forfetaria, in ogni caso inferiore ai costi sostenuti da un concorrente efficiente almeno quanto AdR (incluso, nei costi, anche quello per l'utilizzo dell'infrastruttura). Tale condotta ha quindi effetti escludenti nella misura in cui rende sistematicamente più oneroso per i vettori rivolgersi agli *handler* concorrenti per il servizio di allestimento della merce effettivamente svolto.

**179.** Dal luglio 2006 AdR ha reso disponibile, avendola concordata alla presenza di ENAC con i vettori e gli *handler cargo*, una nuova tariffa, alternativa alla precedente, commisurata sui chili imbarcati. Questa tariffa prevede un differente ammontare a seconda che le operazioni di allestimento della merce siano effettuate da AdR o da *handler*

terzi. La differenziazione tra i due valori è tale da rendere competitiva l'offerta di servizi da parte degli *handler* concorrenti di AdR, a condizione che ne siano altrettanto efficienti.

## VI. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

**180.** AdR ha rappresentato la propria posizione in merito ai profili oggetto di istruttoria nel corso delle audizioni infraprocedimentali del 23 aprile e 14 giugno 2007 e dell'audizione finale del 30 settembre 2008, nonché in sede di memorie<sup>165</sup>, sostenendo l'impossibilità di ravvisare, in tutte le contestazioni sollevate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, un comportamento abusivo suscettibile di configurare una fattispecie illecita, ai sensi dell'articolo 82, lettera a) del Trattato CE. Pertanto, in sede di audizione finale, AdR ha sottolineato come la stessa Comunicazione delle Risultanze Istruttorie abbia circoscritto significativamente le contestazioni avanzate alla Parte rispetto a quanto prospettato nel provvedimento di avvio dell'istruttoria.

In particolare, non sono stati censurati i comportamenti relativi alla determinazione dei corrispettivi per quanto concerne le infrastrutture centralizzate, le *fee catering* e i servizi di sicurezza aggiuntivi.

**181.** Secondo la Società l'eventuale mancato orientamento delle tariffe ai costi individuati dalla regolamentazione di settore potrebbe rilevare dal punto di vista antitrust solo ove fosse ravvisabile un'effettiva sproporzione tra i costi sostenuti e le tariffe effettivamente praticate da AdR, circostanza che non si riscontra nel caso di specie in nessuna delle fattispecie contestate.

### A) I CORRISPETTIVI PER LE ATTIVITÀ DI REFUELLING

**182.** In merito all'applicazione dell'*airport fee*, la società ha evidenziato come solo la legge n. 248/2005 ha ricompreso l'attività di *refuelling* tra quelle regolamentate. Solo a seguito dell'emanazione della legge ENAC ha avviato un'istruttoria volta a determinare i corrispettivi per il carburante. Precedentemente, l'attività di *refuelling* veniva considerata attività commerciale per la quale non c'era un'esigenza di riferimento ai costi per la determinazione dei corrispettivi; a dimostrazione di ciò rileva come nel Contratto di Programma la voce *refuelling* rientrasse nella categoria delle attività non regolamentate. Secondo la Società, anche facendo riferimento alla natura dell'attività, si distinguono lo stoccaggio e la messa a bordo del carburante - che appaiono avere natura di attività di *handling*, in quanto tale regolamentata - dall'approvvigionamento del carburante, che ha natura sicuramente commerciale.

In ogni caso, AdR ha applicato il nuovo ammontare della *fee* individuato da ENAC retroattivamente, a far data dal 1° gennaio 2006.

**183.** La Parte ha quindi evidenziato come l'abuso contestato fosse già cessato prima dell'avvio del presente procedimento, a seguito dello spontaneo adeguamento retroattivo alle deliberazioni cui è giunta ENAC nel settembre 2006.

Peraltro, con riferimento alla durata temporale del presunto abuso, AdR ha sottolineato come le conclusioni raggiunte nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie siano basate sui dati relativi all'anno 2005. Pertanto, sarebbe arbitraria l'imputazione di eccessiva onerosità ai corrispettivi richiesti per gli anni 2002, 2003 e 2004.

Da ultimo, in merito allo standard probatorio necessario a dimostrare l'esistenza di una fattispecie di prezzi eccessivamente onerosi ai sensi articolo 82 CE, AdR ha affermato che l'asserita onerosità dei corrispettivi per i servizi da essa offerti non soddisferebbe gli standard che emergono dalla prassi e dalla giurisprudenza comunitaria.

### B) I CORRISPETTIVI PER I CANONI DI SUBCONCESSIONE DI SPAZI OPERATIVI

**184.** Per quanto attiene i canoni per la subconcessione di spazi ad uso ufficio, AdR ha puntualizzato che gli stessi si intendono regolamentati solo per quei soggetti che svolgono attività di *handling*, ai sensi del Decreto Legislativo n. 18/1999 e non per gli spedizionieri. Al riguardo la Parte ha fatto presente che, dei primi 100 clienti spedizionieri di AdR, oltre il 50% opera al di fuori del sedime aeroportuale; pertanto lo svolgimento di tale attività non necessita di una localizzazione all'interno dello spazio aeroportuale. Ciò dimostra come i corrispettivi richiesti non siano regolamentati e non debbano quindi essere parametrati ad un criterio di rispondenza ai costi.

In quest'ottica AdR contesta la stessa esistenza di una posizione dominante in quanto il mercato rilevante non può essere individuato con il solo sedime aeroportuale.

Da ultimo AdR ha sostenuto che dal Contratto di Programma il valore di ricavo di equilibrio degli spazi operativi ad uso ufficio (pari a circa [omissis] €/Mq/mese), sarebbe in linea con il canone richiesto agli operatori *handler* (pari a circa 27€/Mq/mese). Da ciò la Parte inferisce che la differenza tra il canone richiesto agli operatori *handler* ed il valore del canone orientato ai costi sarebbe assolutamente marginale ed insuscettibile di configurare un'ipotesi di prezzi non equi ed eccessivamente onerosi ai sensi della disciplina antitrust<sup>166</sup>.

### C) LA TARIFFAZIONE PER L'ACCESSO ALLA CARGO CITY

**185.** In merito ai comportamenti contestati nel provvedimento di avvio di istruttoria nel mercato dei servizi di *handling* merci, AdR ha rappresentato come la situazione di monopolio di AdR sulla *cargo city*, fino al 2004, sia stata indotta

---

<sup>165</sup> [Cfr. per tutte: doc. 9.355.]

<sup>166</sup> [Cfr. doc. 9.355.]

dalla inesistenza di uno spazio sufficiente all'operatività di più soggetti. Peraltro, successivamente all'ultimazione della *cargo city*, di cui AdR occupa il 60%, la società ha provveduto ad indire la gara per la selezione del secondo *handler* che tuttavia è andata deserta nel gennaio 2007, per circostanze non imputabili alla società. Attualmente è in fase di finalizzazione un nuovo bando per l'assegnazione del restante 40%, di cui comunque una parte dovrà essere assegnata ad Alitalia per lo svolgimento delle attività in autoproduzione, in modo tale da lasciare libera l'aera attualmente utilizzata dal vettore, che è stata individuata per l'installazione di un secondo sistema di BHS nello scalo di Fiumicino.

In ogni caso, dal gennaio 2008, AdR ha ceduto alla società Argol tutte le attività relative ai servizi di *handling cargo* su Fiumicino.

**186.** Sin dal 1993 per lo svolgimento dei servizi di *handling cargo* è stata applicata ai vettori una tariffa "vuoto per pieno".

Successivamente AdR ha riconosciuto, come puro atto di liberalità, un rimborso ai vettori che si avvalevano di operatori diversi da AdR per lo svolgimento di alcune fasi, e segnatamente della pallettizzazione.

Da ultimo, nel luglio 2006 è stata introdotta una nuova modalità di tariffazione, in alternativa a quella "vuoto per pieno", che rende il corrispettivo proporzionale ai kg di merce trasportata; anche in questo caso è prevista una differenziazione a seconda che la merce venga pallettizzata da AdR o da operatori concorrenti. Tuttavia, a seguito dell'introduzione della tariffa a peso, la maggior parte dei vettori aerei che fa ricorso ad *handler* terzi per i servizi di allestimento della merce ha optato per il mantenimento della vecchia tariffa "vuoto per pieno", scelta che non si sarebbe manifestata se effettivamente quest'ultima fosse stata penalizzante per gli stessi.

La Parte ha infine rilevato l'impossibilità di attribuire alla contestata condotta abusiva di AdR una portata escludente: infatti, osservando l'andamento del mercato negli ultimi anni, non si riscontrano effetti di esclusione, anzi gli operatori terzi attivi nella pallettizzazione realizzano tuttora il 50% del valore complessivo di tale attività.

**187.** Infine, nelle memorie conclusive, AdR contesta le modalità adottate nel documento delle Risultanze Istruttorie per connotare i comportamenti di AdR secondo un modello di *margin squeeze*. In primo luogo, a detta della Parte, non vi sarebbe nessuna essenzialità dell'accesso alla infrastruttura (la *cargo city*) per il corretto svolgimento della concorrenza nel settore a valle dell'*handling cargo*. In secondo luogo è oggetto di censura la modalità di calcolo dei costi dell'operatore altrettanto efficiente di AdR, in quanto non sono stati presi in considerazione i prezzi dell'operatore dominante, bensì una combinazione tra i costi di AdR e quelli dei suoi concorrenti, per la componente "costo dell'infrastruttura".

La Parte ha altresì evidenziato come lo scarso ricorso alla tariffa a volo da parte dei vettori (pari a circa il 12% della merce movimentata su Fiumicino) dimostrerebbe *per tabulas* la non abusività della precedente tariffazione fissa a volo.

## VII. VALUTAZIONI

### A) PREMessa

**188.** Si precisa preliminarmente che, nei paragrafi che seguono, in cui sarà svolta una valutazione in merito ai comportamenti posti in essere da AdR nella determinazione dei corrispettivi regolamentati per l'utilizzo dei servizi offerti dal gestore aeroportuale ai propri utenti, è tenuto in debita considerazione il contesto normativo e regolamentare in cui detti comportamenti si inseriscono.

**189.** In particolare, la presente procedura ha avuto inizio in una fase di stallo dell'attività di definizione dei corrispettivi aeroportuali regolamentati, dovuta alle difficoltà registratesi nell'attuazione della regolazione settoriale (ed in particolare della delibera CIPE n. 86/2000), anche alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 248/2005, che hanno favorito l'instaurarsi di numerosi contenziosi aventi ad oggetto i diversi corrispettivi richiesti dai gestori aeroportuali, tra cui AdR.

A dimostrazione di ciò, rileva considerare che i Contratti di Programma, che avrebbero dovuto consentire la determinazione di corrispettivi orientati ai costi, non sono stati approvati, anche in quei casi in cui erano stati compiutamente definiti dal gestore e licenziati dall'ente regolatore ENAC.

Pertanto, il contesto nel quale l'Autorità ha ritenuto necessario intervenire era quello di un settore in cui, contrariamente alla normativa di riferimento, i corrispettivi applicati agli operatori erano determinati unilateralmente dai gestori aeroportuali, in un regime di scarsa trasparenza e verificabilità.

**190.** A seguito dell'avvio della presente istruttoria, si è registrata un'intensificazione dell'attività di vigilanza, svolta da ENAC ai sensi dell'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99, che ha dato luogo ad istruttorie puntuali per la verifica dell'orientamento ai costi di singoli corrispettivi - inclusivi dei costi del capitale - praticati da diversi gestori aeroportuali (tra cui AdR).

In questo contesto si è inserita altresì una revisione del quadro regolamentare con la recente adozione della Direttiva CIPE n. 38/2007 e delle Linee Guida di attuazione emanate da ENAC, pubblicate nel gennaio 2008, cui ha fatto seguito la predisposizione dei nuovi schemi di Contratto di Programma.

**191.** In secondo luogo si considera che i comportamenti oggetto di valutazione si realizzano in un ambito di notevole redditività di AdR, che, nonostante gli oneri sostenuti per la privatizzazione, chiude regolarmente i bilanci con utili significativi, sia in termini assoluti, sia rispetto al fatturato, anche in relazione ad altri gestori aeroportuali italiani. Il bilancio

2007 si è chiuso infatti con un utile di circa 19 milioni di euro<sup>167</sup>. Concorrono alla determinazione di tale risultato sia i ricavi aeronautici (attività *aviation*), che rappresentano circa il 52%, sia quelli di natura commerciale (attività non *aviation*), che rappresentano il restante 48%. Le attività *aviation*, che definiscono il perimetro dei rapporti fra gestore e vettori, sono remunerare attraverso il pagamento dei corrispettivi per le infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune ed esclusivo e dei diritti aeroportuali.

**192.** Nel periodo oggetto di esame nel presente procedimento tutti i corrispettivi per le attività *aviation* avrebbero dovuto avere natura regolamentare, sebbene il criterio di orientamento ai costi si sia concretamente verificato solo per le infrastrutture centralizzate, i beni di uso comune ed esclusivo. I diritti aeroportuali, che rappresentano circa il 54% dei ricavi *aviation* e sono pari a circa quattro volte rispetto ai corrispettivi per l'accesso alle infrastrutture, infatti, sono determinati in via autoritativa nel loro ammontare, secondo una modalità che, sebbene formalmente legata ai costi di produzione del servizio, nel corso degli anni ha perso qualsiasi correlazione con il valore della prestazione resa al vettore e, soprattutto, con le prestazioni rese e remunerate in termini di infrastrutture centralizzate.

**193.** Pertanto, i corrispettivi per le infrastrutture centralizzate e per i beni di uso comune ed esclusivo, oggetto della presente procedura, non esauriscono il complesso dei rapporti tra gestore aeroportuale e vettori, bensì rappresentano l'ambito nel quale il criterio dell'orientamento ai costi – considerato il differente regime regolatorio rispetto ai diritti aeroportuali – incentiva invece i gestori ad attribuire a tali attività la maggior parte dei costi relativi all'attività *aviation*, data una certa sovrapposizione fra le attività remunerate dai diritti e dai corrispettivi per le infrastrutture centralizzate.

#### **B) ITER VALUTATIVO**

**194.** Dal punto di vista metodologico si precisa che, al fine di accertare la mancata corrispondenza ai costi delle tariffe applicate da AdR, prodromica a dimostrare l'abusività dei comportamenti, sono stati confrontati i prezzi applicati da AdR con il valore economico dei relativi servizi forniti dal gestore, la cui migliore *proxi* disponibile è rappresentata dai costi regolamentari, inclusivi del margine di remunerazione del capitale investito. A questo proposito sono stati utilizzati i dati di contabilità analitica prodotti da AdR nell'ambito dell'istruttoria per il Contratto di Programma, i valori individuati in quest'ultimo documento, nonché i risultati a cui è pervenuto l'ente regolatore del settore – ENAC – a seguito delle istruttorie svolte nel corso del 2007, nell'ambito della propria attività di vigilanza ai sensi dell'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99.

Pertanto, le violazioni dell'articolo 82 CE saranno di seguito contestate solo in quei mercati in cui la differenza tra corrispettivi applicati e costi sostenuti dal gestore è particolarmente significativa, ben al di sopra del livello massimo del corrispettivo individuato dal regolatore come orientato ai costi ed inclusivo del margine di remunerazione del capitale investito.

**195.** Infatti, contrariamente a quanto affermato nella memoria finale di ADR<sup>168</sup>, in nessun caso i comportamenti abusivi contestati alla Società derivano da -o coincidono con- il mancato rispetto della regolamentazione.

Il riferimento all'analisi regolatoria, in un contesto di valutazione di un caso estremamente complesso, è solo volto ad ottenere una *proxi* ragionevole del "valore economico" dei servizi rispetto ai quali valutare i comportamenti di prezzo di ADR.

Solo in presenza di prezzi ingiustificatamente e straordinariamente più elevati di tale riferimento, la condotta di AdR viene considerata illecita ai sensi dell'articolo 82, in quanto il mancato orientamento ai costi richiesto dalla regolazione non è sufficiente per configurare un prezzo ingiustificatamente gravoso e una violazione dell'articolo 82 del Trattato CE. In questo senso la circostanza che alcuni corrispettivi siano stati regolamentati a partire da una certa data e prima di tale data l'ENAC non sia intervenuto non rileva ai fini della presente valutazione, volta ad accertare la presunta abusività dei comportamenti posti in essere.

#### **c) I COMPORTAMENTI CONTESTATI AD ADR**

**196.** Alla luce delle risultanze dell'intero procedimento istruttorio, l'Autorità ritiene addebitabili ad AdR alcune condotte illecite ai sensi della normativa comunitaria a tutela della concorrenza. In particolare, AdR è risultata responsabile di abusi di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE *i)* nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per l'offerta del servizio di assistenza carburante, *ii)* nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dei servizi *handling* cargo e *iii)* nel mercato dei servizi *handling* cargo.

**197.** Nei paragrafi che seguono, sarà in primo luogo analizzata la posizione dominante di AdR sui diversi mercati rilevanti individuati; quindi saranno valutati i comportamenti della Società sugli stessi, con specifico riferimento alla determinazione dei corrispettivi oggetto di contestazione nel provvedimento di avvio istruttoria, vale a dire i corrispettivi per l'accesso alle infrastrutture centralizzate, per l'accesso ad una parte dei beni di uso comune ed esclusivo (segnatamente le *royalties* carburante e le *access fee* per il *catering* e per i servizi di sicurezza, nonché i canoni di subconcessione degli spazi operativi nel settore cargo) e per l'accesso alla *cargo city* ad operatori concorrenti. Ciò, al fine di considerarne la portata lesiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE.

---

<sup>167</sup> [Nel 2006 l'utile era stato pari a circa 60 milioni di euro, principalmente grazie alla vendita di AdR Handling.]

<sup>168</sup> [Cfr. doc. 9.355.]

**198.** Per quanto concerne la definizione dei corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate, quantunque le risultanze istruttorie dimostrino il mancato orientamento ai costi, le evidenze agli atti non sono sufficienti a soddisfare lo standard probatorio necessario a dimostrare l'esistenza di un comportamento abusivo ai sensi dell'articolo 82, lettera a) del Trattato CE, consistente nell'applicazione di prezzi eccessivamente gravosi o non equi. Ciò in ragione dello squilibrio fra costi e ricavi per il complesso delle infrastrutture centralizzate dichiarato da AdR e sostanzialmente confermato da ENAC nello svolgimento dell'attività di vigilanza.

**199.** Anche con riferimento alla *fee* richiesta agli operatori di sicurezza per lo svolgimento dell'attività di sicurezza aggiuntiva appare non potersi contestare un comportamento abusivo ad AdR. Le risultanze istruttorie evidenziano infatti la non eccessiva onerosità del prezzo fatturato da AdR agli operatori di sicurezza, tale da non poter avere alcun effetto apprezzabile sulla scelta imprenditoriale da parte dei vettori di avvalersi o meno del servizio che, peraltro, non è esplicitamente obbligatorio ai sensi della normativa vigente.

**200.** In merito alle condotte di AdR nell'applicazione di corrispettivi per l'accesso al mercato della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per la fornitura del servizio di assistenza *catering*, di seguito verrà evidenziato come i corrispettivi richiesti siano sostanzialmente in linea con corrispettivi orientati ai costi e, pertanto, non configurino una fattispecie di violazione dell'articolo 82 CE.

**201.** Relativamente ai corrispettivi fatturati da AdR per l'accesso ai beni necessari allo svolgimento del servizio assistenza carburante, nonché per quanto riguarda i canoni di subconcessione di spazi ad uso ufficio agli operatori cargo, nel prosieguo sarà dimostrato che gli ammontari richiesti sono significativamente superiori ai costi sopportati da AdR, in misura tale da potersi configurare come prezzi eccessivamente onerosi e, dunque, in violazione del dettato dell'articolo 82 CE.

**202.** Per quanto concerne, infine, i comportamenti di AdR relativi alla tariffazione per l'accesso alla *cargo city*, in quanto posti in essere da un soggetto in posizione di monopolio, legale sino al 2004, di fatto successivamente alla costruzione della *cargo city*, risultando infatti a tutto il 2007 l'unico operatore attivo all'interno della *cargo city*, questi appaiono costituire una fattispecie di abuso ai sensi dell'articolo 82 CE in quanto suscettibili di avere effetti escludenti sulla scarsa concorrenza esistente nel mercato dell'*handling cargo* su Fiumicino.

**203.** E' infine valutata la gravità e la durata dei comportamenti tenuti dalla Parte.

### ***c.1) La posizione dominante di AdR***

**204.** Al fine di imputare un abuso ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE, occorre in primo luogo verificare la sussistenza di una posizione dominante in capo al soggetto parte del procedimento. Secondo un consolidato orientamento comunitario e nazionale, la posizione dominante consiste in una situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi ed ha la possibilità di tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori<sup>169</sup>. In sostanza, per l'accertamento di una posizione dominante rileva il potere di mercato dell'impresa, che deve essere significativo<sup>170</sup>.

**205.** Come illustrato nei primi paragrafi del presente documento, relativi alla descrizione delle parti, 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 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 su tutti i mercati rilevanti oggetto di analisi nel presente procedimento, vale a dire i) il mercato dell'accesso alle infrastrutture centralizzate e ai servizi ad esse connessi; ii) il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo strumentali allo svolgimento del servizio di assistenza carburante; iii) il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento del servizio di *catering*; iv) il mercato della messa a disposizione di beni e spazi di uso comune e/o esclusivo necessari per lo svolgimento del servizio di *handling cargo*; v) il mercato della messa a disposizione di spazi in ambito aeroportuale per lo svolgimento dei servizi di sicurezza; vi) il mercato dei servizi *handling cargo*.

### ***c.2) La valutazione dei comportamenti di AdR sul mercato dell'accesso alle infrastrutture centralizzate***

**206.** Per quanto concerne i corrispettivi richiesti da AdR per l'accesso alle infrastrutture centralizzate, le risultanze istruttorie hanno dimostrato che, per l'intero periodo compreso dal gennaio 2002 alla data attuale, AdR ha applicato tariffe unilateralmente determinate e, difformemente a quanto richiesto dalla normativa vigente, non orientate ai costi inclusivi della remunerazione del capitale.

---

<sup>169</sup> [Cfr. per tutti Corte di Giustizia, sentenza del 13 febbraio 1979, causa 85/76, *Hoffmann-La Roche c. Commissione*, in *Raccolta 1979*, pagg. 471 ss.. ]

<sup>170</sup> [Tra gli indici da prendere in considerazione per verificare l'esistenza di una posizione dominante, la detenzione di quote di mercato elevate per un periodo sufficientemente prolungato è considerata quello principale e, in base alla giurisprudenza comunitaria, salvo circostanze eccezionali una quota superiore al 50% del mercato in valore costituisce di per sé stessa prova dell'esistenza di una posizione dominante. Altri indici di dominio relativi alla struttura del mercato e/o alle caratteristiche specifiche dell'operatore, quali la disponibilità di ingenti risorse economiche, economie di scala o di scopo precluse ai concorrenti, un'elevata integrazione verticale, la reputazione e l'immagine dell'impresa, possono altresì prendersi in considerazione. Per tutti Corte di Giustizia, sentenza del 3 luglio 1991, causa C-62/86, *Akzo Chemie BC c. Commissione*, in *Raccolta 1991*, I, pag. 3359 ss.. ]

**207.** Sulla base delle evidenze acquisite nel corso del procedimento, relative alla contabilità analitica 2002, ai corrispettivi individuati nella Bozza di Contratto di Programma per il periodo 2005-2009, nonché alle istruttorie di vigilanza svolte da ENAC nel 2006, emerge che AdR, a seguito dell'applicazione di corrispettivi unilateralmente determinati, ha realizzato sino ad oggi ricavi effettivi in eccesso rispetto ai costi pertinenti, per alcune delle infrastrutture centralizzate. Ciò ha interessato segnatamente i corrispettivi per i pontili e i banchi accettazione<sup>171</sup>.

Sulla base dei dati di costo forniti da AdR al regolatore nel 2005, relativi alla contabilità analitica 2003-2004, gli extra-profitti generati da queste linee di attività non consentono comunque di individuare degli extra-profitti sul complesso dei ricavi delle infrastrutture centralizzate, in ragione del disavanzo registrato dal BHS e dal 400 Hz<sup>172</sup>.

**208.** In questo contesto, inoltre, rileva considerare come i corrispettivi indicati nella bozza di Contratto di Programma non appaiono in linea con i corrispettivi vigenti e effettivamente applicati, con differenze sia in positivo che in negativo. Le evidenze istruttorie sottolineano inoltre che i corrispettivi indicati nella bozza di Contratto di Programma non costituiscono un parametro di confronto pienamente utilizzabile in quanto si poggiano su assunzioni, in termini di investimenti effettuati e previsioni di traffico, che non si sono interamente realizzate.

**209.** In ogni caso, le evidenze agli atti sopra descritte non appaiono sufficienti a soddisfare lo *standard* probatorio necessario a dimostrare l'esistenza di un comportamento abusivo sul mercato dell'accesso alle infrastrutture centralizzate, ai sensi dell'articolo 82, lettera a) del Trattato CE, configurabile nell'applicazione di prezzi eccessivamente gravosi o non equi. Infatti appare assorbente la circostanza per cui sul mercato delle infrastrutture centralizzate AdR registri una situazione di disavanzo tra i costi ed i ricavi; circostanza sostanzialmente rilevata anche da ENAC nell'ambito dell'attività di vigilanza.

**210.** L'impossibilità di addebitare ad AdR un comportamento abusivo con riferimento alla determinazione dei corrispettivi delle infrastrutture centralizzate permane dunque nonostante:

- (i) la scarsa razionalità del comportamento di AdR, che, pur consapevole del segno negativo del rapporto fra ricavi e costi per il complesso delle infrastrutture centralizzate, non ha ritenuto di effettuare una modifica dei corrispettivi fatturati, orientandoli ai costi inclusivi della remunerazione del capitale come richiesto dalla normativa vigente - anche dopo aver ricevuto informazione dell'approvazione del Contratto di Programma da parte del CdA di ENAC;
- (ii) le perdite registrate dal BHS determinino da sole, in ragione della rilevanza di tale linea di attività sul complesso delle infrastrutture centralizzate, lo squilibrio in negativo fra ricavi e costi;
- (iii) le perplessità sulle dinamiche del rapporto ricavi-costi, in ragione di minori investimenti effettuati da AdR rispetto alle previsioni, e agli incrementi di traffico superiori alle stime del Contratto di Programma.

### ***c.3) L'abuso di AdR nel mercato nella messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di fornitura carburante***

**211.** Per quanto concerne i comportamenti di AdR nel mercato nella messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di fornitura carburante, le risultanze istruttorie dimostrano chiaramente come la *airport fee* applicata da AdR non sia mai stata orientata ai costi sostenuti dal gestore per l'erogazione del servizio, sia pure inclusivi della remunerazione del capitale, ma sia stata determinata in misura significativamente superiore a questi ultimi.

Come ampiamente illustrato<sup>173</sup>, la *airport fee* richiesta da AdR era pari a 7,2 euro per metro cubo di carburante erogato, inclusiva del canone di concessione per l'utilizzo dei beni strumentali, mentre gli esiti dell'istruttoria condotta da ENAC individuano, da ultimo, un valore che avrebbe dovuto essere pari a 4,72 euro per metro cubo erogato. Quanto fatturato da AdR, pertanto, appare superiore - in maniera pari a oltre il 50% - al valore economico del servizio prestato. Si ricorda altresì come, a seguito dell'istruttoria di ENAC, AdR abbia applicato retroattivamente, a far data dal 1° gennaio 2006, i nuovi corrispettivi, così come individuati dal regolatore.

**212.** Sebbene l'istruttoria di ENAC, svolta nel 2006, abbia avuto come ambito temporale di valutazione i dati a consuntivo per il 2005, il valore individuato da ENAC come corrispettivo massimo appare poter costituire parametro di riferimento per valutare il comportamento di AdR, oltre al 2005, anche per il precedente anno 2004. Infatti, la differenza significativa tra il valore individuato da ENAC e quanto fatturato da AdR non può essere spiegata dal diverso andamento per l'anno 2004 delle variabili di costo e di traffico, che non hanno subito in tale anno variazioni di rilievo rispetto al 2005, anno preso a riferimento da ENAC per la quantificazione dell'ammontare della *airport fee*, orientata ai costi sostenuti dal gestore<sup>174</sup>.

**213.** Al riguardo, appare priva di pregio l'osservazione di Parte per cui, fino all'entrata in vigore della legge n. 248/05, non vi fosse certezza a livello normativo in merito alla natura regolamentare del corrispettivo, in quanto, nella presente valutazione, si prescinde dalla natura regolamentare o meno del servizio ai fini della configurazione dell'abuso, rilevando unicamente l'oggettiva sproporzione del corrispettivo rispetto al dato di costo. Si ricorda comunque che,

<sup>171</sup> [In ogni caso, ENAC, anche a fronte di queste evidenze, non ha ritenuto necessario provvedere ad una comunicazione ufficiale ad AdR di tali dati, al fine di indurre il gestore ad una rimodulazione dei corrispettivi richiesti. ]

<sup>172</sup> [Tale conclusione viene confermata anche dall'esito dell'attività di vigilanza di ENAC.]

<sup>173</sup> [Cfr. supra sezione V.III.E.1.]

<sup>174</sup> [Si ricorda che i corrispettivi per le attività di catering e refuelling, che utilizzano beni di uso comune ed esclusivo, non sono stati inclusi da AdR nei prospetti di separazione contabile disponibili, nel novero delle attività regolamentate.]

come affermato da ENAC nel corso del procedimento, tale natura era stata già definita dal Decreto Legislativo n. 18/99 - che racchiude l'attività di rifornimento carburante fra i servizi di *handling*, rispetto ai quali l'utilizzo dei beni di uso comune ed esclusivo è regolamentato. Pertanto, la legge n. 248/2005 si limita a ribadire, esplicitandola, la natura regolamentare di tale corrispettivo.

214. Altresì privo di pregio appare il rilievo sollevato da AdR, in sede di memoria conclusiva e di audizione finale, concernente l'asserita marginalità della differenza tra prezzo praticato da AdR e prezzo orientato ai costi, tale da non consentire la qualificazione dei prezzi applicati come non equi ed eccessivamente onerosi ai sensi della disciplina antitrust.

Si fa infatti presente che la giurisprudenza comunitaria sui pochi casi di abuso per prezzi eccessivamente onerosi sinora contestati non individua in linea generale un margine o un valore fisso, al di sotto del quale l'applicazione di prezzi superiori ad un prezzo concorrenziale o orientato ai costi non configuri una fattispecie lesiva della concorrenza ai sensi dell'articolo 82 lettera a) Trattato CE, ma procede ad una valutazione specifica caso per caso<sup>175</sup>.

Nel caso di specie appare rilevante, e sufficiente a dimostrare l'abusività del comportamento tenuto da AdR, la circostanza per cui il corrispettivo richiesto per l'erogazione del carburante sia superiore ai costi sostenuti dal gestore (inclusivi della remunerazione del capitale) in maniera assolutamente rilevante - pari ad oltre il 50% - e dunque in misura significativamente superiore al valore economico - che costituisce il *benchmark* di riferimento - attribuibile dalla domanda al servizio in questione.

215. In conclusione, sulla base di quanto precede deve ritenersi che il comportamento tenuto da AdR, volto ad applicare, per il periodo compreso fra il 2004 e il 2005, un corrispettivo, per l'erogazione del carburante, non orientato ai costi<sup>176</sup> e superiore a questi in maniera manifestamente sproporzionata rispetto al valore economico della prestazione fornita, costituisce una fattispecie di applicazione di prezzi eccessivamente onerosi da parte di un'impresa di posizione dominante e, in quanto tale, abusiva ai sensi dell'articolo 82 CE.

#### ***c.4) L'abuso di AdR nel mercato nella messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di handling cargo***

216. Nel provvedimento di avvio del procedimento erano oggetto di contestazione nei confronti di AdR anche i canoni richiesti dal gestore aeroportuale agli operatori cargo per la sub-concessione di spazi operativi nello scalo di Fiumicino, pari a 12,97 €/Mq/mese per la sub-concessione di un locale ad uso ufficio di ampiezza sino a 250 mq ai vettori in autoproduzione e a 27,60 €/Mq/mese per una medesima sub-concessione agli operatori cargo.

217. Per quanto di rilievo in questa sede, ai fini di dimostrare l'eccessiva onerosità dei corrispettivi richiesti da AdR si ribadisce che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Parte, secondo cui il valore di ricavo di equilibrio delle locazioni ad uso ufficio non sarebbe dissimile dal canone oggetto di contestazione, il valore indicato da AdR afferisce alla locazione degli spazi disponibili all'interno della *cargo city* e non agli spazi qui in questione, che sono situati all'interno del sedime aeroportuali ma al di fuori della *cargo city*.

218. Il comportamento tenuto da AdR, che ha evidentemente applicato ad operatori *handler cargo*<sup>177</sup> canoni di sub-concessione più che doppi rispetto a quelli applicati ai vettori cargo, che si assumono rappresentare il *benchmark* del valore economico riferibile al servizio in questione, configura una fattispecie di applicazione di prezzi non equi ed eccessivamente onerosi da parte di un'impresa in posizione dominante, in violazione dell'articolo 82 CE.

Si ricorda comunque che le attività di assistenza al volo, rispetto alle quali i corrispettivi devono essere orientati ai costi, sono definite puntualmente nel Decreto Legislativo n. 18/99. Come esplicitato da ENAC, sulla base delle indicazioni del testo normativo, i corrispettivi di sub-concessione per gli spazi indispensabili per l'esercizio delle attività di *handling* all'interno dei singoli aeroporti sono da considerarsi regolamentati, e devono essere individuati nei singoli Contratti di Programma in misura orientata ai costi.

#### ***c.5) Il comportamento di AdR nel mercato nella messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di assistenza catering***

219. Per quanto concerne i corrispettivi richiesti da AdR per i servizi di *catering*, il procedimento in corso ha evidenziato come le *fee* applicate, dal 2001, da AdR ai *caterer* - pari a circa il 3% del fatturato annuo - prescindessero totalmente, per la modalità stessa di quantificazione, da un criterio di rispondenza ai costi sin dall'inizio della loro applicazione<sup>178</sup>.

Peraltro, rispetto a tali corrispettivi applicati, ENAC - nell'istruttoria condotta nella primavera del 2007 - ha individuato un nuovo valore del corrispettivo richiesto, commisurato al numero dei pasti e non al dato di ricavo, che costituisce un dato di riferimento per l'incidenza dell'attività di *handling* sui costi del gestore. Tale valore può essere tradotto, a fini di

---

<sup>175</sup> [Per tutte si vedano le sentenze della Corte di Giustizia nei casi *United Brands*, sentenza del 14 febbraio 1978, causa 27/76; *British Leyland*, sentenza dell'11 novembre 1986, causa C-226/84; *Ahmed Saeed*, sentenza dell'11 aprile 1989, causa C-66/86; decisione della Commissione del 20 ottobre 2004, nel caso *Deutsche Post*, in GUCE, C 2004, 4001/13.]

<sup>176</sup> [Inclusivi della remunerazione del capitale.]

<sup>177</sup> [Cfr. doc. 8.312, e doc. 8.316.]

<sup>178</sup> [Il dato di fatturato del *caterer* è infatti una variabile economica sostanzialmente esogena rispetto alla dinamica dei costi del gestore.]

comparazione, in una misura sostanzialmente corrispondente al 3% del fatturato realizzato dai *caterer* nel 2006, ovvero in linea con il corrispettivo precedentemente richiesto<sup>179</sup>. Pertanto non sembra sussistere un profilo di eccessiva onerosità dei corrispettivi richiesti da AdR per l'accesso ai beni necessari allo svolgimento del servizio.

In ogni caso, per le *fee catering*, come per le *royalties* carburante, AdR ha applicato i nuovi corrispettivi individuati da ENAC, con effetto retroattivo da gennaio 2006, sebbene per il primo anno ancora come percentuale sul fatturato del *caterer*, mentre dal gennaio 2007 sulla base del numero dei pasti serviti.

**220.** Pertanto, a fronte di una non eccessiva onerosità del corrispettivo richiesto, i comportamenti di AdR nel mercato considerato non sembrano configurare una fattispecie abusiva ai sensi dell'articolo 82 CE.

### ***c.6) Il comportamento di AdR nel mercato nella messa a disposizione di spazi in ambito aeroportuale per lo svolgimento dell'attività di sicurezza***

**221.** In merito ai corrispettivi per la sicurezza che pure erano oggetto di contestazione nel provvedimento di avvio del presente procedimento, dalle risultanze istruttorie è emerso che la *fee* richiesta da AdR concerne i cosiddetti servizi di sicurezza aggiuntiva, richiesti da alcune compagnie per voli considerati sensibili<sup>180</sup>.

**222.** Sulla base delle risultanze istruttorie, gli elementi raccolti non sono sufficienti a soddisfare lo standard probatorio necessario ad accertare l'eccessiva onerosità del prezzo fatturato da AdR agli operatori di sicurezza.

Pertanto, non appare ravvisabile una fattispecie di applicazione di prezzi eccessivamente onerosi da parte di AdR ai sensi dell'articolo 82 CE.

### ***c.7) L'abuso di AdR nel mercato dell'handling cargo***

**223.** In linea generale, la natura abusiva dei corrispettivi applicati da AdR, con particolare riferimento alla tariffa "vuoto per pieno", nei confronti degli *handler cargo* per consentire il transito della merce da essi trattata nella *cargo city* - infrastruttura centralizzata l'accesso alla quale è necessario al fine della movimentazione in export della merce - deve essere valutata in relazione alla idoneità a pregiudicare la capacità competitiva di un concorrente efficiente quanto AdR e, dunque, alla portata potenzialmente escludente dei comportamenti dell'operatore in posizione dominante. Ciò indipendentemente dalle tariffe applicate dagli *handler* concorrenti di AdR, effettivamente presenti sul mercato, ai propri clienti.

**224.** Più precisamente, con riferimento al sistema tariffario "vuoto per pieno" la valutazione della portata escludente del sistema richiede la verifica dell'orientamento ai costi, sostenuti per la predisposizione delle unità di carico da parte di un concorrente efficiente quanto AdR (ovvero dalla stessa AdR), del rimborso riconosciuto da AdR ai vettori. Infatti, i vettori che si avvalgono di *handler* diversi da AdR per la predisposizione della merce, corrispondono comunque ad AdR la tariffa "piena", ricevendo un rimborso in somma fissa.

In altri termini, solo un rimborso commisurato ai costi effettivamente sostenuti, per la predisposizione delle unità di carico, da un concorrente egualmente efficiente permetterebbe a quest'ultimo di praticare tariffe, economicamente remunerative, che possano rendere conveniente, per i vettori, domandare a soggetti diversi da AdR i medesimi servizi. Si ricorda a tale proposito che questa rappresenta l'unica attività che, potendo essere svolta al di fuori della *cargo city*, è aperta alla concorrenza<sup>181</sup>.

**225.** Ciò premesso, un concorrente efficiente quanto AdR, che sia integrato verticalmente e non disponga del monopolio sull'infrastruttura cargo, non può richiedere - se non a condizione di compromettere la propria redditività - un corrispettivo per la predisposizione delle unità di carico inferiore al rimborso che i vettori ricevono da AdR.

In tal modo, risulta evidentemente condizionata la capacità dei concorrenti di AdR di proporre corrispettivi che possano rendere più conveniente per i vettori affidare a soggetti diversi da AdR la predisposizione delle unità di carico, con evidente pregiudizio per la concorrenza e, in ultima analisi, per i vettori che potrebbero fruire di servizi di qualità migliore a costi complessivamente non superiori rispetto a quelli che corrispondono in vigenza dell'attuale regime tariffario.

**226.** La maggiore onerosità del ricorso ai concorrenti di AdR per la predisposizione delle unità di carico dipende dalla circostanza per cui il rimborso riconosciuto da AdR ai vettori è palesemente insufficiente a coprire i costi reali degli *handler* concorrenti. Tali costi sono stati stimati sulla base dei costi sostenuti da AdR, a cui sono sommati i costi sopportati per l'utilizzo dell'infrastruttura (la locazione dei magazzini necessari allo svolgimento dell'attività) da parte degli operatori concorrenti - costi non sostenuti invece da AdR<sup>182</sup>, che introita tale ammontare in quanto gestore dell'infrastruttura.

---

<sup>179</sup> [Cfr. *supra* sezione V.III.E.2.]

<sup>180</sup> [In proposito si osserva che i servizi di sicurezza sono individuati e disciplinati dal Decreto Ministeriale n. 85/99. Al contrario i servizi di sicurezza aggiuntivi, riguardando esclusivamente voli sensibili ed essendo svolte su esplicita richiesta dei vettori, non possono essere considerate - anche a detta di ENAC - attività propriamente strumentali al trasporto aereo. In questo senso, peraltro, esse non rientrano, allo stato attuale della normativa, tra le attività oggetto di regolazione. Cfr. doc. 7.245.]

<sup>181</sup> [Diversamente, ove più correttamente AdR applicasse, nei riguardi dei vettori aerei che si avvalgono di concorrenti per la predisposizione delle unità di carico, un corrispettivo volto a remunerare le sole attività che essa svolge (anziché la tariffa piena corretta per effetto dell'accredito), il sistema tariffario sarebbe per costruzione privo di portata escludente.]

<sup>182</sup> [Circostanza espressamente resa pubblica da AdR, come si può leggere nella Relazione al primo trimestre 2008.]

In particolare, il ristorno riconosciuto da AdR ai vettori che utilizzano altri *handler* per lo svolgimento dell'attività di allestimento della merce è suscettibile di coprire solo una percentuale pari a circa il [60-70%] dei costi sostenuti da un operatore concorrente altrettanto efficiente di AdR<sup>183</sup>.

Tali costi risultano superiori anche al prezzo medio degli operatori concorrenti, evidenziando l'assenza di margini per questi ultimi.

Per tale ragione il sistema tariffario "vuoto per pieno" adottato da AdR è idoneo a condizionare significativamente la capacità competitiva degli operatori che svolgono attività di allestimento delle unità di carico, i quali allo stato rappresentano l'unica forma di concorrenza possibile presso lo scalo di Fiumicino.

**227.** Nel caso di specie, le evidenze istruttorie dimostrano che il sistema tariffario "vuoto per pieno", determinando un artificiale innalzamento per il vettore del corrispettivo per l'attività di assistenza merci, laddove parte di questa venga realizzata con il coinvolgimento di concorrenti di AdR, ha una valenza escludente, configurandosi come una strategia di tipo *margin squeeze* idonea a pregiudicare la capacità competitiva di questi ultimi, limitando lo sviluppo della concorrenza.

Il permanere degli operatori sul mercato, in vigenza di questo sistema di tariffazione, non elimina la portata escludente dei comportamenti di AdR, in quanto ciò si giustifica essenzialmente in ragione del miglior standard qualitativo dei servizi offerti e, in ogni caso, tali operatori sono stati oggettivamente ostacolati nello svolgimento della loro attività e limitati nelle loro opportunità di crescita e di spiegare una piena concorrenza nei confronti di AdR. In altri termini, la portata escludente è rappresentata dalla limitazione delle potenzialità di sviluppo degli operatori cargo concorrenti attivi sullo scalo di Fiumicino.

**228.** La condotta di AdR appare priva di giustificazione economica alternativa alla volontà di sfruttare appieno la posizione di monopolio detenuta sul mercato in questione fino a tutto il 2007, limitando la pur marginale concorrenza esperibile dagli altri operatori nella fase di allestimento della merce in *export*.

Tale condotta ha conseguentemente causato un danno concreto ai vettori in qualità di consumatori intermedi, nella misura in cui questi, per usufruire di un servizio di allestimento merce di standard qualitativo più elevato rispetto a quello offerto da AdR, hanno dovuto sopportare, oltre ai costi degli *handler* cargo concorrenti, parte della tariffa piena di AdR in ragione del sistema di tariffazione vuoto per pieno con rimborso fisso che ha innalzato artificiosamente i costi dei concorrenti, Pertanto, l'applicazione, fino al luglio 2006, di tale sistema di tariffazione appare suscettibile di configurare una fattispecie abusiva ai sensi dell'articolo 82 CE.

**229.** A fronte delle lamentele di vettori ed operatori cargo, dal luglio 2006 AdR applica una nuova tariffa, peraltro concordata con tali soggetti alla presenza di ENAC, non più fissa a volo ma commisurata ai chili effettivamente imbarcati.

Anche la tariffa a chilo, come quella "vuoto per pieno" prevede un differente ammontare a seconda che le operazioni di allestimento della merce siano effettuate da AdR o da *handler* terzi.

**230.** Tuttavia, diversamente da quanto avviene con la tariffa "vuoto per pieno", la differenza tra i due valori richiesti, a seconda che l'attività di allestimento merce sia svolta da AdR o da un soggetto terzo, è tale da rendere competitiva l'offerta di servizi da parte degli *handler* concorrenti di AdR, che ne siano altrettanto efficienti, in quanto questi possono applicare tariffe economicamente remunerative, tali da rendere più conveniente, per i vettori, la scelta di *handler* terzi per la predisposizione della merce.

Pertanto, la nuova tariffa a chilo, nella misura in cui prevede un ammontare significativamente differente del corrispettivo richiesto per il servizio di *handling* nelle distinte ipotesi di allestimento merce da parte di AdR o di altro *handler*, non appare suscettibile di provocare effetti di escludenza nei confronti degli altri operatori presenti sul mercato e, quindi, risulta priva di carattere abusivo ai sensi dell'articolo 82 CE.

Con riferimento all'obiezione di Parte, secondo cui la scarsa richiesta della tariffa a chilo da parte dei vettori in autoproduzione e degli *handler* dimostra la mancanza di abusività della tariffa "vuoto per pieno", ci si limita ad osservare che il ricorso marginale a tale modalità di tariffazione si spiega in ragione della convenienza della nuova tariffa per gli operatori che movimentano unità di merce non a pieno carico, vale a dire quantitativi contenuti di merce per ogni singolo volo. E' nei confronti di questa parte della domanda che gli effetti del comportamento di AdR si sono riflessi in maggiore misura.

### **c.8) Il pregiudizio al commercio**

**231.** Considerato che la dimensione geografica dei mercati rilevanti coincide con gli aeroporti di Fiumicino e Ciampino e tenuti presenti i volumi di traffico internazionale degli stessi, questi costituiscono parti sostanziali del mercato comune<sup>184</sup>. Rileva inoltre 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"<sup>185</sup>, che i soggetti pregiudicati dai comportamenti posti in essere da AdR sono imprese di livello internazionale, quali vettori

<sup>183</sup> [Cfr. *supra* tabella 8. Si ribadisce, anche in questa sede, come, al fine di calcolare i costi di un operatore altrettanto efficiente che AdR, è stato preso a riferimento il dato fornito da ALHA, in quanto ritenuto più prudenziale e favorevole alla stessa AdR.]

<sup>184</sup> [Cfr. sentenza della Corte di Giustizia nel caso Porto di Genova, causa C-179/90, in Raccolta 1991, I, p. 5889, para.15.]

<sup>185</sup> [Cfr. Comunicazione della Commissione CE del 27 aprile 2004 (2004/C-101/7).]

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.

**232.** Pertanto, i comportamenti valutati, in quanto suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri e di compartimentare i singoli mercati nazionali e/o locali, appaiono costituire fattispecie di abuso ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE.

## VIII. GRAVITÀ E DURATA DELLE INFRAZIONI

**233.** L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nella misura massima del dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa responsabile dell'infrazione nell'ultimo esercizio, considerate la gravità e la durata delle stesse infrazioni.

**234.** Per quel che riguarda la gravità degli abusi realizzati da AdR, secondo la prassi dell'Autorità, conformemente all'orientamento comunitario, il suo apprezzamento è determinato da una pluralità di elementi di cui occorre tener conto, quali la natura delle condotte, l'importanza dell'impresa ed il contesto nel quale il comportamento è stato posto in essere.

A questo proposito, si rileva che le infrazioni di AdR - monopolista legale sui due scali del sistema aeroportuale romano - nei mercati della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo strumentali allo svolgimento dell'attività di assistenza carburante e della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo necessari per lo svolgimento dell'attività di *handling cargo*, integrano fattispecie di abuso di sfruttamento, così come stabilite dal diritto antitrust comunitario e nazionale, e sono risultate suscettibili di causare un pregiudizio significativo ai vettori utenti degli scali aeroportuali di Fiumicino e Ciampino.

Rileva altresì la consapevolezza di AdR in merito al mancato orientamento ai costi di tutti i corrispettivi richiesti.

**235.** D'altro canto occorre considerare come, con riferimento al corrispettivo richiesto per l'attività di rifornimento carburante, già prima dell'avvio della presente istruttoria, AdR abbia proceduto a modificarne l'ammontare, adeguandolo ai valori indicati da ENAC, con effetto retroattivo già a partire dal 1° gennaio 2006.

Pertanto, alla data attuale, l'unico abuso di sfruttamento ancora sussistente è quello relativo ai canoni per la subconcessione di spazi operativi cargo nel mercato della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di *handling cargo*.

**236.** Per quanto concerne l'abuso di AdR nel mercato dell'*handling cargo*, consistente nell'applicazione di un sistema di tariffazione discriminante nei confronti degli operatori che concorrono con AdR nella predisposizione della merce in *export* attraverso la *cargo city*, si evidenzia che tale comportamento costituisce una fattispecie tipica di abuso escludente, ai sensi della disciplina antitrust, suscettibile di limitare significativamente la già limitata concorrenza sul mercato rilevante, in considerazione del perdurare della mancanza di un secondo *handler* all'interno della *cargo city*.

Anche per quanto concerne l'abuso escludente relativo alle modalità di tariffazione per l'accesso alla *cargo city* appare opportuno sottolineare come lo stesso sia cessato prima dell'avvio dell'istruttoria, in ragione della possibilità di richiedere l'applicazione di una tariffazione a chilo, rispetto alla quale le risultanze istruttorie hanno dimostrato l'assenza di effetti escludenti.

**237.** Quanto alla durata degli abusi contestati, le risultanze istruttorie attestano che l'inizio dei comportamenti abusivi assunti da AdR nel mercato della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di rifornimento carburante può essere collocato, in ragione dell'andamento delle variabili di costo e di traffico, dal 2004 fino al 1° gennaio 2006, in quanto AdR ha proceduto, a seguito delle istruttorie di vigilanza svolte da ENAC, ad applicare, con decorrenza 1° gennaio 2006, i corrispettivi nell'ammontare indicazione dal regolatore e, quindi, riconducibili ad un criterio di orientamento ai costi.

Al contrario per quanto attiene ai canoni richiesti per la sub-concessione di spazi operativi cargo, l'abuso di AdR è contestabile almeno dal gennaio 2002, quando è stata resa disponibile, a seguito delle indicazioni fornite dalla Delibera CIPE n. 86/2000, una contabilità analitica certificata, fino alla data attuale, dal momento che non risulta un adeguamento alle indicazioni fornite da ENAC.

**238.** Per quanto concerne, infine, l'abuso escludente sul mercato dell'*handling cargo*, si evidenzia che lo stesso può essere contestato dall'agosto del 2004, una volta completata la nuova *cargo city* che rende possibile l'operatività di più soggetti all'interno della stessa, fino al luglio 2006, data a partire dalla quale è stata implementata la tariffa a chilo che, come sopra argomentato, non appare rivestire carattere di escludenza.

A fronte della possibilità per i vettori di scegliere tra le due tariffe, non sembrano sussistere, allo stato, elementi per contestare l'abusività del comportamento tenuto da AdR, successivamente al luglio 2006, fino a tutto il 2007 (data dopo la quale la società - si ricorda - non è più presente sul mercato, avendo ceduto le attività di *handling merci*).

## IX. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**239.** Una volta accertate la gravità e la durata delle infrazioni poste in essere da AdR, ai fini dell'individuazione dei criteri di quantificazione, occorre tenere presente la Comunicazione della Commissione 2006/C 210/02 "*Orientamenti per il calcolo delle ammende inflitte in applicazione dell'articolo 23, par. 2, lettera a), del regolamento CE n. 1/2003*".

Al fine di quantificare la sanzione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, devono essere considerati la gravità della violazione, le condizioni economiche, il comportamento delle imprese coinvolte e le eventuali iniziative volte a eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni. Alla luce di tali criteri, si determinano gli importi delle sanzioni comminabili alle Parti, prendendo anche in debita considerazione l'effettiva capacità economica delle Parti di pregiudicare, in modo significativo, il gioco concorrenziale.

**240.** Relativamente alla gravità dell'infrazione, nel richiamare le considerazioni già svolte, si rileva che le infrazioni in esame sono consistite nell'applicazione di corrispettivi per i servizi di *handling* carburante e per la sub-concessione di spazi operativi cargo in modo non trasparente né verificabile, finalizzata ad estrarre una rendita di monopolio in misura eccedente rispetto alla normale remunerazione dei costi. In tal modo i suddetti corrispettivi si connotano come non equi ai sensi della normativa a tutela della concorrenza, incidendo significativamente sui costi sostenuti dagli utenti.

Anche i comportamenti di AdR nel mercato dell'*handling* cargo, consistenti nell'applicazione di una tariffa "fissa a volo" tale da rendere più onerosa, per un vettore, la scelta di rivolgersi ad un *handler* concorrente di AdR per l'allestimento della merce, appaiono gravi in quanto idonei ad escludere o a limitare il confronto competitivo di altri soggetti attivi sul mercato.

Come sopra argomentato, tutte le infrazioni contestate ad AdR hanno avuto una durata significativa, più contenuta nel caso dell'abuso di sfruttamento nel mercato della messa a disposizione dei beni ad uso esclusivo e comune per lo svolgimento del servizio di rifornimento carburante (anni 2004 - 2005) e dell'abuso escludente nel mercato dell'*handling* cargo (estate 2004 - estate 2006), particolarmente importante nel caso dell'abuso di sfruttamento nel mercato della messa a disposizione dei beni ad uso esclusivo e comune per lo svolgimento del servizio di *handling* cargo (dal 2002 alla data attuale).

**241.** Tenuto conto degli Orientamenti contenuti nella citata Comunicazione della Commissione per il calcolo delle ammende, per calcolare l'importo base della sanzione si è preso a riferimento il valore delle vendite dei beni a cui le infrazioni si riferiscono, ossia i fatturati realizzati da AdR nei mercati i) della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento del servizio di rifornimento carburante, ii) dell'*handling* cargo e iii) della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento delle attività di *handling* cargo, nell'ultimo anno intero in cui è avvenuta l'infrazione. Ciò significa il 2005 per i mercati della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento del servizio di rifornimento carburante e dell'*handling* cargo e il 2007 per quanto riguarda il mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento delle attività di *handling* cargo.

**242.** Sulla base di quanto esposto e applicando i criteri illustrati, gli importi-base della sanzione sono fissati nella misura seguente:

i) per l'abuso relativo all'applicazione di corrispettivi eccessivamente onerosi per il servizio di rifornimento carburante: 446.000 € (quattrocentoquarantaseimila euro)

ii) per l'abuso relativo all'applicazione di corrispettivi eccessivamente onerosi per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio agli operatori cargo: 196.000 € (centonovantaseimila euro);

iii) per l'abuso relativo alla tariffazione per l'accesso alla cargo city: 1.188.000 € (unmilione centottantottomila euro).

**243.** Appare priva di pregio l'osservazione di Parte in merito alla situazione di disavanzo sul complesso dei servizi regolamentati, e, in particolare sul complesso delle infrastrutture centralizzate, beni di uso esclusivo e beni di uso comune<sup>186</sup>. Ai fini della quantificazione della sanzione rileva infatti il risultato complessivo di bilancio della società negli anni oggetto di contestazione che, sino ad oggi, si è sempre chiuso con utili significativi.

**244.** Rileva, al contrario, come attenuante la circostanza per cui AdR abbia autonomamente posto fine a due degli abusi contestati.

**245.** In considerazione di quanto sopra, l'importo finale della sanzione, è fissato nella misura seguente:

i) per l'abuso relativo all'applicazione di corrispettivi eccessivamente onerosi per il servizio di rifornimento carburante: 402.000 € (quattrocentoduemila euro);

ii) per l'abuso relativo all'applicazione di corrispettivi eccessivamente onerosi per la sub-concessione di spazi ad uso ufficio agli operatori cargo: 196.000 € (centonovantaseimila euro);

iii) per l'abuso relativo alla tariffazione per l'accesso alla cargo city: 1.070.000 € (unmilione settantamila euro).

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

a) che la società Aeroporti di Roma S.p.A. ha posto in essere un abuso di posizione dominante contrario all'articolo 82 del Trattato CE, consistente nella applicazione di corrispettivi non equi ed eccessivamente onerosi nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento del servizio di rifornimento carburante;

b) che la società Aeroporti di Roma S.p.A. ha posto in essere un abuso di posizione dominante contrario all'articolo 82 del Trattato CE, consistente nella applicazione di corrispettivi non equi ed eccessivamente onerosi nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento delle attività di *handling* cargo;

---

<sup>186</sup> [Cfr. doc 9.355.]

c) che la società Aeroporti di Roma S.p.A. ha posto in essere un abuso di posizione dominante contrario all'articolo 82 del Trattato CE, consistente nell'applicazione di un sistema di tariffazione con effetti escludenti sul mercato dell'*handling cargo*;

d) che Aeroporti di Roma S.p.A. si astenga in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto delle infrazioni accertate di cui ai punti precedenti;

e) che, in ragione della gravità e durata delle infrazioni di cui ai punti a), b) e c), alla società Aeroporti di Roma S.p.A. venga applicata una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva pari a 1.668.000 € (unmilionesecentosessantottomila euro).

La sanzione amministrativa pecuniaria di cui al punto d) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento con versamento diretto al Concessionario del Servizio della Riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste Italiane S.p.A., presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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

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 sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Luigi Fiorentino*

IL PRESIDENTE  
*Antonio Catricalà*