

Provvedimento n. 7668 (A247) **AEROPORTI DI ROMA-TARIFFE DEL
GROUNDHANDLING**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 novembre 1999;

SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 82 del Trattato CE;

VISTO l'articolo 54 della legge 6 febbraio 1996, n. 52;

VISTO l'articolo 9 del Regolamento comunitario 6 febbraio 1962, n. 17;

VISTA la Comunicazione della Commissione concernente la cooperazione tra la Commissione e le autorità garanti della concorrenza degli Stati Membri per l'esame dei casi disciplinati dagli artt. 81 e 82 del Trattato CE, del 15 ottobre 1997;

VISTA la Direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità;

VISTE le segnalazioni e denunce pervenute il 1° luglio 1998, il 24-27 novembre 1998, il 29 gennaio 1999, il 3 agosto 1999 e il 1° ottobre 1999 rispettivamente dalla associazione AGISA, dalla Aviation Services Spa, dalla Cimair Blu Srl, dalla Airlines Representative Europe Srl e dall'ALITALIA, con le quali venivano denunciati presunti comportamenti abusivi tenuti dalla società Aeroporti di Roma Spa, ente di gestione del sistema aeroportuale di Roma ed erogatore di servizi di assistenza a terra nell'aeroporto di Roma-Fiumicino;

VISTA la documentazione pervenuta da Aeroporti di Roma Spa in data 3 settembre 1999;

VISTA la documentazione in possesso dell'Autorità;

CONSIDERATO quanto segue:

IL FATTO

I. Le parti

La parte denunciata

1. La società Aeroporti di Roma Spa (di seguito AdR) è una società a prevalente partecipazione statale controllata dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale (I.R.I.) Spa che ne detiene una quota del 54,2%. In virtù della legge del 10 novembre 1973, n. 755 e della Convenzione n. 2820 stipulata con il Ministero dei Trasporti in data 26 giugno 1974, approvata con decreto ministeriale dell'1° luglio 1974, AdR è l'ente concessionario della gestione unitaria del sistema aeroportuale romano, costituito dai due aeroporti di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino. Tra le attività svolte da AdR quale ente di gestione aeroportuale vi sono quelle

della pianificazione, progettazione, sviluppo e manutenzione delle infrastrutture dei due scali, nonché i servizi di assistenza a terra (di seguito anche *groundhandling* o più semplicemente *handling*) per passeggeri, aeromobili, bagagli e merci, oltre alla gestione di attività commerciali.

Nel 1998 AdR ha realizzato un fatturato pari a 1.079 miliardi di lire, il 37% del quale (circa 400 miliardi di lire) è stato ricavato dalla prestazione di servizi di *handling*.

Le parti denuncianti

2. ALITALIA è la principale compagnia aerea italiana. Essa effettua servizi di trasporto aereo di linea e charter di passeggeri e merci su rotte nazionali e internazionali, oltre ad attività connesse con il trasporto aereo. ALITALIA è il principale cliente di AdR per i servizi di assistenza a terra.

3. La Associazione Gestori Indipendenti Servizi Aeroportuali - A.G.I.Sa (di seguito AGISA) è un'associazione di prestatori di servizi di assistenza a terra (*handlers*) indipendenti che operano negli scali aeroportuali italiani.

Aviation Services Spa (di seguito Aviation Services) è una società controllata dal vettore aereo Meridiana Spa (di seguito Meridiana) che espleta autoproduzione dei servizi di assistenza a terra per la sua controllante.

Cimair Blu Srl (di seguito Cimair) è una società che presta servizi di rappresentanza commerciale, biglietteria e/o supervisione di scalo in Italia per diverse compagnie aeree estere, tra le quali Sabena, Swissair e Icelandair.

Airlines Representative Europe Srl (di seguito ARE) è una società che presta servizi di rappresentanza e assistenza in favore di compagnie aeree europee, americane e asiatiche che operano in Italia.

II. I comportamenti denunciati

4. Le segnalazioni e denunce inoltrate all'Autorità hanno ad oggetto comportamenti posti in essere da AdR che configurerebbero abusi della posizione dominante che quest'ultima detiene nel mercato dei servizi di assistenza a terra dell'aeroporto di Fiumicino e in quello della gestione delle infrastrutture dello stesso aeroporto.

I presunti abusi consisterebbero in particolare: a) in una rimodulazione del sistema tariffario dei servizi di assistenza a terra offerti, la quale, contemplando un sistema di sconti "fedeltà" abbinati a sconti quantitativi, sarebbe suscettibile di creare barriere all'entrata di nuovi operatori nel mercato dei servizi di assistenza a terra e di determinare condizioni dissimili per prestazioni equivalenti fornite ai vettori aerei; b) in ostacoli posti all'autoproduzione di servizi di *handling* da parte di un vettore e all'attività di altri operatori nello stesso mercato, nonché l'imposizione di condizioni di transazione ingiustificatamente gravose e/o discriminatorie nella sub-concessione a tali operatori dei locali necessari per svolgere la loro attività.

a) La modifica delle tariffe relative ai servizi di handling

5. Dalle informazioni fornite all'Autorità risulta che, con comunicazione datata 17 marzo 1998, AdR ha trasmesso al Ministero dei Trasporti¹ una proposta di riarticolazione delle agevolazioni commerciali per i servizi di assistenza a terra erogati dalla stessa AdR nello scalo di Roma-Fiumicino, a valere dal gennaio 1998.

Nella predetta comunicazione al Ministero, AdR, evocando il nuovo scenario concorrenziale che caratterizzerà il mercato dell'*handling* per effetto delle disposizioni di liberalizzazione contenute nella direttiva 96/67/CE², afferma di voler "adottare una formula commerciale basata sulla modulazione dei prezzi dei servizi in funzione della durata del rapporto". Le nuove agevolazioni previste da AdR sono così "[...] crescenti proporzionalmente alla durata del contratto [...]".

Le nuove tariffe continuano a prevedere, come nel precedente sistema tariffario, sconti progressivi calcolati in base al volume di fatturato per i servizi di assistenza richiesti nell'anno dai vettori. Tali sconti sono peraltro modificati nel senso di una diminuzione delle percentuali di riduzione praticate per elevati volumi di

¹ In base alla legge 2 ottobre 1991, n. 316 le tariffe relative ai servizi di assistenza a terra sono stabilite direttamente dai gestori aeroportuali e comunicate, per l'approvazione, al Ministero dei trasporti. Al riguardo si veda, più avanti, il paragrafo 15.

² Direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, GUCE del 25/10/1996, L 272, p. 36, su cui infra.

fatturato e di un aumento di quelle praticate per volumi di fatturato più contenuti. Agli sconti basati sui volumi di fatturato si affiancano ora sconti progressivi calcolati in base alla durata pluriennale, tra i tre e i sette anni, del rapporto di fornitura.

In risposta alla comunicazione delle nuove agevolazioni commerciali, il Ministero dei Trasporti, con nota del 5 giugno 1998, ha in un primo tempo declinato la propria competenza a pronunciarsi sulla proposta di AdR, osservando "*che la ristrutturazione tariffaria proposta sarebbe orientata verso un modello di prezzi anziché di tariffe*" e dunque "*proiettata in un'ottica di mercato che non contempla l'esercizio di poteri di approvazione ma di mera vigilanza*".

Peraltro, sollecitato dalla società ALITALIA a rivedere la posizione già espressa e a esercitare il suo ruolo di vigilanza sulle tariffe relative ai servizi di assistenza a terra, il Ministero dei trasporti, con lettera del 23 dicembre 1998, dichiarava che l'intera materia tariffaria relativa agli aeroporti doveva "*essere rivista per essere ispirata a criteri di trasparenza*", e che per questo era necessario "*applicare una moratoria di quattro mesi alla situazione attuale*"³.

6. La denunciante AGISA in data 1° luglio 1998 ha trasmesso agli Uffici dell'Autorità una bozza di contratto di *handling* sulla quale sarebbe stata in corso una negoziazione tra AdR e i vettori aerei. Tale bozza contiene una clausola in base alla quale in caso di disdetta anticipata dal contratto da parte del vettore nel corso dei primi due anni di durata del rapporto contrattuale non verrebbe riconosciuta alcuna riduzione dei corrispettivi. Anche nel caso di disdetta comunicata nel corso del terzo anno AdR si riserverebbe una forte riduzione degli sconti concordati con i vettori. Solo per disdette a partire dal quarto anno verrebbero riconosciuti ai vettori, per gli anni precedenti la disdetta, gli sconti sui corrispettivi concordati all'inizio del rapporto contrattuale.

7. Dalla documentazione trasmessa da AdR all'Autorità in data 3 settembre 1999 apparirebbe confermata l'attuale applicazione, da parte della società di gestione, della nuova scala sconti per contratti pluriennali di fornitura di servizi di *handling*. Infatti, con nota datata 30 agosto AdR ha chiesto al Ministro dei Trasporti di approvare una modifica delle nuove agevolazioni tariffarie nel senso di una riduzione degli sconti quantità previsti per volumi superiori a 90 miliardi di lire annue, "*ferme restando peraltro, per quanto concerne gli accordi pluriennali, le riduzioni tariffarie di cui alla precedente istanza*", riduzioni "*già in vigore*".

8. ALITALIA, con lettera datata 28 settembre 1999, ha denunciato all'Autorità il nuovo sistema di sconti adottato da AdR, sottolineando come gli sconti calcolati in funzione crescente della durata contrattuale mirino a consentire ad AdR di consolidare la propria posizione dominante, precludendo l'accesso al mercato dell'*handling* di nuovi operatori indipendenti e rendendo di fatto irrealizzabile la liberalizzazione del settore prevista dalla vigente legislazione.

b) Gli ostacoli all'autoproduzione e all'attività di concorrenti effettivi o potenziali

9. Con segnalazione del 27 novembre 1998, Aviation Services ha denunciato all'Autorità che AdR, nello stesso mese di novembre, le avrebbe impedito di svolgere, nell'interesse della propria controllante Meridiana, i servizi di supervisione rampa e bilanciamento aeromobili presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino e avrebbe preteso di svolgere essa stessa tali attività fatturando a Meridiana il corrispettivo per tali prestazioni.

10. Con lettera del 25 gennaio 1999, Cimair, società che svolge servizi di supervisione per conto della compagnia aerea Sabena, ha segnalato all'Autorità che AdR le avrebbe impedito l'espletamento dell'attività di supervisione, rifiutando di metterle a disposizione i locali necessari allo svolgimento di tale servizio, pur essendo già stato stipulato un contratto di sub-concessione per tali locali. AdR avrebbe nel dicembre 1997 proposto alla Sabena i propri servizi di *handling*, tra l'altro preannunciandole l'applicazione delle nuove tariffe scontate per contratti pluriennali.

AdR avrebbe, inoltre, imposto a Cimair l'inserimento nella convenzione di sub-concessione dei locali di alcune condizioni che la denunciante ritiene contrarie alle regole di concorrenza quali: a) l'obbligo di comunicazione preventiva da parte di Cimair di ogni ampliamento di attività o di ogni nuovo contratto di assistenza concluso con altri vettori; b) il pagamento, oltre che del canone di sub-concessione, di *royalties* e

³ Avverso tale seconda presa di posizione del Ministero, nella misura in cui si pone come ostacolo pur temporaneo alla applicazione delle nuove agevolazioni commerciali, AdR ha proposto ricorso giurisdizionale innanzi al T.A.R. del Lazio nel febbraio 1999.

di ulteriori corrispettivi; c) l'obbligo di utilizzare esclusivamente personale alle dirette dipendenze di Cimair e di comunicare, comunque, previamente ad AdR il ricorso al personale interinale.

11. Con denuncia del 13 luglio 1999, anche ARE, che svolge attività di rappresentanza delle compagnie aeree straniere presso le autorità locali e i gestori aeroportuali (tra cui la stessa AdR), gestione degli equipaggi, assistenza ai passeggeri e altre attività di interesse dei vettori rappresentati⁴, ha lamentato che nel 1997 AdR le avrebbe dato la disdetta relativamente alla sub-concessione dei locali aeroportuali di cui usufruiva, per poi pretendere, come condizione per il rinnovo delle convenzioni di sub-concessione, il pagamento di *royalties* sull'attività svolta o di corrispettivi ulteriori rispetto al canone di sub-concessione.

ARE aggiunge che, per indurla ad accettare le nuove condizioni per la sub-concessione dei locali, AdR avrebbe posto in essere, nel corso dei primi mesi del 1999, iniziative dirette a metterla in difficoltà, tra le quali l'esercizio di pressioni presso la Direzione aeroportuale affinché ARE fosse estromessa dai locali nonostante il puntuale pagamento dei canoni sub-concessori approvati dal Ministero dei Trasporti e l'offerta di servizi di supervisione a una compagnia servita da ARE.

La denunciante evidenzia l'intento di AdR di eliminare un concorrente dal settore dei servizi di rappresentanza e supervisione e sottolinea il carattere discriminatorio delle condizioni pretese da AdR per la sub-concessione dei locali.

IL DIRITTO

III. Il quadro normativo di riferimento

a) La disciplina relativa all'erogazione dei servizi di assistenza a terra

12. La legge n. 755/73 ha previsto l'affidamento in concessione della gestione unitaria degli aeroporti della capitale secondo un modello di gestione totale, in base al quale il gestore si vede incaricare dell'esercizio e dello sviluppo dell'intera infrastruttura aeroportuale, in un regime di monopolio legale esteso anche ai servizi ausiliari. A norma dell'articolo 4 di tale legge, infatti, la società concessionaria "provvede alla gestione mediante l'espletamento diretto dei servizi aeroportuali". L'affidamento in esclusiva della gestione dei servizi non impedisce comunque alla società concessionaria di poter "anche provvedere a servizi particolari mediante appalti o sub-concessioni parziali regolate dal diritto privato, ferma restando la propria responsabilità".

Con l'articolo 9 della legge n. 287/90 è stato sancito il diritto degli operatori economici a produrre per uso proprio beni o servizi la cui prestazione al pubblico contro corrispettivo è per legge riservata. Conseguentemente, l'esclusiva del gestore aeroportuale sui servizi di *handling* non era più tale da escludere la possibilità per le compagnie aeree di provvedere autonomamente, anche tramite società controllate, ai servizi di assistenza a terra⁵.

L'articolo 10, comma 12, della legge 24 dicembre 1993 n. 537 ha stabilito poi che entro l'anno 1995 il regime dei servizi aeroportuali di assistenza a terra dovesse essere determinato "sulla base delle normative comunitarie"⁶.

Successivamente, la legge 3 agosto 1995 n. 351, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 28 giugno 1995 n. 251, ha previsto un regime autorizzatorio per l'esercizio dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti, affidando al Ministero dei trasporti il compito di stabilire, con decreto⁷, le condizioni e i limiti delle autorizzazioni per la gestione dei servizi.

⁴ Si tratta di attività per lo più riconducibili alla assistenza amministrativa a terra e alla supervisione, che, come l'assistenza ai passeggeri e la gestione degli equipaggi, sono ricomprese nell'elenco delle attività di *handling* allegato alla Direttiva 96/67/CE.

⁵ Per avere tra l'altro indebitamente rifiutato di accogliere le richieste di autoproduzione dei servizi di *handling* presentate da alcune compagnie aeree e avere condizionato lo svolgimento dell'autoproduzione al pagamento di *royalties* o di altri oneri impropri, la stessa AdR è stata sanzionata da questa Autorità con provvedimento n. 1017 del 17 marzo 1993, A11 - IBAR/Aeroporti di Roma, in Boll. 6/93.

⁶ Al momento dell'adozione delle legge, invero, era stato ufficializzato e inviato agli Stati membri delle Comunità europee per le loro osservazioni un semplice "documento di consultazione" della Commissione che delineava "una nuova organizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra" (poi pubblicato in GUCE dell'11/02/1994, C 41, p. 2).

⁷ Tale decreto non è stato mai emanato, anche in ragione del sopravvenire della Direttiva 96/67/CE, che rendeva necessaria l'adozione della normativa interna di recepimento, riguardante in sostanza la stessa materia che doveva essere regolamentata dal predetto decreto.

13. E' quindi intervenuta la Direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996 (in seguito anche la Direttiva), che detta le disposizioni relative all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, prevedendo una liberalizzazione da attuarsi in modo progressivo da parte degli Stati membri. La Direttiva si pone come obiettivo l'apertura al mercato, entro il 1° gennaio 2001, di tutte le attività di assistenza a terra svolte negli aeroporti commerciali di maggiori dimensioni.

La liberalizzazione è più rapida per l'autoassistenza (a decorrere dal 1° gennaio 1998) che per l'assistenza a terzi (a decorrere dal 1° gennaio 1999 per gli aeroporti che, come quello di Roma-Fiumicino, registrano un traffico annuale non inferiore a tre milioni di passeggeri), ed è più estesa per i servizi effettuati in aerostazione che per i servizi di assistenza svolti sulla pista.

La Direttiva consente agli Stati membri di subordinare l'attività di un prestatore di servizi di assistenza o l'autoassistenza di un vettore all'ottenimento di un riconoscimento di idoneità rilasciato da un'autorità pubblica indipendente dall'ente di gestione dell'aeroporto.

14. Il termine di trasposizione della Direttiva è scaduto il 25 novembre 1997. Solo in seguito, con la legge 24 aprile 1998 ("legge comunitaria 1995-97"), il Parlamento ha delegato il Governo a emanare le disposizioni necessarie per darle attuazione⁸. Il concreto recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva è avvenuto con il Decreto Legislativo 13 gennaio 1999 n. 18, che prevede, a partire dalla data della sua entrata in vigore (5 febbraio 1999), per gli aeroporti con traffico annuale non inferiore a tre milioni di passeggeri, il riconoscimento del libero accesso al mercato dell'*handling* ai prestatori di servizi che presentino determinati requisiti⁹, nonché, per tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale, la libera effettuazione dei servizi di *handling* da parte dei vettori in regime di autoassistenza.

b) La disciplina relativa alle tariffe dei servizi di assistenza a terra

15. La disciplina relativa alle tariffe dei servizi di assistenza a terra è contenuta nella legge 2 ottobre 1991, n. 316, la quale prevede, all'articolo 1, che "*[...] le tariffe relative ai servizi di assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri, ai bagagli ed alle merci, sono stabilite direttamente dai soggetti titolari della gestione dei servizi, che ne danno comunicazione al Ministro dei trasporti*". Ai sensi dell'articolo 2, tali tariffe, la cui applicazione è soggetta all'approvazione del Ministro, si intendono comunque approvate "*trascorsi quarantacinque giorni dalla comunicazione senza che il Ministero abbia espresso un motivato rifiuto*".

16. In merito alle tariffe dei servizi di assistenza a terra, sulle quali la Direttiva nulla ha disposto, il Decreto Legislativo n. 18/99 si limita a regolare, all'articolo 19, la situazione transitoria¹⁰ in cui "*i servizi aeroportuali di assistenza a terra vengano forniti da un unico prestatore*", disponendo per tale evenienza che "*le relative tariffe sono approvate dal Ministero dei trasporti e della navigazione, su proposta dell'E.N.A.C., in conformità alle previsioni di cui all'articolo 1 della legge 2 ottobre 1991, n. 316*".

c) La disciplina relativa alle condizioni di sub-concessione per l'uso di locali o aree del sedime aeroportuale

17. Secondo l'articolo 2, comma 3¹¹, della legge n. 755/73, "*la società concessionaria provvederà a propria cura e spese alla ordinaria e straordinaria manutenzione di tutte le opere, infrastrutture ed impianti*

⁸ L'art. 24 di tale legge stabilisce, in termini generali, i principi e i criteri direttivi cui deve informarsi la disciplina dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti nazionali.

⁹ La verifica della idoneità dei prestatori è demandata all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (E.N.A.C.), istituito con il decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, il quale svolge i compiti precedentemente svolti dalla Direzione Generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti (Civilavia), oltre a nuove funzioni di regolamentazione nel settore aeroportuale previste dal decreto legislativo n. 18/99.

¹⁰ La Direttiva, infatti, vieta agli Stati membri dal 1° gennaio 1999 di limitare a meno di due, per ciascuna categoria di servizio, il numero dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra sulla pista (assistenza bagagli, assistenza operazioni in pista, assistenza carburante e olio e assistenza merci e posta per quanto riguarda il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aereo) in aeroporti con almeno tre milioni di passeggeri annui (art. 6, paragrafo 2); solo in presenza di vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile, lo Stato può riservare a un solo prestatore una o più categorie di quei servizi per un periodo non superiore a due anni, con decisione soggetta all'approvazione della Commissione europea (art. 9). Cfr. le conformi previsioni di cui agli artt. 4, comma 2, e 12 del decreto legislativo n. 18/99.

¹¹ Come sostituito dall'art. 2 della legge 21 dicembre 1977 n. 985.

del sistema aeroportuale della capitale, e fornirà gratuitamente alle amministrazioni dello Stato i locali e le aree necessarie per l'effettuazione dei servizi d'istituto per il movimento degli aeromobili, dei passeggeri e delle merci".

La stessa legge prevede poi la possibilità per la società concessionaria di sub-concedere a terzi le aree oggetto della concessione, demandando alla convenzione di concessione la determinazione dei criteri generali da osservare ai fini di tali sub-concessioni (articolo 5, n. 4). L'articolo 17 della Convenzione di concessione n. 2820 stipulata da AdR con il Ministero dei Trasporti, approvata con decreto ministeriale del 1° luglio 1974, stabilisce peraltro la necessità del previo assenso dell'Amministrazione per l'uso di parti del sedime aeroportuale o di porzioni degli immobili in esso siti. L'articolo 16 n. 3 della stessa Convenzione assoggetta inoltre ad approvazione ministeriale anche i proventi relativi all'uso dei beni aeroportuali¹².

18. La Direttiva 96/67/CE, peraltro, precisa, nel suo 25° considerando, che *"ai prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra e agli utenti autorizzati a praticare l'autoassistenza deve esser garantito l'accesso agli impianti aeroportuali nella misura necessaria all'esercizio dei loro diritti e a consentire condizioni di concorrenza effettiva e leale"* e che *"tuttavia tale accesso deve poter comportare la riscossione di un corrispettivo economico"*. L'articolo 16 della Direttiva detta conseguentemente disposizioni in ordine all'accesso agli impianti, che gli Stati membri devono garantire adottando le necessarie misure. In particolare, esso sancisce che le condizioni all'accesso eventualmente imposte dal gestore aeroportuale e le regole di ripartizione degli spazi disponibili per l'assistenza a terra nell'aeroporto devono essere *"pertinenti, obiettive, trasparenti e non discriminatorie"* e precisa egualmente che *"qualora l'accesso agli impianti aeroportuali comporti la riscossione di un corrispettivo economico, questo sarà determinato in base a criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori"*.

IV. I mercati rilevanti

Il mercato del prodotto

19. In diverse recenti decisioni, la Commissione europea ha distinto, nell'ambito della gestione aeroportuale, i tre mercati dei servizi relativi all'infrastruttura, dei servizi di assistenza a terra (*ground handling*) e dei servizi commerciali, lasciando aperta la questione della ulteriore suddivisibilità di tali mercati in diverse ampie categorie di servizi¹³.

Con riferimento alle diverse fattispecie in esame vengono in evidenza i primi due mercati: quello relativo alla gestione dell'infrastruttura e quello dei servizi di assistenza a terra¹⁴.

a) I servizi di assistenza a terra

20. I servizi aeroportuali di assistenza a terra (*handling*) sono costituiti dal complesso di operazioni di assistenza necessarie e accessorie alla partenza, all'atterraggio e alla sosta dell'aeromobile e del suo carico¹⁵.

Una distinzione comunemente operata fra i servizi di *handling* è quella fra i servizi *airside*, prestati nella parte dell'aeroporto dedicato alle operazioni di volo (la rampa), e servizi *landside*, prestati nell'ambito dell'aerostazione e non comportanti l'accesso in rampa.

In linea di principio, i singoli servizi di assistenza a terra possono costituire mercati del prodotto distinti. Ciascuno di essi, infatti, richiede in genere un distinto *know how* e risponde a una specifica e distinta domanda da parte dei vettori aerei.

Ai fini del presente procedimento, tuttavia, non appare necessaria, allo stato, una più specifica distinzione dei singoli sottomercati dell'*handling*.

¹² In mancanza di specifiche norme convenzionali, quali quella citata nel testo, la determinazione dei corrispettivi richiesti dalla concessionaria per l'utilizzazione di locali o aree aeroportuali è invece sottratta al controllo dell'amministrazione: così Corte di Cassazione, 06/05/1985 n. 2823 (Sabena/SEA), in *Giur. it.*, 1986, I, 1, 250.

¹³ Cfr. decisioni del 25 marzo 1997, caso n. IV/M.786 - Birmingham International Airport (GUCE del 03/05/1997, C 137, p. 3), del 22/12/1997, caso n. IV/M.1035 - Hochtief / Aer Rianta / Dusseldorf Airport (GUCE del 26/02/1998, C 61, p. 5) e del 21 maggio 1999, caso n. IV/M.1255 - Flughafen Berlin (GUCE del 02/07/1999, C 186, p. 8).

¹⁴ Cfr. anche provvedimento dell'Autorità n. 7272 del 09/09/1999, C3528 - CIR-BAA International/Aeroporti, in *Boll.* 23/99.

¹⁵ La Direttiva 96/67/CE raggruppa i servizi di assistenza a terra in undici distinte categorie: assistenza amministrativa a terra e supervisione, assistenza passeggeri, assistenza bagagli, assistenza merci e posta, assistenza operazioni in pista, assistenza pulizia e servizi di scalo, assistenza carburante e olio, assistenza manutenzione dell'aereo, assistenza operazioni aeree e gestione degli equipaggi, assistenza trasporto a terra e assistenza ristorazione (catering).

b) La gestione delle infrastrutture aeroportuali

21. Il secondo mercato del prodotto rilevante nel caso di specie è quello della gestione delle infrastrutture aeroportuali, che comprende in genere lo sviluppo, la manutenzione, l'esercizio e la messa a disposizione delle piste, delle piazzole di sosta, delle aviorimesse e degli altri manufatti o aree rientranti nel sedime aeroportuale, oltre al coordinamento e al controllo delle attività che ivi si svolgono¹⁶. Anche tale mercato sembra quindi potersi suddividere in più sottomercati, secondo le diverse tipologie di infrastruttura (ad es., piste e piazzali "airside", spazi e locali dell'aerostazione, manufatti e aree nel territorio circostante l'aerostazione) cui corrisponde una diversa domanda. Nella fattispecie viene in considerazione la messa a disposizione, contro remunerazione, di locali ubicati nella aerostazione, rispetto ai quali la domanda è espressa, fra gli altri, dalle compagnie aeree e dagli operatori di *handling* indipendenti nella misura in cui la disponibilità di tali locali è loro necessaria per l'autoproduzione o la prestazione a terzi dei servizi di assistenza a terra.

Il mercato geografico

22. La dimensione geografica di entrambi i mercati del prodotto coincide con l'aeroporto di Roma-Fiumicino.

La fornitura dei servizi di assistenza a terra non può, infatti, avvenire che nell'ambito dell'aeroporto di sosta. Sebbene siano immaginabili situazioni in cui può non essere necessario ricorrere ad alcuni specifici servizi in occasione di ogni sosta, per cui al vettore è data scelta se rivolgersi ai prestatori di *handling* operanti in un aeroporto piuttosto che in un altro (es., rifornimento del carburante o servizio dei gabinetti e dell'acqua nel caso di due voli consecutivi di corto raggio), non vi è in genere sufficiente sostituibilità fra aeroporti per quanto riguarda il mercato dei servizi di assistenza a terra¹⁷.

Per quanto riguarda le infrastrutture aeroportuali, i vettori che effettuano in un dato scalo l'autoassistenza e gli *handlers* indipendenti che ivi offrono i loro servizi necessitano nello scalo stesso, e non altrove, di locali da destinare a uffici di supporto.

Parte sostanziale del mercato comune

23. L'aeroporto di Roma-Fiumicino costituisce una parte sostanziale del mercato comune. La Corte di Giustizia, nel caso *Merci Convenzionali Porto di Genova/Siderurgica Gabrielli*¹⁸ ha ritenuto che il mercato dell'organizzazione per conto terzi e dell'esecuzione delle operazioni portuali relative all'ordinario trasporto merci nel porto di Genova costituisca una parte sostanziale del mercato comune, "tenuto conto in particolare del volume del traffico in tale porto e della sua rilevanza rispetto al complesso delle attività d'importazione ed esportazione marittime nello Stato membro interessato".

Lo scalo di Fiumicino è stato fino a tutto il 1998 il più grande aeroporto internazionale in Italia, registrando il più elevato volume di traffico commerciale in termini di passeggeri (circa 25 milioni nel 1998), merci (circa 210.000 tonnellate) e movimento aerei (circa 258.000) e, più in particolare, il più elevato volume di traffico commerciale internazionale in termini di passeggeri (circa 13 milioni nel 1998), merci (circa 194.000 tonnellate) e movimento aerei (circa 130.000). Nel 1998 è stato inoltre il sesto aeroporto europeo per traffico passeggeri (dopo Londra-Heathrow, Francoforte, Parigi-Charles De Gaulle, Amsterdam-Schipol e Londra-Gatwick)¹⁹.

V. Normativa applicabile

24. Le fattispecie oggetto di denuncia rientrano nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria in materia di tutela della concorrenza. In particolare, esse risultano riferibili alla disposizione di cui all'articolo 82 (ex articolo 86) del Trattato CE, che vieta l'abuso di posizione dominante.

¹⁶ Cfr. decisione 98/513/CE della Commissione dell'11 giugno 1998, caso IV/35.613 - *Alpha Flight Services/Aéroports de Paris*, in GUCE, L 230 del 18/08/1998, p. 1.

¹⁷ Vedi Commissione UE, decisione 98/190/CE del 14 gennaio 1998, caso IV/34.801, *FAG - Flughafen Frankfurt/Main AG*, GUCE L 72 dell'11/03/1998, p. 30.

¹⁸ Sentenza del 10/12/1991, causa C-179/90, *Raccolta*, p. I-5889.

¹⁹ Cf. *Annuario statistico 1998* pubblicato dall'E.N.A.C.

Come è noto, il presupposto per l'applicazione dell'articolo 82 del Trattato CE in luogo dell'articolo 3 della legge n. 287/90 è rappresentato dal fatto che il comportamento considerato sia idoneo a pregiudicare il commercio tra gli Stati membri.

La Commissione europea ha in diverse occasioni considerato applicabile l'articolo 82 del Trattato CE a comportamenti tenuti da gestori aeroportuali. La Commissione ha osservato ad esempio che " [...] *l'assistenza a terra rappresenta una parte non trascurabile dei costi di esercizio delle compagnie aeree, e costituisce altresì un elemento di determinazione della qualità dei servizi di trasporto offerti ai passeggeri. Le condizioni praticate dai prestatori di servizi d'assistenza negli aeroporti si ripercuotono quindi sensibilmente sulla struttura dei costi di esercizio e sulla qualità del servizio aereo*[...]”²⁰. La Commissione ha inoltre affermato che " *il costo dei servizi di assistenza sulla rampa può incidere sui costi dei servizi di trasporto di passeggeri e merci e determinare alterazioni nei livelli e nella direzione dei flussi di trasporto della Comunità [...]*", concludendo che lo sfruttamento abusivo, da parte del gestore aeroportuale, della sua posizione dominante "è atto ad influenzare gli scambi tra gli Stati membri"²¹.

25. I servizi di assistenza a terra presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino sono offerti, tra le altre, alle numerose compagnie aeree che ivi operano servizi di trasporto aereo intracomunitario (solo per fare alcuni esempi, *Air Lingus, Air France, British Airways, Iberia, KLM, Lufthansa, Olympic Airways, Sabena, SAS, Air Portugal, Virgin*). I comportamenti attribuiti ad AdR oggetto di esame, afferendo direttamente alle condizioni praticate per la fornitura dell'*handling* o ripercuotendosi comunque su tali condizioni, sono tali da incidere sulla qualità e sui costi di tali servizi di trasporto aereo intracomunitario effettuati da e per l'aeroporto di Roma-Fiumicino e suscettibili pertanto di determinare alterazioni nella direzione dei flussi di traffico all'interno della Comunità.

Secondo dati di fonte AdR, su 25 milioni di passeggeri che hanno utilizzato nel 1998 l'aeroporto di Roma-Fiumicino, circa 7 milioni (pari al 28%) provenivano o avevano come destinazione un altro aeroporto all'interno dell'Unione europea.

Le denunciati Cimair e ARE lamentano del resto impedimenti allo svolgimento presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino di attività di *handling* in favore, rispettivamente, della compagnia belga Sabena (vettore comunitario che opera voli intracomunitari) e di altre compagnie aeree europee.

26. Sussistendo dunque il rischio che possa essere arrecato pregiudizio al commercio intracomunitario, le fattispecie in esame rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 82 del Trattato CE, norma a efficacia diretta che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è legittimata e chiamata ad applicare in base all'articolo 9, paragrafo 3, del Regolamento n. 17/62 e secondo i principi sulla applicazione decentrata degli articoli 81 e 82 del Trattato CE contenuti nella Comunicazione della Commissione del 15 ottobre 1997 ²². L'Autorità, in forza dell'articolo 54, quinto comma, della legge 6 febbraio 1996 n. 52, quale autorità nazionale competente in materia di concorrenza, applica gli artt. 81 (ex articolo 85), paragrafo 1, e 82 del Trattato CE utilizzando i poteri e agendo secondo le procedure di cui al Titolo II, capo II, della legge n. 287/90.

VI. Valutazione giuridica

1) La posizione dominante di AdR

27. Come sopra ricordato, in base alla legge n. 755/73 e al decreto ministeriale dell'1° luglio 1974 di approvazione della Convenzione n. 2820 stipulata con il Ministero dei trasporti, ad AdR è stata affidata in concessione esclusiva, per un periodo di 35 anni, la gestione unitaria degli aeroporti di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino. In forza di tale concessione, AdR detiene quindi un monopolio legale nella gestione delle

²⁰ *Decisione 98/513/CE della Commissione dell'11 giugno 1998, caso IV/35.613 - Alpha Flight Services/Aéroports de Paris. Nel caso di specie, oggetto del procedimento erano i canoni commerciali asseritamente discriminatori che il gestore degli aeroporti parigini applicava ai prestatori di servizi di assistenza "merci e posta", di assistenza "pulizia e servizi di scalo" e di assistenza "ristorazione" autorizzati dal gestore stesso ad operare negli scali affidatigli in gestione. La discriminazione nei canoni commerciali, operata nel mercato dei "servizi di gestione dell'aeroporto" (comprensivi della gestione delle infrastrutture dell'aeroporto, del rilascio ai prestatori di assistenza dell'autorizzazione ad operarvi, del controllo e coordinamento delle attività che vi si svolgono), produceva, secondo la Commissione, effetti distortivi della concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza a terra e, indirettamente, nel mercato dei servizi di trasporto aereo con partenza o destinazione nell'aeroporto.*

²¹ *Decisione 98/190/CE della Commissione del 14/01/1998, caso n. IV/34.801 - FAG - Flughafen Frankfurt/Main AG, punto 106, GUCE L 72 dell'11/03/1998, p. 30.*

²² *GUCE del 15 ottobre 1997, C 313, p. 3.*

infrastrutture aeroportuali dello scalo di Fiumicino. L'esclusiva in favore del concessionario si estendeva inoltre, fino all'entrata in vigore delle recenti misure comunitarie e nazionali di liberalizzazione, ai servizi di assistenza a terra, da intendersi ricompresi nei "servizi aeroportuali" il cui espletamento rientrava nell'oggetto della concessione a norma dell'articolo 4 della legge n. 755/73.

Quale titolare di diritti esclusivi all'esercizio delle relative attività, AdR operava pertanto in posizione dominante sia nel mercato della gestione e della messa a disposizione delle infrastrutture dell'aeroporto di Roma-Fiumicino che nel mercato dei servizi di *handling* forniti presso lo stesso aeroporto²³.

28. Nonostante la recente liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra, nei limiti previsti dalla Direttiva 96/67/CE e dalla normativa nazionale di recepimento, dato il breve lasso di tempo trascorso dall'entrata in vigore delle relative misure, AdR è ancora di fatto l'unica impresa a fornire l'intera gamma dei servizi di assistenza a terra nell'aeroporto di Roma-Fiumicino. La società di gestione si trova, pertanto, tuttora in posizione dominante sul mercato dei servizi di assistenza a terra dell'aeroporto di Roma-Fiumicino. AdR rimane poi concessionario esclusivo, e quindi per ciò stesso operatore in posizione dominante, per quanto riguarda la gestione delle infrastrutture aeroportuali.

2) L'abuso di posizione dominante

(i) L'imputabilità della determinazione delle nuove tariffe e delle condizioni di sub-concessione dei locali ad AdR

29. Sebbene soggetta ad approvazione ministeriale, la determinazione delle tariffe relative ai servizi di assistenza a terra appare interamente imputabile al prestatore che le elabora. Infatti, la stessa legge n. 316/91 prevede che dette tariffe "sono stabilite direttamente dai soggetti titolari della gestione dei servizi, che ne danno comunicazione al Ministero dei trasporti".

L'Autorità, in un precedente relativo alle tariffe praticate dal gestore degli aeroporti di Milano, ha affermato che " [...] malgrado sia necessaria l'approvazione delle tariffe da parte del Ministero dei Trasporti, il procedimento di determinazione delle stesse è imputabile al soggetto che le stabilisce... Infatti, anche alla luce dell'orientamento comunitario, è assunto come comportamento imputabile ad un'impresa la fissazione dei prezzi o tariffe anche qualora intervenga un successivo provvedimento amministrativo di approvazione, in quanto questo è da considerarsi un atto separato che non presuppone un intervento dell'Autorità amministrativa nel procedimento di determinazione delle tariffe[...]"²⁴.

La giurisprudenza amministrativa ha confermato che la determinazione delle tariffe per i servizi di *handling* "rimane atto imputabile all'autonomia privata"²⁵.

Tali considerazioni sembrerebbero valere anche per le condizioni di sub-concessione dei locali siti nel sedime aeroportuale, le quali, sebbene soggette anch'esse ad approvazione ministeriale, appaiono determinate dal gestore aeroportuale.

(ii) La struttura del nuovo sistema tariffario

30. L'applicazione del nuovo sistema di sconti da parte di AdR sembrerebbe configurare un comportamento abusivo volto a impedire l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra dell'aeroporto di Fiumicino, in via di liberalizzazione, da parte di operatori concorrenti.

La commisurazione delle percentuali di sconto in funzione crescente della durata pluriennale del rapporto contrattuale tende infatti a fidelizzare la domanda e sembrerebbe, pertanto, idonea a costituire barriere all'entrata nel predetto mercato.

Il sistema tariffario, cumulando sconti quantità e fedeltà, pare permettere all'ente di gestione in posizione dominante di vincolare a sé i vettori. Infatti, con tale sistema, per i vettori risulta più vantaggioso,

²³ Nel provvedimento n. 1017 di chiusura del procedimento A11 avviato contro AdR, citato alla nota 5, l'Autorità aveva già ritenuto che la posizione dominante di AdR nel mercato dell'*handling* "deriva dal fatto che la società di gestione è titolare di una concessione esclusiva per la gestione delle aerostazioni di Roma-Fiumicino e di Roma-Ciampino", richiamandosi alla giurisprudenza comunitaria secondo la quale il riconoscimento di un diritto esclusivo in capo a un soggetto, anche se operato dalla legge, costituisce una tipica forma di posizione dominante.

²⁴ Prov. n. 1845 del 16 marzo 1994, proc. A 56 - IBAR/SEA, par. 40, in Boll. n. 11/94.

²⁵ T.A.R. Lombardia (Milano), sez. I, 19-01-1998 n. 57, in T.A.R., 1998, I, 908. Nella decisione, relativa alle tariffe per i servizi di *handling* del gestore aeroportuale milanese, il T.A.R. Lombardia ha infatti precisato che l'intervento dell'autorità ministeriale non si inserisce nel procedimento di determinazione delle tariffe, ma costituisce un atto successivo di controllo della conformità delle stesse a interessi di carattere generale.

da un lato, acquistare l'intera gamma dei servizi di assistenza a terra da AdR per poter massimizzare gli sconti relativi al volume, commisurati sul complesso di tali servizi²⁶, e, dall'altro lato, impegnarsi con contratti di lunga durata per poter massimizzare gli sconti relativi alla durata del rapporto di fornitura.

Il carattere fidelizzante del nuovo sistema tariffario appare rafforzato dai meccanismi previsti per la risoluzione dei contratti, che prevederebbero la perdita della totalità o di una parte rilevante degli sconti commisurati alla durata in caso di recesso anticipato dal contratto nel corso dei primi tre anni di durata dello stesso.

31. Il nuovo sistema di sconti elaborato da AdR, facendo dipendere il prezzo dei servizi di *handling* dalla durata del rapporto commerciale, sembrerebbe prevedere condizioni contrattuali diverse per prestazioni equivalenti, penalizzando i vettori che non vogliono vincolarsi per molti anni all'erogazione dei servizi da parte della società di gestione.

32. La prospettazione e l'applicazione di un sistema di sconti in tal modo concepito sarebbero particolarmente gravi nella fase che sta attraversando il mercato dei servizi di assistenza a terra. Infatti, date le scadenze previste per la liberalizzazione di tale mercato dalla Direttiva 96/67/CE (1° gennaio 1998 per l'autoassistenza, 1° gennaio 1999 per l'assistenza a terzi), detto sistema appare idoneo a vanificare gli obiettivi di liberalizzazione della Direttiva stessa, ostacolando l'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

(iii) Gli ostacoli all'autoproduzione e all'attività di concorrenti effettivi e potenziali

33. I comportamenti denunciati da Aviation Services, che AdR avrebbe tenuto nel corso del 1998, sembrerebbero configurare impedimenti all'esercizio del diritto dei vettori di autoprodurre i servizi di assistenza a terra (nella fattispecie quelli della supervisione rampa e del bilanciamento aeromobili), diritto riconosciuto dall'articolo 9 della legge n. 287/90 e, a decorrere dal 1° gennaio 1998, dalla stessa Direttiva 96/67/CE.

34. Nel caso di Cimair, AdR avrebbe omesso di mettere a disposizione di tale operatore i locali necessari allo svolgimento del servizio di supervisione e avrebbe subordinato comunque la sub-concessione di tali locali all'accettazione di condizioni contrattuali gravose, quali il pagamento di *royalties* o altri oneri finanziari aggiuntivi rispetto al canone di sub-concessione approvato dal competente Ministero²⁷. AdR avrebbe in tal modo tenuto comportamenti idonei a ostacolare l'ingresso sul mercato dell'*handling*, in particolare nel servizio di supervisione, a un concorrente e avrebbe imposto al medesimo condizioni di transazione inique e/o discriminatorie rispetto a quanto praticato agli altri vettori e *handlers* sub-concessionari di locali dell'aerostazione, determinando per Cimair uno svantaggio nella concorrenza.

35. Nel caso di ARE, AdR avrebbe preteso, ai fini del rinnovo della sub-concessione dei locali necessari allo svolgimento di alcune attività di *handling* (assistenza amministrativa a terra, supervisione, assistenza passeggeri, gestione degli equipaggi), la corresponsione di *royalties* o altri oneri finanziari aggiuntivi rispetto al canone di sub-concessione approvato dal Ministero e avrebbe esercitato, a fronte della resistenza di ARE, pressioni presso la competente autorità per la estromissione di questa dai locali sub-concessi. AdR avrebbe in tal modo tenuto comportamenti idonei a eliminare un concorrente dal mercato²⁸ dell'*handling* e avrebbe imposto al medesimo condizioni di transazione inique e/o discriminatorie rispetto a quanto praticato agli altri vettori e *handlers* sub-concessionari di locali dell'aerostazione, determinando per ARE uno svantaggio nella concorrenza.

36. I comportamenti denunciati sarebbero stati posti in essere da AdR quale operatore monopolista nel mercato della gestione delle infrastrutture aeroportuali, costituenti beni essenziali e strumentali (*essential facilities*) ai fini dell'espletamento dei servizi di assistenza a terra e manifesterebbero i loro effetti nel mercato di tali servizi. Sia nel caso di Cimair che nel caso di ARE, tali comportamenti sarebbero stati accompagnati dalla formulazione, da parte di AdR, di offerte ai vettori clienti delle due denunciati per gli stessi servizi resi

²⁶ Il fatto di commisurare gli sconti quantitativi sul volume di fatturato sviluppato dal complesso dei servizi richiesti può indurre i clienti a declinare offerte più vantaggiose su singoli servizi formulate da imprese concorrenti con l'operatore in posizione dominante. Cfr. provvedimento n. 453 del 10/04/92, A13 - Marinzulich/Tirrenia, in Boll. n. 7/92.

²⁷ Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 1017 (IBAR/Aeroporti di Roma), par. 43 lett. a), sopra citato alla nota 5.

²⁸ Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 1587 del 17/11/1993, A44 - Gruppo Sicurezza/Aeroporti di Roma, in Boll. 35/93, par. 15.

da queste ultime. Nel caso di Aviation Services, AdR avrebbe preteso di continuare a svolgere per Meridiana, dietro pagamento, gli stessi servizi che Aviation Services intendeva espletare in favore della controllante.

CONSIDERATO, pertanto, che i descritti comportamenti possono configurare un abuso della posizione dominante detenuta da AdR nei mercati della gestione delle infrastrutture e dei servizi di assistenza a terra dell'aeroporto di Roma-Fiumicino e appaiono idonei a violare l'articolo 82 del Trattato CE, in quanto, riducendo sostanzialmente le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi in un mercato nazionale, possono pregiudicare in maniera sensibile il commercio intracomunitario;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Aeroporti di Roma Spa, per valutare l'esistenza di violazioni all'articolo 82 (ex articolo 86) del Trattato CE;

b) la fissazione del termine di giorni trenta, decorrente dalla notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio, da parte dei rappresentanti legali della società sopra menzionata e di chiunque abbia un interesse diretto, immediato e attuale nel procedimento, del diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Attività Istruttoria C di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Agostino Valerio Placco;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Attività Istruttoria C di questa Autorità dai legali rappresentanti di Aeroporti di Roma Spa nonché da chiunque abbia nel procedimento un interesse diretto, immediato e attuale, o da persona da essi delegata;

e) la fissazione del termine di conclusione del procedimento al 25 maggio 2000.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro

* * *