Provvedimento n. 8692 (A247) **ADR/TARIFFE DEL
GROUNDHANDLING**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 20 settembre 2000;

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. 85 e 86 del Trattato CE, del 15 ottobre 1997;

VISTE le segnalazioni inoltrate dall'Associazione Gestori Indipendenti Servizi Aeroportuali - AGISA e dalle società Aviation Services Spa, Cimair Blu Srl, Airlines Representative Europe Srl e ALITALIA - Linee Aeree Italiane Spa, pervenute rispettivamente in data 1° luglio 1998, 27 novembre 1998, 25 gennaio 1999, 13 luglio 1999 e 28 settembre 1999;

VISTA la propria delibera del 4 novembre 1999, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della società Aeroporti di Roma Spa volta ad accertare presunte violazioni dell'articolo 82 (ex articolo 86) del Trattato CE, ed ha fissato il termine di chiusura del procedimento al 25 maggio 2000;

VISTO l'esito degli accertamenti ispettivi effettuati, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 287/90, in data 9 novembre 1999 presso la sede di Aeroporti di Roma Spa sita in Roma-Fiumicino;

VISTA la propria delibera del 13 aprile 2000 con la quale è stato prorogato al 20 settembre 2000 il termine di conclusione del procedimento;

CONSIDERATO che le parti del procedimento non hanno inteso essere sentite in audizione finale ai sensi dell'articolo 14 del D.P.R. n. 217/98;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1) Le denunce

1. Rispettivamente in data 1° luglio 1998 e 28 settembre 1999, l'Associazione Gestori Indipendenti Servizi Aeroportuali - AGISA (di seguito AGISA) e la società Alitalia-Linee Aeree Italiane Spa (di seguito

ALITALIA) hanno denunciato all'Autorità l'adozione da parte della società Aeroporti di Roma Spa (di seguito AdR) di un nuovo sistema di sconti sulle tariffe per i servizi di assistenza a terra (di seguito anche servizi di *handling*) prestati presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino. Tale sistema, prevedendo, accanto a sconti "quantità", degli sconti progressivi calcolati in funzione della durata degli accordi di fornitura, consentirebbe ad AdR di consolidare la propria posizione dominante sul mercato dell'*handling* presso l'aeroporto di Fiumicino, precludendo l'accesso di nuovi operatori indipendenti ed ostacolando il processo di liberalizzazione avviato con le recenti misure adottate a livello comunitario e nazionale.

2. Con segnalazione del 27 novembre 1998, la società Aviation Services Spa (di seguito Aviation Services) ha denunciato all'Autorità che AdR, nello stesso mese di novembre, le avrebbe impedito di svolgere, nell'interesse del vettore Meridiana, da cui è controllata, i servizi di supervisione di rampa e bilanciamento degli aeromobili presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino. AdR avrebbe preteso di svolgere essa stessa tali attività fatturando a Meridiana il relativo corrispettivo.

3. Con lettera del 25 gennaio 1999, la società Cimair Blu Srl (di seguito Cimair), che svolge in diversi aeroporti italiani servizi di supervisione di scalo per conto di compagnie aeree straniere, ha segnalato all'Autorità che AdR avrebbe omesso di metterle a disposizione i locali che le erano necessari per lo svolgimento nell'aeroporto di Fiumicino del servizio di supervisione di scalo per conto della compagnia Sabena, nonostante fosse già stata stipulata tra le parti un'apposita convenzione di subconcessione. AdR nel dicembre 1997 avrebbe proposto alla Sabena i propri servizi di supervisione di scalo, tra l'altro preannunciandole, per i servizi di assistenza a terra, l'applicazione delle nuove tariffe scontate per contratti pluriennali.

AdR avrebbe inoltre imposto a Cimair l'inserimento, nella convenzione di subconcessione dei locali e box aeroportuali per lo svolgimento delle attività di biglietteria e di supervisione di scalo per conto della Sabena, 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 subconcessione approvato dal Ministero dei Trasporti, di *royalties* e 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.

4. Con denuncia del 13 luglio 1999, la società Airlines Representative Europe Srl (di seguito ARE), che svolge attività di rappresentanza di compagnie aeree straniere presso le autorità locali e i gestori aeroportuali e di supervisione di scalo, ha lamentato che nel 1997 AdR le avrebbe dato la disdetta relativamente alla subconcessione dei locali aeroportuali di cui usufruiva, per poi pretendere, come condizione per il rinnovo delle convenzioni di subconcessione, il pagamento di *royalties* sull'attività svolta o di corrispettivi ulteriori rispetto al canone di subconcessione.

ARE aggiungeva che, per indurla ad accettare le nuove condizioni per la subconcessione 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 Circostrizionale Aeroportuale affinché ARE fosse estromessa dai locali nonostante il puntuale pagamento del canone di subconcessione, la pretesa di pagamento per contanti dei servizi di *handling* forniti alle compagnie rappresentate da ARE, l'offerta di servizi di supervisione di scalo al vettore Skyservice, cliente di ARE.

La denunciante evidenziava l'intento di AdR di eliminare un concorrente dal settore dei servizi di rappresentanza e supervisione e sottolineava il carattere discriminatorio delle condizioni pretese da AdR per la subconcessione dei locali.

2. Il procedimento istruttorio

5. In data 4 novembre 1999, l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento istruttorio n. A/247 nei confronti di AdR per presunte violazioni dell'articolo 82 del Trattato CE.

L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti denunciati potessero configurare abusi della posizione dominante detenuta da AdR nei mercati dei servizi di assistenza a terra e della gestione delle infrastrutture nell'aeroporto di Roma-Fiumicino.

In particolare, il nuovo sistema di sconti sulle tariffe per i servizi di *handling*, cumulando sconti quantità e sconti durata, sembrava permettere all'ente di gestione in posizione dominante di fidelizzare la domanda dei vettori, incentivati, da un lato, ad acquistare l'intera gamma dei servizi di assistenza a terra da AdR per poter massimizzare gli sconti relativi alla quantità dei servizi acquistati e, dall'altro, ad impegnarsi con contratti di lunga durata per poter massimizzare gli sconti relativi alla durata del rapporto di fornitura. Il

nuovo sistema di sconti appariva pertanto idoneo a creare barriere all'entrata di concorrenti nel mercato in via di liberalizzazione e, facendo dipendere il prezzo dei servizi di *handling* dalla durata del rapporto commerciale, a determinare discriminazioni tra vettori.

Inoltre, i comportamenti denunciati da Aviation Services sembravano configurare impedimenti all'esercizio del diritto di autoproduzione dei servizi di assistenza a terra (nella fattispecie quelli della supervisione rampa e del bilanciamento aeromobili). Con riferimento ai fatti lamentati da Cimair e ARE, AdR sembrava avere ostacolato l'attività di concorrenti con comportamenti idonei a ritardarne l'ingresso sul mercato o ad estrometterli dal mercato stesso, ed avere imposto loro condizioni di subconcessione inique e/o discriminatorie.

Le fattispecie oggetto delle segnalazioni sembravano idonee a pregiudicare in maniera sensibile il commercio intracomunitario, riducendo sostanzialmente le possibilità delle imprese stabilite in altri Stati membri di offrire i loro servizi nel mercato nazionale o, in considerazione dell'incidenza delle condizioni praticate per l'assistenza aeroportuale sui costi e sulla qualità dei servizi di trasporto aereo, alterando i livelli e la direzione dei flussi di traffico all'interno della Comunità europea.

6. In data 9 novembre 1999 sono stati effettuati, sulla base della delibera dell'Autorità del 4 novembre 1999, accertamenti ispettivi presso la sede di AdR sita in Roma-Fiumicino, nel corso dei quali si è proceduto all'acquisizione di documenti ed informazioni.

7. Nel corso del procedimento sono stati sentiti in audizione i rappresentanti delle parti denunciati ARE (16 dicembre 1999), Aviation Services (6 marzo 2000), AGISA (8 marzo 2000) e ALITALIA (27 marzo 2000).

L'audizione dei rappresentanti di AdR si è svolta in data 22 e 30 marzo 2000.

Sono stati inoltre sentiti in audizione i rappresentanti della società Deutsche Lufthansa A.G. (20 gennaio 2000), dell'associazione Italian Board Airline Representatives - I.B.A.R. (26 gennaio 2000), delle società European Avia Service Spa ed Air One Spa (31 gennaio 2000), della società British Airways P.L.C. (2 febbraio 2000), della società ATA - Servizi Aeroportuali Italia Srl (10 febbraio 2000), dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile - E.N.A.C. (24 febbraio 2000), della società Air France Sa (13 marzo 2000).

Nel parti del procedimento hanno avuto accesso ai documenti acquisiti al fascicolo, nel rispetto delle legittime esigenze di segretezza o riservatezza delle informazioni.

8. In data 13 aprile 2000, l'Autorità ha deliberato di prorogare al 20 settembre 2000 il termine di conclusione del procedimento, già fissato al 25 maggio 2000, al fine di permettere una adeguata valutazione della complessa e copiosa documentazione acquisita ed il ricevimento delle informazioni richieste dagli uffici e non ancora trasmesse.

9. Con lettera del 22 giugno 2000 sono stati comunicati alle parti del procedimento le risultanze istruttorie ed il termine di chiusura della fase istruttoria.

10. AdR non ha inteso esercitare il suo diritto di essere sentita dinanzi al Collegio ai sensi dell'articolo 14 D.P.R. n. 217/98. Preso atto di ciò, anche le denunciati AGISA e Aviation Services, che avevano chiesto di essere sentite dinanzi al Collegio, hanno ritirato tale richiesta. ARE, Cimair e ALITALIA non hanno invece avanzato alcuna richiesta di essere sentite in audizione finale.

II. LE PARTI

1) La parte denunciata

11. AdR è una società per azioni già controllata dall'Istituto per la Ricostruzione Industriale (I.R.I.) Spa, titolare di una quota del 54,2% del capitale sociale. A seguito del recente completamento delle operazioni di privatizzazione, le imprese Falck Spa, G.E.M.I.N.A. Spa, Impregilo Spa e Italtipetroli Spa, attraverso una società comune di nuova costituzione, hanno rilevato dall'I.R.I. il 51,184% del capitale, acquisendo il controllo di AdR¹.

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 (di seguito Convenzione n. 2820), AdR è la concessionaria esclusiva della gestione unitaria del sistema

¹ Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 8468 del 6 luglio 2000, C4056 - Falck-Gemina-Impregilo-Compagnia Italtipetroli/Aeroporti di Roma (Boll. n. 27/2000).

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 dello sviluppo e della manutenzione delle infrastrutture dei due scali, della gestione e messa a disposizione a terzi delle stesse infrastrutture, nonché l'espletamento dei servizi di assistenza a terra per passeggeri, aeromobili, bagagli e merci, oltre alla gestione di attività commerciali (negozi, parcheggi, spazi pubblicitari).

Nel 1999 AdR ha realizzato un fatturato pari a [omissis]* miliardi di lire, il 37,4% del quale (circa [omissis] miliardi di lire) è stato ricavato dalla prestazione di servizi di *handling*.

2) Le parti denunciati

12. ALITALIA è la principale compagnia aerea italiana. Essa effettua servizi di trasporto aereo di linea e charter di passeggeri e merci su rotte nazionali ed internazionali, oltre ad attività connesse con il trasporto aereo. Nel 1998 il suo fatturato è stato pari a oltre 9.000 miliardi di lire.

ALITALIA è il principale cliente di AdR per i servizi di assistenza a terra: il fatturato di AdR per servizi di *handling* resi ad ALITALIA nell'aeroporto di Fiumicino è stato, al lordo degli sconti, di circa [omissis] miliardi di lire nel 1999.

13. La Associazione Gestori Indipendenti Servizi Aeroportuali - A.G.I.Sa (di seguito AGISA) è un'associazione di prestatori di servizi di assistenza a terra (*handler*) indipendenti che operano negli scali aeroportuali italiani. L'associazione si propone di rappresentare i comuni interessi degli associati connessi all'ingresso nel mercato liberalizzato della prestazione dei servizi di *handling* e di costituire, rispetto alle organizzazioni sindacali di categoria, un interlocutore autonomo e distinto da Assaeroporti ai fini della negoziazione dei contratti collettivi di lavoro. Le imprese associate ad AGISA sono: Aviapartner Spa, società di servizi italiana facente parte dell'omonimo gruppo belga operante su scala internazionale; GlobeGround Italia Srl (di seguito GlobeGround), società controllata da Lufthansa; Aviation Services; European Avia Services Spa (di seguito E.A.S.); Cimair; ATA-Ali Trasporti Aerei Spa.

14. Aviation Services è una società controllata, attraverso una partecipazione al capitale del 51%, dal vettore aereo Meridiana Spa (di seguito Meridiana). Aviation Services espleta servizi di assistenza a terra in diversi scali aeroportuali italiani, prevalentemente in regime di autoproduzione per Meridiana. Nel 1998 ha realizzato un fatturato pari a circa 14 miliardi di lire.

Nell'aeroporto di Fiumicino Aviation Services effettua dal novembre 1995 i servizi di assistenza a terra ai passeggeri per Meridiana.

15. 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. Nel 1999 ha realizzato un fatturato pari a circa [omissis] miliardi di lire.

Nell'aeroporto di Fiumicino Cimair svolge i suddetti servizi per conto della Sabena. Con l'attività di supervisione di scalo prestata in questo aeroporto Cimair ha realizzato un fatturato di circa [omissis] milioni di lire nel 1998 e [omissis] milioni di lire nel 1999.

16. ARE è una società che presta servizi di rappresentanza ed assistenza in favore di compagnie aeree europee, americane ed asiatiche che operano in Italia. Essa è attiva sui maggiori scali aeroportuali italiani. Nel 1998 ha realizzato ricavi per circa 7 miliardi di lire.

Nell'aeroporto di Fiumicino ARE ha fornito nel 1999 i suoi servizi ad oltre venti compagnie aeree, fra le quali diverse compagnie europee. La società ha stimato approssimativamente il fatturato derivante dalle attività svolte negli scali di Ciampino e Fiumicino in [omissis] milioni di lire nel 1998 e [omissis] milioni di lire nel 1999.

III. I MERCATI RILEVANTI

1) Il mercato del prodotto

17. Nell'ambito della gestione aeroportuale sono individuabili tre ampie tipologie di servizi: i servizi di assistenza a terra, i servizi relativi all'infrastruttura ed i servizi commerciali².

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

Con riferimento alle diverse fattispecie in esame assumono rilievo soltanto i servizi di assistenza a terra e la gestione delle infrastrutture aeroportuali³.

a) I servizi di assistenza a terra

18. 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 carico⁴. Una loro elencazione è contenuta nell'allegato alla Direttiva 96/67/CEE del Consiglio del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità⁵, che li raggruppa 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".

19. Ai fini del presente procedimento, rilevano soltanto i servizi riconducibili alle quattro aree dell'assistenza amministrativa a terra e supervisione, dell'assistenza passeggeri, dell'assistenza rampa (comprensiva dell'assistenza bagagli, dell'assistenza operazioni in pista e dell'assistenza pulizia e operazioni di scalo) e dell'assistenza merci. La prima area di servizi è interessata dai comportamenti denunciati dalle società Cimair ed ARE. Le altre tre aree sono invece interessate dai comportamenti di AdR relativi agli sconti sulle tariffe di handling. I comportamenti denunciati da Aviation Services riguardano specifici servizi ricompresi nell'area dell'assistenza rampa.

20. L'area dell'assistenza amministrativa a terra (o rappresentanza) e della supervisione comprende una serie di servizi corrispondenti ad attività tradizionalmente non considerate fra i servizi di handling di competenza del gestore aeroportuale e svolte direttamente dai vettori. Si tratta di attività di carattere amministrativo e di rappresentanza, tra le quali il collegamento con le autorità locali, l'effettuazione dei pagamenti di competenza del vettore ed il controllo delle fatture emesse sul medesimo. La supervisione di scalo, in particolare, consiste nella verifica della effettiva e regolare erogazione degli altri servizi di assistenza a terra acquistati dal vettore ed in altre attività di controllo, documentazione ed informazione nell'interesse del vettore.

21. L'area passeggeri ricomprende i servizi svolti all'interno delle aerostazioni per l'assistenza ai passeggeri, tra i quali l'accettazione passeggeri e bagagli (check-in), l'imbarco passeggeri, l'assistenza passeggeri in arrivo, l'assistenza relativa ai bagagli smarriti (lost & found).

22. Nell'area rampa sono ricompresi i servizi resi al di fuori dell'aerostazione, dal lato della pista, tra i quali l'assistenza bagagli, l'assistenza operazioni in pista (es. spostamento dell'aeromobile alla partenza e all'arrivo, assistenza al parcheggio e all'avviamento, carico e scarico dell'aeromobile, trasporto di equipaggio, passeggeri e bagagli tra l'aerostazione e l'aeromobile) e l'assistenza pulizia e servizi di scalo (pulizia esterna e interna dell'aeromobile, servizio gabinetti e rifornimento acqua, riscaldamento, climatizzazione e sistemazione della cabina). Un ulteriore nucleo di servizi di assistenza all'aeromobile è rappresentato dalla supervisione di rampa e dal bilanciamento (o centraggio) dell'aeromobile. La supervisione di rampa consiste essenzialmente nel coordinamento di tutte le operazioni concernenti il carico e lo scarico dell'aeromobile che si svolgono sottobordo, e comprende in particolare il controllo dei tempi, delle modalità di esecuzione e delle risorse impegnate in tali attività, nonché del rispetto delle regole poste dal vettore e dalla normativa di sicurezza. Il bilanciamento aeromobili consiste nella predisposizione del piano di carico dell'aeromobile (passeggeri, bagagli, merci e posta) secondo le regole stabilite per ciascun tipo di aeromobile ed in base alle informazioni trasmesse dall'addetto alla supervisione di rampa, il quale consegna il piano al comandante. Poiché il bilanciamento aeromobili è spesso effettuato dagli addetti alla supervisione di rampa, i due servizi, che pur

² Cfr. decisioni della Commissione del 25 marzo 1997, caso n. IV/M.786 - Birmingham International Airport (GUCE del 03/05/1997, C 137, p. 3), del 22 dicembre 1997, caso n. IV/M.1035 - Hochtief / Aer Rianta / Dusseldorf Airport (GUCE del 26/02/1998, C 61, p. 5) e del 21 maggio 1999, caso n. IV/M.1255 - Flughafen Berlin (GUCE del 02/07/1999, C 186, p. 8). In tali decisioni la Commissione ha considerato le tre tipologie di servizi quali mercati distinti, lasciando aperta la questione della ulteriore suddivisibilità di ciascuno di essi in diversi mercati distinti in funzione della natura dei servizi forniti.

³ Cfr. anche provvedimento dell'Autorità n. 7272 del 09/09/1999, C3528 - CIR-BAA International/Aeroporti, in Boll. 23/99.

⁴ Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 1017 del 17 marzo 1993, A11 - IBAR/Aeroporti di Roma, in Boll. 6/93.

⁵ GUCE del 25/10/1996, L 272, p. 36.

possono essere svolti da imprese diverse, sono spesso oggetto di considerazione unitaria e ricondotti nell'area dell'assistenza rampa, in ragione del fatto che la supervisione di rampa è svolta sottobordo. Il bilanciamento dell'aeromobile può tuttavia essere effettuato anche in un luogo distinto rispetto a quello in cui è situato l'aeromobile, e persino al di fuori dell'aeroporto⁶.

23. Nell'area merci rientrano, tra l'altro, la predisposizione della documentazione in arrivo e in partenza, il trattamento e lo stoccaggio delle merci in arrivo e l'allestimento di quelle in partenza, il trasporto delle merci da e per l'aeromobile.

24. Per tutte e tre le categorie dell'assistenza passeggeri, rampa e merci, è possibile enucleare servizi "base" o "ordinari", ovvero quelle attività necessarie all'operatività dell'aeromobile, e servizi "supplementari" o "a richiesta", ovvero quelle attività aggiuntive che possono essere richieste o meno dai vettori aerei.

25. Tra i servizi appartenenti alle diverse aree non vi è alcuna sostituibilità funzionale, essendo ciascuno di essi destinato a rispondere ad esigenze differenti⁷. Né, d'altro canto, tra di essi esiste un'interdipendenza tale da richiederne la prestazione congiunta da parte di uno stesso operatore. Ciò è dimostrato dalla circostanza che diversi vettori non acquistano da AdR il complesso dei servizi di assistenza passeggeri, rampa e merci, ma autoproducono i servizi di assistenza passeggeri o (è il caso di ALITALIA) merci, nonché dal recente ingresso di alcuni handler nella sola assistenza passeggeri a terzi. Dal punto di vista del vettore, vi può essere convenienza ad affidare specifici servizi ad un operatore ed altri servizi ad un altro operatore, laddove ciascuno di essi offra prestazioni di qualità e prezzi contenuti. La frammentazione dell'acquisto dei servizi di handling tra più prestatori è d'altronde una realtà in altri aeroporti italiani ed europei (es. Milano-Malpensa, Londra-Heathrow)⁸.

Soltanto alcune delle numerose operazioni che costituiscono il complesso dei servizi di assistenza a terra, presentando caratteristiche di complementarità e di interdipendenza tecnica tali da renderne necessario l'acquisto congiunto da un unico prestatore, possono identificare un unico mercato.

I servizi delle quattro aree dell'assistenza amministrativa a terra e supervisione, dell'assistenza passeggeri, dell'assistenza rampa e dell'assistenza merci costituiscono pertanto almeno quattro mercati distinti. Non è peraltro necessario, ai fini del presente procedimento, procedere ad una più dettagliata delimitazione dei mercati all'interno delle quattro aree di attività considerate.

b) La gestione delle infrastrutture aeroportuali

26. La gestione delle infrastrutture aeroportuali comprende in genere lo sviluppo, la manutenzione, l'esercizio e la messa a disposizione delle piste, delle piazzole di sosta, delle aviorimesse e degli altri impianti, manufatti o aree rientranti nel sedime aeroportuale, oltre al coordinamento ed al controllo delle attività che ivi si svolgono⁹. In relazione alla gestione e alla messa a disposizione delle infrastrutture aeroportuali possono identificarsi distinti mercati, 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.

27. Ai fini del presente procedimento rileva soltanto, in riferimento ai comportamenti denunciati da Cimair e ARE, la messa a disposizione, contro remunerazione, di locali ubicati all'interno dell'aerostazione, rispetto ai quali la domanda è espressa, fra gli altri, dalle compagnie aeree e dai prestatori di servizi di assistenza a terra: la disponibilità di tali locali è infatti necessaria a questi operatori per l'autoproduzione o la prestazione a terzi dei suddetti servizi.

⁶ Ad esempio la compagnia Continental predispone il piano di carico dei suoi aeromobili in partenza da Fiumicino dai suoi uffici di Londra-Gatwick e lo trasmette ad AdR (cfr. nota di Continental del 6 marzo 2000, doc. IC.99). Cfr. anche verbale di audizione dei rappresentanti di Aviation Services del 6 marzo 2000 (doc. IC.115), pag. 2.

⁷ Cfr. decisione 98/190/CE 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.

⁸ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di British Airways del 2 febbraio 2000 (doc. IB.71), pag. 5, verbale dell'audizione dei rappresentanti di ALITALIA del 27 marzo 2000 (doc. ID.149), pag. 7, verbale dell'audizione dei rappresentanti di Aviation Services del 6 marzo 2000 (IC.115), pag. 5.

⁹ Cfr. decisione 98/513/CE della Commissione dell'11 giugno 1998, caso IV/35.613 - Alpha Flight Services/Aéroports de Paris (GUCE, del 18/08/1998, L 230, p. 1).

2) Il mercato geografico

28. La dimensione geografica dei mercati del prodotto considerati coincide con l'aeroporto di Roma-Fiumicino.

La fornitura dei servizi di assistenza a terra non può 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 la scelta se rivolgersi ai prestatori di *handling* operanti in un aeroporto piuttosto che in un altro (es. 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 i mercati rilevanti dei servizi di assistenza a terra¹⁰.

Per quanto riguarda la messa a disposizione di locali aeroportuali, i vettori che effettuano in un dato scalo l'autoassistenza e gli *handler* che ivi offrono i loro servizi necessitano nello scalo stesso, e non altrove, dei locali da destinare ad uffici di supporto.

3) La regolamentazione e la struttura dei mercati rilevanti

a) I servizi di assistenza a terra

i) Regolamentazione dei mercati

29. La legge n. 755/73 prevedeva l'affidamento in concessione della gestione unitaria degli aeroporti della capitale secondo un modello di gestione totale, in base al quale il gestore è incaricato 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*"; "*a tal fine, le convenzioni di appalto o di concessione a terzi di servizi aeroportuali, ancora in corso, sono risolte alla data di decorrenza della concessione*". L'affidamento in esclusiva della gestione non impediva 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*".

30. 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 terra¹¹.

31. L'articolo 10, comma 12, della legge 24 dicembre 1993 n. 537 ha poi stabilito che entro l'anno 1995 il regime dei servizi aeroportuali di assistenza a terra dovesse essere determinato "*sulla base delle normative comunitarie*¹², *avendo riguardo alla tutela dell'economicità delle gestioni e dei livelli occupazionali*".

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 decreto, le condizioni e i limiti delle autorizzazioni per la gestione dei servizi. Tale decreto non è stato mai emanato, anche in ragione del sopravvenire della Direttiva 96/67/CE del Consiglio (di seguito anche la Direttiva), che rendeva necessaria l'adozione della normativa interna di recepimento, riguardante in sostanza la stessa materia che doveva essere regolamentata dal predetto decreto.

32. La Direttiva 96/67/CE ha previsto una liberalizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra da attuarsi in modo progressivo da parte degli Stati membri. Essa si poneva come obiettivo l'apertura al

¹⁰ Cfr. decisione 98/190/CE della Commissione del 14 gennaio 1998, FAG - Flughafen Frankfurt/Main AG, *sopracitata*.

¹¹ Per avere tra l'altro indebitamente rifiutato di accogliere le richieste di autoproduzione dei servizi di *handling* presentate da alcune compagnie aeree ed 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, *sopracitato*.

¹² Al momento dell'adozione della 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).

mercato, entro il 1° gennaio 2001, di tutte le attività di assistenza a terra svolte negli aeroporti commerciali di maggiori dimensioni.

In particolare, la Direttiva faceva obbligo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire "la libera effettuazione dell'autoassistenza a terra" a decorrere dal 1° gennaio 1998 (articolo 1, lettera a e b, e articolo 7) e "il libero accesso al mercato della prestazione di servizi di assistenza a terra a terzi" a decorrere - per gli aeroporti che, come quello di Roma-Fiumicino, registrano un traffico annuale non inferiore a tre milioni di passeggeri - dal 1° gennaio 1999 (articolo 1, lettera c, e articolo 6). L'articolo 2 lettera f definiva l'autoassistenza con riferimento alle ipotesi di fornitura del servizio da parte di un "utente" (ossia un vettore aereo¹³) "direttamente a sé stesso", senza stipula di contratti con terzi, non essendo tuttavia considerati terzi tra loro gli utenti "di cui uno detiene una partecipazione maggioritaria nell'altro ovvero la cui partecipazione in ciascuno degli altri è detenuta a titolo maggioritario da uno stesso ente".

La Direttiva consentiva 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 (articolo 14). Essa, inoltre, lasciava facoltà agli Stati membri di limitare a non meno di due il numero di prestatori ed il numero di autoproduttori per le categorie di servizi dell'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 (artt. 6, par. 2, e 7, par. 2).

33. La Direttiva ha previsto inoltre, all'articolo 8, che gli Stati membri possano riservare all'ente di gestione dell'aeroporto la gestione delle infrastrutture centralizzate volte a fornire servizi di assistenza a terra e la cui complessità, costo o impatto ambientale non ne consentono la suddivisione o la duplicazione, nonché renderne obbligatorio l'impiego da parte dei prestatori di servizi e dei vettori che effettuano autoassistenza.

34. 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 ad emanare le disposizioni necessarie per darle attuazione¹⁴. 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 dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi che presentino determinati requisiti di idoneità (elencati all'articolo 13), nonché, per tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale, la libera effettuazione dei servizi stessi da parte dei vettori in regime di autoassistenza. Il Decreto Legislativo (articolo 2 lettera f) adotta la stessa definizione di autoassistenza a terra (o autoproduzione) offerta dall'articolo 2 lettera f della Direttiva.

Il Decreto Legislativo ha previsto che l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (di seguito ENAC)¹⁵, per ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile in aeroporto, possa limitare a non meno di due il numero di prestatori ed il numero di autoproduttori per ciascuna delle categorie di servizi dell'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 (artt. 4, comma 2, e 5, comma 2). Nel caso in cui vengano effettivamente disposte tali limitazioni, la selezione dei prestatori avviene tramite una gara d'appalto indetta dal gestore aeroportuale (articolo 11).

L'articolo 14 del Decreto Legislativo n. 18/99 stabilisce il principio della "protezione sociale", prevedendo che, nei trenta mesi successivi alla data di entrata in vigore del decreto, deve essere salvaguardato il mantenimento dei livelli di occupazione e della continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore. A tal fine, è prescritto che ogni trasferimento di attività di assistenza a terra comporta il passaggio del personale dal precedente gestore del servizio al soggetto subentrante, in misura proporzionale alla quota di traffico o di attività acquisita da quest'ultimo.

35. Il legislatore italiano si è avvalso della facoltà di cui all'articolo 8 della Direttiva, prevedendo, all'articolo 9 del Decreto Legislativo n. 18/99, che l'ENAC riservi al gestore aeroportuale la gestione in esclusiva delle infrastrutture centralizzate, tra quelle elencate a titolo esemplificativo nell'allegato B al decreto

¹³ Cfr. art. 2 lett. d): "qualsiasi persona fisica o giuridica che trasporti per via aerea passeggeri, posta e/o merci, da e per l'aeroporto considerato".

¹⁴ 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.

¹⁵ Istituito con il Decreto Legislativo 25 luglio 1997, n. 250, l'ENAC svolge i compiti precedentemente svolti dalla Direzione Generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti (Civilavia), oltre a nuove funzioni amministrative e di regolamentazione del settore aeroportuale previste dal Decreto Legislativo n. 18/99, tra le quali la verifica della idoneità dei prestatori ai sensi dell'art. 13 del Decreto Legislativo n. 18/99.

stesso (ad es., sistema di smistamento e riconsegna bagagli, pontili per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri, impianti centralizzati di alimentazione, condizionamento e riscaldamento aeromobili, sistemi informatici centralizzati), non suddivisibili o non duplicabili per la loro complessità, costo o impatto ambientale.

36. L'ENAC ha stabilito delle linee guida per l'applicazione della normativa introdotta dal Decreto Legislativo n. 18/99¹⁶.

L'inizio di nuove attività, sia di autoassistenza che di assistenza a terzi, viene subordinato al previo rilascio della attestazione di idoneità da parte dell'ENAC e, ove si tratti di servizio precedentemente svolto per lo stesso vettore da altro soggetto, all'assolvimento degli obblighi di assorbimento del personale previsti dall'articolo 14 del Decreto Legislativo n. 18/99.

Per quanto riguarda le attività già in essere alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 18/99 (5 febbraio 1999), l'ENAC, rilevando la portata più restrittiva della nozione di autoassistenza adottata dallo stesso decreto rispetto alla nozione di autoproduzione di cui all'articolo 9 della legge n. 287/90, ha affermato il principio della continuità nell'esercizio dei diritti di autoproduzione da parte delle imprese che, a quella data, già svolgevano servizi di assistenza a terra in forza del citato articolo 9, salvo esito negativo della verifica della sussistenza dei requisiti di idoneità prescritti¹⁷. Peraltro, le nuove attività di autoassistenza, potranno essere svolte anche da una società non vettore, purché il vettore beneficiario detenga in essa una partecipazione superiore al 50%.

Per quanto concerne la prestazione di servizi di assistenza a terra a terzi, le attività in essere al 5 febbraio 1999 possono proseguire, salvo esito negativo della verifica della sussistenza dei requisiti di idoneità prescritti, *"fino alla scadenza del titolo giuridico abilitativo all'esercizio dell'attività (es. subconcessione, autorizzazioni, contratti)"*¹⁸.

37. Con provvedimento del 28 ottobre 1999¹⁹, l'ENAC, in parziale accoglimento delle richieste di AdR, ha limitato, con riferimento all'aeroporto di Roma-Fiumicino, il numero di autoproduttori e di prestatori a terzi dei servizi di assistenza bagagli, assistenza merci e posta (per quanto riguarda il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aeromobile) e assistenza operazioni in pista²⁰. In particolare, l'autoproduzione di tali servizi, per un periodo di due anni, è consentita al massimo a tre vettori, individuati tra quelli con maggior numero di movimenti effettivamente operati sullo scalo nei dodici mesi precedenti alla richiesta di autoproduzione. La prestazione a terzi dei servizi stessi è invece consentita a due operatori, da selezionarsi mediante gara a norma dell'articolo 11 del Decreto Legislativo n. 18/99, oltre che al gestore aeroportuale AdR o sua controllata o controllante. AdR ha predisposto una bozza di bando di gara che, conformemente alle indicazioni ricevute dall'ENAC²¹, ha sottoposto al medesimo ente per approvazione nel gennaio 2000. Alla data della comunicazione delle risultanze istruttorie (22 giugno 2000) la gara non risultava ancora bandita.

38. Per quanto riguarda le infrastrutture da considerarsi centralizzate e da assoggettare a riserva ai sensi dell'articolo 9 del Decreto Legislativo n. 18/99, AdR ha formulato all'ENAC le proprie proposte, anche riguardanti i corrispettivi per il loro utilizzo. Al 22 giugno 2000, tuttavia, l'ENAC non aveva provveduto formalmente sulla richiesta di AdR di assoggettare a riserva tali infrastrutture, né sulla congruità dei corrispettivi definiti da AdR per l'utilizzo delle stesse, essendo ancora in corso la procedura di consultazione del Comitato degli Utenti²².

39. Con particolare riguardo ai servizi di rappresentanza e di supervisione di scalo, va rilevato che la loro prestazione a terzi era liberamente consentita sullo scalo di Fiumicino anche prima dell'entrata in vigore

¹⁶ Cfr. deliberazioni del Consiglio di Amministrazione n. 10/99 e n. 13/99, nonché la Circolare del Direttore Generale APT-02 del 28 luglio 1999.

¹⁷ Le attività intraprese sulla base dell'art. 9 della legge n. 287/90, che non soddisfino però le condizioni dell'autoassistenza previste dall'art. 2 lett. f del decreto legislativo, possono essere proseguite solo in via temporanea "non oltre il termine previsto dall'art. 20 del Decreto Legislativo n. 18/99" (sei anni).

¹⁸ In ogni caso la prosecuzione provvisoria delle attività non può andare oltre il termine di cui alla nota precedente.

¹⁹ Prot. 99-481/VDG (doc. 8.355).

²⁰ Sono previste limitazioni anche per l'autoassistenza carburante (due utenti) e per la prestazione a terzi dell'assistenza carburante e olio (due prestatori).

²¹ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti dell'ENAC del 24 febbraio 2000 (doc. IC.98), pag. 2.

²² Cfr. lettera di AdR al Comitato Utenti del 24 dicembre 1999 (allegato a doc. IC.77), nonché verbale di audizione dell'ENAC del 24 febbraio 2000, pag. 7, e relativo allegato 3 (doc. IC.98).

del Decreto Legislativo n. 18/99 e della stessa emanazione della direttiva 96/67/CE²³. Tali attività, considerate proprie del vettore, erano esercitate dal Caposcalo della compagnia o potevano essere anche affidate dal vettore ad un soggetto terzo (supervisore), previa comunicazione scritta ad AdR²⁴. Con la loro inclusione nell'allegato A al Decreto Legislativo n. 18/99 i medesimi servizi sono stati assoggettati alle prescrizioni relative alla attestazione di idoneità e agli obblighi di assorbimento del personale in caso di subentro in attività già svolte da altri prestatori.

ii) Struttura dei mercati

40. Il valore della produzione dei servizi di assistenza passeggeri, rampa e merci interessati dai comportamenti tariffari di AdR (i servizi cioè resi dalla medesima nel solo aeroporto di Fiumicino) è risultato, per il 1999, pari a circa [omissis] miliardi di lire. Tale è stato infatti il fatturato realizzato da AdR nella fornitura degli stessi servizi, per i quali non si è registrata nel 1999 la presenza di altri prestatori a terzi. Dal 13 marzo 2000, a seguito di cessione del ramo di azienda handling di AdR, la gestione dei servizi di assistenza a terra, ad eccezione di quelli svolti per ALITALIA, di alcuni servizi dell'area merci (servizi di deposito e dogana) e di quelli relativi alle infrastrutture centralizzate, è stata assunta dalla società controllata AdR Handling Spa (di seguito ADRH)²⁵.

Area passeggeri

41. In particolare, nell'area dell'assistenza passeggeri, AdR ha realizzato nel 1999 ricavi per [omissis] miliardi di lire (pari al [omissis] del totale dei ricavi realizzati con i suddetti servizi), corrispondenti ad un totale di circa 7 milioni di passeggeri assistiti. La restante parte del traffico passeggeri (oltre 16 milioni) è stata assistita dalle compagnie aeree in regime di autoproduzione. L'autoproduzione dei servizi di assistenza passeggeri, in origine limitata a due sole compagnie (ALITALIA e TWA) si è progressivamente diffusa a partire dal 1995 a seguito del provvedimento dell'Autorità relativo al caso *IBAR/Aeroporti di Roma*²⁶ ed ha interessato, nel 1999, nove compagnie aeree²⁷.

42. Sebbene il regime di monopolio legale sia venuto meno con l'entrata in vigore, il 5 febbraio 1999, del Decreto Legislativo n. 18/99, AdR ha conservato di fatto il monopolio dell'assistenza passeggeri a terzi per tutto il 1999. Soltanto a fine gennaio 2000 si è registrato l'ingresso del primo nuovo prestatore a terzi di servizi di assistenza passeggeri, la E.A.S., che ha iniziato ad effettuare tali servizi in favore della compagnia Volare Airlines. Dal 2 maggio 2000 opera nella prestazione di assistenza passeggeri a terzi anche la GlobeGround (in favore del vettore British Midland)²⁸.

43. Il mancato ingresso di nuovi operatori nel corso del 1999 è attribuibile, intanto, al fatto che le prime attestazioni di idoneità per lo svolgimento a terzi dei servizi rilevanti sono state rilasciate dall'ENAC in data 8 settembre 1999 (in favore di E.A.S. e A.T.A.)²⁹. D'altronde, il recepimento della direttiva 96/67/CE, che doveva avvenire entro il 25 novembre 1997 per assicurare l'apertura del mercato, negli aeroporti di maggiori dimensioni, a partire dal 1° gennaio 1999, ha avuto luogo solo nel gennaio 1999, con l'adozione del Decreto Legislativo n. 18/99. Il ritardo nel recepimento della direttiva ha ritardato anche lo svolgimento di quelle attività amministrative necessarie alla concreta attuazione della normativa di liberalizzazione.

²³ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di ARE del 16 dicembre 1999 (doc. IB.28), pag. 4.

²⁴ Cfr. art. 4 (Organizzazione del vettore) dei contratti di handling stipulati da AdR nel 1997 e la corrispondente previsione del Main Agreement IATA, versione dell'aprile 1993.

²⁵ La società, appositamente costituita nel 1999, è attualmente controllata congiuntamente da AdR e dal gruppo americano Ogden Corporation, che detengono rispettivamente il 51% e il 49% del relativo capitale. Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 7682 del 4 novembre 1999, C3696 - Ogden Holdings/AdR Handling, in Boll. 44/99.

²⁶ Provvedimento dell'Autorità n. 1017 del 17 marzo 1993, A11 - IBAR/Aeroporti di Roma, sopraccitato.

²⁷ Oltre ad Alitalia e TWA, si tratta di Air One (tramite E.A.S.), Lufthansa, (tramite GlobeGround), Meridiana (tramite Aviation Services), KLM, Air Sicilia, Delta Airlines e KLM UK.

²⁸ Volare Airlines ha prodotto per AdR nel 1999 un fatturato handling globale pari a circa [omissis] miliardi di lire. British Midland non operava su Fiumicino nel 1999.

²⁹ Ulteriori attestazioni di idoneità alla prestazione a terzi dei servizi interessati dal presente procedimento sono poi state rilasciate dall'ENAC alle società Aviapartner (in data 23 dicembre 1999), Air Lines Handling Agents - A.L.H.A. S.r.l. (in data 21 gennaio 2000) e ADRH (in data 23 febbraio 2000).

44. Inoltre, gli *handler* sentiti in audizione hanno sottolineato che il loro accesso al mercato è reso assai difficile da una serie di fattori concomitanti, tra i quali, in primo luogo, la condizione, normativamente imposta (articolo 14 del Decreto Legislativo n. 18/99) fino all'agosto del 2001, dell'assorbimento del personale del gestore aeroportuale in caso di trasferimento di attività ed in proporzione della quota di traffico trasferita. Tale condizione, particolarmente onerosa soprattutto alla luce della significativa incidenza del costo del lavoro nella produzione dei servizi di assistenza a terra, impedisce ai nuovi entranti di dimensionare il proprio personale secondo le necessità produttive effettive, di scegliere le risorse ritenute più adeguate, e subordina la loro operatività al previo raggiungimento di un'intesa con il concorrente in ordine alle risorse da assorbire³⁰.

Per queste ragioni, a giudizio di alcuni *handler*, non vi sarebbero ancora le condizioni per competere con AdR o AdRH nell'offerta dei servizi di assistenza a terra ai vettori già presenti nell'aeroporto di Fiumicino, ma solo per operare a favore di vettori nuovi entranti, non comportando la prestazione di assistenza a questi ultimi l'obbligo di assorbimento di manodopera³¹.

45. Altre difficoltà evidenziate dagli *handler* riguardano l'incertezza sui propri costi di produzione conseguente alla perdurante mancata determinazione dei corrispettivi dovuti ad AdR per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate e del contributo che AdR intendere richiedere ai nuovi operatori a fronte dell'utilizzo dei beni aeroportuali di uso comune (*access fee*). La stessa limitazione a due del numero dei prestatori di servizi di rampa indipendenti dal gestore aeroportuale ed il mancato espletamento della gara per la loro selezione, impedendo ai nuovi operatori di offrire ai vettori una più completa gamma di servizi di assistenza a terra, riduce allo stato l'attrattività della loro offerta.

Area rampa

46. Nell'area dell'assistenza rampa, AdR ha realizzato nel 1999 ricavi per *[omissis]* miliardi di lire³² (pari al *[omissis]* del totale dei ricavi realizzati con i servizi di assistenza a terra). AdR è stato fino ad oggi l'unico prestatore a terzi di servizi nell'area rampa, nella quale peraltro nessun vettore opera in autoproduzione³³ (salvo per la supervisione di rampa e il bilanciamento aeromobili: cfr. paragrafo successivo). Venuto meno il monopolio legale dal 5 febbraio 1999, AdR è stato comunque l'unico operatore che ha potuto svolgere i servizi dell'area rampa. L'ENAC ha infatti accolto in data 28 ottobre 1999, poco dopo il rilascio delle prime attestazioni di idoneità per i prestatori di assistenza a terzi, la richiesta di AdR di limitare il numero di soggetti ammessi ad effettuare i servizi rientranti nelle categorie dell'assistenza bagagli, dell'assistenza operazioni in pista e dell'assistenza merci e posta per quanto riguarda il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aeromobile (cfr. sopra paragrafo 37). L'ingresso dei due operatori che si affiancheranno ad AdRH nella prestazione a terzi di tali servizi è ancora condizionato all'espletamento della gara.

47. Per quanto concerne l'attività di supervisione di rampa, AdR ha realizzato nel 1999 ricavi per circa *[omissis]* miliardi di lire (pari al *[omissis]* del totale dei ricavi realizzati con i servizi di assistenza a terra), corrispondenti ad un totale di circa 235.000 movimenti. Per la restante parte dei movimenti (circa 25.000) detto servizio è stato svolto dai vettori in autoproduzione³⁴.

³⁰ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di E.A.S. del 31 gennaio 2000 (doc. IC.75), pag. 4; verbale dell'audizione dei rappresentanti di AGISA dell'8 marzo 2000 (doc. IC.117), pag. 5; cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di ATA del 10 febbraio 2000 (doc. IC.79), pag. 2-3. L'Autorità aveva del resto già avuto modo di segnalare, in riferimento alle disposizioni del disegno di legge comunitaria 1995-96 relative al recepimento della direttiva 96/67/CE, che "l'imposizione ai nuovi entranti dell'onere di assorbire manodopera eccedente può disincentivare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori e può ridurre l'impatto concorrenziale, limitando in tal modo i benefici della liberalizzazione in termini di riduzione dei prezzi e miglioramento della qualità dei servizi" (segnalazione del 19 febbraio 1998, ASI23 - Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti, in Boll. n. 7/98). La Commissione europea ha recentemente contestato alla Repubblica italiana la non corretta attuazione della direttiva comunitaria in riferimento, tra l'altro, alle disposizioni del Decreto Legislativo n. 18/99 relative alla tutela dei lavoratori.

³¹ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di ATA del 10 febbraio 2000 (doc. IC.79), pag. 4.

³² Tale importo comprende anche i ricavi dei servizi di supervisione di rampa e bilanciamento aeromobili.

³³ Solo fino al mese di luglio 2000, quando ALITALIA ha cominciato l'autoassistenza per i servizi in rampa, hanno operato sulla rampa per l'assistenza a terzi sia AdR (limitatamente all'assistenza per ALITALIA) che AdRH.

³⁴ Si tratta delle seguenti compagnie: Air One (dal 1997), Lufthansa (dal 1996), KLM (dal 1995), Delta Airlines (dal 1996), TWA (dal 1993). Cfr. allegati 3-4 alla nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195) ed allegato 9 alla nota di AdR del 31 marzo 2000 (doc. IE.162bis).

Nell'attività di bilanciamento aeromobili, AdR ha realizzato nel 1999 un fatturato pari a circa [omissis] miliardi di lire (pari al [omissis] del totale dei ricavi realizzati con i servizi di assistenza a terra), corrispondenti ad un totale di circa 225.000 movimenti. Per la restante parte dei movimenti (circa 35.000) il bilanciamento aeromobili è stato svolto dalle compagnie aeree in regime di autoproduzione³⁵.

Area merci

48. Per quanto concerne l'area merci, AdR ha realizzato nel 1999 un fatturato pari a [omissis] miliardi di lire (pari al [omissis] del totale dei ricavi realizzati con i servizi di assistenza a terra), corrispondenti ad un totale di circa 98.000 tonnellate di merci trattate. La restante parte delle merci (circa 46.000 tonnellate) è stata trattata per proprio conto dal vettore ALITALIA, l'unico ad operare in autoproduzione in tale area³⁶.

Sebbene il monopolio legale del gestore aeroportuale anche in tale area sia cessato con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 18/99, l'accesso di nuovi operatori è di fatto tuttora impedito dall'esistenza in aeroporto di due soli varchi doganali (a disposizione rispettivamente di ALITALIA e di AdR), che rendono necessario, per i vettori diversi da ALITALIA, il passaggio delle merci nel magazzino doganale di AdR. AdR stessa considera i servizi di documentazione import/export ed il trattamento delle merci in arrivo e in partenza come servizi centralizzati sino a quando sarà aperta la *Cargo City*, il nuovo spazio aeroportuale destinato alle merci. Dal 28 ottobre 1999, inoltre, l'accesso di *handler* indipendenti alla rampa per il trasporto delle merci da e per l'aeromobile è contingentato e comunque condizionato al previo espletamento della selezione dei due operatori ammessi³⁷.

Servizi di rappresentanza e supervisione di scalo

49. Nello scalo di Fiumicino operano quattro imprese specializzate nella fornitura ai vettori di servizi di rappresentanza e di supervisione di scalo. Si tratta delle denunciati Cimair e ARE, nonché delle società Air Consult Sas (di seguito Air Consult), e International Tourist Representative Srl (di seguito ITR)/Distal Srl (gruppo ITR/Distal). AdR, la quale non presta servizi di rappresentanza, a partire dal 1997 ha inteso ampliare la gamma dei propri servizi di assistenza a terra, estendendo la propria attività anche alla supervisione di scalo³⁸.

b) La messa a disposizione dei locali aeroportuali

i) Regolamentazione del mercato

50. Quale concessionaria esclusiva della gestione unitaria del sistema aeroportuale romano, in virtù della legge n. 755/73 e della Convenzione n. 2820, AdR, oltre a provvedere "*alla ordinaria e straordinaria manutenzione di tutte le opere, infrastrutture ed impianti del sistema aeroportuale della capitale*"³⁹, ha la disponibilità esclusiva delle infrastrutture aeroportuali. La legge n. 755/73 prevede la possibilità per la società concessionaria di subconcedere 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 n. 2820 stabilisce peraltro la necessità del previo assenso dell'Amministrazione per l'uso in esclusiva di parti del sedime aeroportuale, tra cui i locali e le aree site nelle aerostazioni. L'articolo 16 n. 3 della stessa Convenzione assoggetta inoltre ad approvazione ministeriale anche i proventi relativi all'uso dei beni aeroportuali. In particolare, "*i corrispettivi richiesti dalla concessionaria per l'uso a terzi dei beni aeroportuali devono essere preventivamente approvati*

³⁵ Si tratta delle seguenti compagnie: Air One (dal 1996), Lufthansa (dal 1996), KLM (dal 1995), Air Sicilia (dal 1996), Med Airlines (dal 1998), Delta Airlines (dal 1996), TWA (dal 1984), US Airways (dal 1996), Continental (dal 1994), Japan Airlines (dal 1996), Canadian Airlines (dal 1996), Crossair (dal 1999). Cfr. allegati 3-4 alla nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195) ed allegato 9 alla nota di AdR del 31 marzo 2000 (doc. IE.162bis).

³⁶ Cfr. allegati 3-4 alla nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195) ed allegato 9 alla nota di AdR del 31 marzo 2000 (doc. IE.162bis).

³⁷ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di ALITALIA del 27 marzo 2000 (doc. ID.149), pag. 8, e allegato alla nota di AdR del 12 aprile 2000 (doc. IE.174).

³⁸ Si confronti la sezione 13 dell'Annesso A (lista dei servizi forniti da AdR) rispettivamente nella versione del luglio 1999 (allegato 4 al doc. IE.172) ed in quella allegata ai contratti stipulati nel 1997 (doc. 8.348). Cfr. anche memoria di AdR del 21 marzo 2000 (doc. ID.141), pag. 14 e verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 22 marzo 2000 (doc. ID.142), pagg. 7-8. Cfr. anche doc. 7.320.

³⁹ Cfr. art. 2, comma 3, della legge n. 755/73, come sostituito dall'art. 2 della legge 21 dicembre 1977 n. 985.

dall'Amministrazione concedente"⁴⁰. Peraltro, la Convenzione n. 2820 riconosce ad AdR "il diritto di pretendere un equo corrispettivo da chiunque svolga, nell'ambito dei due aeroporti, una attività a fine di lucro".

51. La Direttiva 96/67/CE 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 essere 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 di 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".

52. Nel recepire le disposizioni della Direttiva in materia di accesso agli impianti aeroportuali, l'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99 ha attribuito all'ENAC la vigilanza sulle condizioni di accesso agli spazi necessari per l'effettuazione dell'assistenza a terra e sulla pertinenza ai costi di gestione e di sviluppo dell'aeroporto dei corrispettivi per l'utilizzo di strutture centralizzate, beni d'uso comune e beni in uso esclusivo.

ii) Struttura del mercato

53. AdR, quale concessionaria esclusiva della gestione dell'aeroporto di Fiumicino, è monopolista nella gestione e messa a disposizione delle infrastrutture dell'aeroporto stesso, tra le quali i locali siti all'interno del sedime aeroportuale.

IV. LA POSIZIONE DOMINANTE DI AdR

54. AdR, come sopra rilevato, è concessionaria esclusiva della gestione dell'aeroporto di Fiumicino. In forza della Convenzione n. 2820, AdR detiene quindi un monopolio legale, e per ciò stesso una posizione dominante nella gestione e messa a disposizione delle infrastrutture aeroportuali dello scalo di Fiumicino⁴¹.

55. Inoltre, fino al 5 febbraio 1999, data di entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 18/99, detto monopolio legale si estendeva anche alla prestazione a terzi dei 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 (facevano tuttavia eccezione i servizi di rappresentanza e supervisione di scalo: cfr. paragrafo 39).

56. Anche successivamente all'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 18/99, AdR è stata di fatto l'unica impresa a fornire (dal 13 marzo 2000 anche tramite ADRH) i servizi di assistenza nelle tre aree passeggeri, rampa e merci. Soltanto nei primi mesi del 2000, si è registrato l'ingresso, nella sola area passeggeri, di due *handler* concorrenti, la cui operatività è tuttavia limitata allo svolgimento di servizi per una sola compagnia (cfr. sopra paragrafo 42).

⁴⁰ 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.

⁴¹ Nel provvedimento n. 1017 di chiusura del procedimento A11 - IBAR/Aeroporti di Roma, sopracitato, l'Autorità aveva 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 ad un soggetto, anche se operato dalla legge, dà luogo ad una tipica forma di posizione dominante.

57. Sebbene, per le infrastrutture centralizzate, l'ENAC non si sia ancora pronunciato sulla riserva ai sensi dell'articolo 9 del Decreto Legislativo n. 18/99, allo stato attuale la relativa gestione fa comunque capo esclusivamente al gestore aeroportuale. AdR inoltre dispone di uno dei due soli varchi doganali presenti nel sedime aeroportuale, all'interno del quale devono comunque transitare le merci dei vettori diversi da ALITALIA in attesa della realizzazione della *Cargo City*.

58. AdR è peraltro il soggetto che, quale ente di gestione dell'aeroporto, è incaricato dall'articolo 11 del Decreto Legislativo n. 18/99 di indire la gara d'appalto per la selezione dei due prestatori a terzi che potranno operare, in diretta concorrenza con la sua controllata ADRH, nei servizi di rampa soggetti alle limitazioni disposte dall'ENAC (assistenza bagagli; assistenza operazioni in pista; assistenza merci e posta, con riguardo al trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aeromobile e l'aerostazione).

59. Il contingentamento del numero di vettori ammessi ad autoprodurre tali servizi di rampa, disposto dall'ENAC, ha fatto sì che la stragrande maggioranza dei vettori (esclusi i primi tre per numero di movimenti sullo scalo, ammessi all'autoproduzione) non ha potuto finora, nelle more della selezione dei due operatori indipendenti dal gestore aeroportuale, che rivolgersi ad AdR (dal 13 marzo 2000 ad ADRH) per la relativa fornitura. Ciò ha concorso e concorre ad assicurare ad AdR una sufficiente indipendenza di comportamento nei confronti dei clienti.

60. L'assenza di altri operatori nei servizi soggetti alle menzionate limitazioni ha costituito e costituisce ancora oggi per AdR un significativo vantaggio competitivo nei confronti dei nuovi o potenziali concorrenti nell'assistenza passeggeri. I vettori, infatti, prediligono, a parità di condizioni economiche offerte per i servizi liberalizzati, l'acquisto dell'intera gamma di servizi da un unico fornitore al fine di limitare i problemi di coordinamento delle varie attività di assistenza⁴².

61. I mercati dei servizi di *handling* non sono di facile accesso per nuovi operatori anche per la particolare importanza che la prestazione di tali servizi riveste per i vettori. La diretta incidenza dei servizi di assistenza a terra sulla qualità del servizio di trasporto offerto riduce la propensione del vettore ad accogliere proposte alternative di nuovi operatori che non siano in grado di offrire, in funzione della specifica esperienza acquisita, sufficienti garanzie di affidabilità e di qualità del servizio⁴³.

62. La qualità di concessionaria esclusiva della gestione delle infrastrutture aeroportuali, il cui utilizzo è essenziale ai fini dello svolgimento dei servizi di assistenza a terra, mette AdR in una posizione tale da poter condizionare l'accesso ai mercati dell'*handling* da parte di prestatori concorrenti.

63. Pertanto, AdR, gestore in via esclusiva dell'infrastruttura essenziale ai fini dell'espletamento dei servizi di assistenza, unico operatore presente nei mercati dell'assistenza rampa e merci e, fino ai primi mesi del 2000, anche dell'assistenza passeggeri, è stato e si trova tuttora in posizione dominante anche in tali mercati, non più riservati al gestore aeroportuale⁴⁴.

V. L'APPLICABILITA' DELLA NORMATIVA COMUNITARIA

64. Il presente procedimento istruttorio è stato avviato dall'Autorità sulla base dell'articolo 82 (ex articolo 86) del Trattato CE in quanto i comportamenti denunciati, suscettibili di configurare abusi di posizione dominante, apparivano idonei a pregiudicare il commercio tra gli Stati membri della Comunità europea.

1) Parte sostanziale del mercato comune

65. I mercati dei servizi di assistenza a terra e della gestione delle infrastrutture nell'aeroporto di Roma-Fiumicino costituiscono una parte sostanziale del mercato comune. La Corte di Giustizia, nel caso

⁴² Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AGISA dell'8 marzo 2000 (doc. IC.117), pag. 8. Cfr. anche verbale dell'audizione dei rappresentanti di ALITALIA del 27 marzo 2000 (ID.149), pag. 8.

⁴³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AGISA dell'8 marzo 2000 (doc. IC.117), pag. 8.

⁴⁴ Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 2662 del 10 gennaio 1995, A 71 - Telsystem/Sip, in Boll. 1-2/95.

*Merci Convenzionali Porto di Genova/Siderurgica Gabrielli*⁴⁵ 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 costituissero 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 nel 1998 il più elevato volume di traffico commerciale in termini di passeggeri (circa 25 milioni), 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), 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)⁴⁶.

Nel 1999 l'aeroporto di Fiumicino ha registrato volumi di traffico di analoga consistenza sia in termini complessivi (circa 24 milioni di passeggeri, 140.000 tonnellate di merci e 260.000 movimenti aerei) che in relazione al traffico internazionale (circa 12 milioni di passeggeri, circa 130.000 tonnellate di merci, circa 120.000 movimenti aerei).

2) L'incidenza sugli scambi intracomunitari

66. La Commissione europea in diverse occasioni ha considerato applicabile l'articolo 82 del Trattato CE a comportamenti tenuti da gestori aeroportuali in riferimento ai servizi di assistenza a terra. 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 [...]"⁴⁷. 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, consistito nell'aver impedito a vettori e prestatori indipendenti l'accesso ai servizi di rampa, "è atto ad influenzare gli scambi tra gli Stati membri"⁴⁸.

67. 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 Express). 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 suscettibili di incidere sulla qualità e sui costi dei servizi di trasporto aereo intracomunitario effettuati da e per l'aeroporto di Roma-Fiumicino e, 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 pratiche di sconto sulle tariffe, nella misura in cui ostacolano l'accesso ai mercati dell'assistenza a terra su Fiumicino di imprese stabilite in altri Stati membri, potrebbero pregiudicare l'interpenetrazione economica voluta dal Trattato CE.

⁴⁵ Sentenza del 10 dicembre 1991, causa C-179/90 (Raccolta, 1991, p. I-5889).

⁴⁶ Cf. *Annuario statistico 1998* pubblicato dall'E.N.A.C.

⁴⁷ 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 distorsivi 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.

⁴⁸ 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.

Le denunciati Cimair a ARE lamentano del resto impedimenti allo svolgimento presso l'aeroporto di Roma-Fiumicino di attività di assistenza a terra svolte anche in favore di vettori europei.

VI. I COMPORTAMENTI DI AdR

1) Il sistema degli sconti sulle tariffe per i servizi di assistenza a terra

a) Le risultanze istruttorie

i) Gli accordi contrattuali tra AdR e vettori per la fornitura dei servizi di assistenza a terra

68. La disciplina contrattuale della erogazione da parte di AdR dei servizi di *handling* alle compagnie aeree sullo scalo di Fiumicino si conforma in linea generale ad un modello contrattuale standard, lo *Standard Ground Handling Agreement* (di seguito SGHA), elaborato dalla *International Air Transport Association - IATA* (di seguito IATA) per regolare l'erogazione dei servizi di *handling* tra i vettori associati e adottato su scala internazionale anche nei rapporti di fornitura tra gestori aeroportuali e vettori. Le disposizioni dello SGHA vengono in genere recepite nei contratti di *handling* che AdR stipula con i vettori aerei per iscritto, previa discussione del contratto-tipo con l'IBAR (associazione che riunisce le compagnie aeree straniere e italiane che effettuano voli di linea e che hanno una stabile rappresentanza in Italia)⁴⁹.

69. Nella prassi di AdR non tutti gli accordi per la fornitura dei servizi di assistenza a terra vengono stipulati per iscritto. In molti casi infatti, quando il vettore non richiede la formalizzazione per iscritto dell'accordo, il rapporto si instaura previa intese verbali e le condizioni di fornitura sono definite facendo riferimento, esplicito o implicito, alle disposizioni dello SGHA⁵⁰ ed alle tariffe in vigore.

70. I contratti di *handling* stipulati per iscritto da AdR si articolano, come lo SGHA, in un contratto principale, che contiene le condizioni generali di fornitura, e in due allegati: l'annesso A, contenente un'elencazione dei servizi offerti da AdR, e l'annesso B, che specifica i servizi che saranno prestati al vettore contraente e le relative tariffe.

ii) La formazione delle tariffe per i servizi di handling

71. AdR applica per i servizi di assistenza a terra delle tariffe che, determinate dallo stesso gestore, sono poi soggette ad approvazione, esplicita o implicita, del Ministero dei Trasporti. L'articolo 1 della legge 2 ottobre 1991, n. 316 prevede, infatti, 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". Tali tariffe, la cui applicazione è soggetta all'approvazione del Ministro, si intendono comunque approvate "trascorsi quarantacinque giorni dalla comunicazione senza che il Ministro abbia espresso un motivato rifiuto".

72. Peraltro, il Decreto Legislativo n. 18/99 ha previsto, all'articolo 19, che "nel caso in cui i servizi aeroportuali di assistenza a terra vengano forniti da un unico prestatore, 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".

73. Per effetto di tale ultima previsione, così come interpretata dall'ENAC, i servizi liberalizzati che siano resi da almeno due prestatori non sono più soggetti al precedente regime tariffario, e saranno ad essi applicati prezzi che non dovranno essere più comunicati al Ministero, né da questo approvati. Allo stato attuale, comunque, la maggior parte dei servizi di assistenza a terra nello scalo di Fiumicino sono forniti dalla

⁴⁹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'IBAR del 26 gennaio 2000 (doc. IB.61), pag. 3. Cfr. anche art. 11, punto 10, dei contratti di handling acquisiti agli atti del procedimento (docc da 4.121 a 4.157) e art. 11, punto 9, della bozza di nuovo contratto di handling del luglio 1999 (cfr. doc. IE.172).

⁵⁰ Cfr. verbale delle dichiarazioni rese dai rappresentanti di AdR nel corso dell'accertamento ispettivo del 9 novembre 1999, pag. 2 dell'allegato 2 al verbale di ispezione (doc. 10.44B); cfr. altresì verbale di audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID161), pagg. 6-7.

sola AdR, per cui per essi resta ancora in vigore la disciplina relativa all'approvazione ministeriale, che deve oggi essere preceduta da una proposta, e quindi da una previa istruttoria, dell'ENAC⁵¹.

74. A seguito del provvedimento dell'Autorità del 17 marzo 1993 - con cui si era tra l'altro ravvisato a carico di AdR un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90 in riferimento all'applicazione di una tariffa forfettaria per l'assistenza a terra ordinaria che non consentiva riduzioni in relazione a servizi non richiesti dai vettori e quindi non resi -⁵², AdR aveva provveduto ad apportare correttivi alla struttura delle sue tariffe di handling. In particolare, la tariffa forfettaria fu sostituita, a partire dal 1994, con la previsione di importi dovuti per ciascuno dei diversi specifici servizi dell'handling base, quest'ultimo suddiviso nelle quattro aree passeggeri, documentazione (bilanciamento aeromobili e documentazione di volo), rampa e merci⁵³.

75. Nell'ambito della revisione tariffaria per il 1995, AdR sottopose per approvazione al Ministero dei Trasporti, accanto ad un aumento delle tariffe del 2,5%, un sistema di sconti legati al fatturato handling generato da ciascuna compagnia, da concedere soltanto nel caso in cui tale fatturato fosse almeno uguale, al netto dell'inflazione, a quello fatto registrare nell'anno precedente. L'introduzione di tale forma di incentivo fu approvata dal Ministero in via sperimentale e condizionata all'impegno dei gestori ad estendere la parcellizzazione della tariffa e a riesaminare la modulazione degli sconti nel caso in cui la loro applicazione avesse evidenziato profili di discriminazione fra utenti contrarie all'articolo 3 lettera c) della legge n. 287/90⁵⁴.

iii) Contratti e tariffe per i servizi di handling nel 1997

76. Nel 1997 AdR ha stipulato in forma scritta una serie di contratti di *handling* aventi durata annuale (*omissis*)⁵⁵, suscettibili di tacito rinnovo di anno in anno per mancata disdetta nei 60 giorni precedenti la scadenza⁵⁶. Gli oltre *omissis* vettori con i quali sono stati conclusi tali contratti scritti rappresentano circa il *omissis* del fatturato totale *handling* di AdR⁵⁷. I contratti in questione sono, salvo uno, tuttora in vigore per effetto di taciti rinnovi intervenuti di anno in anno⁵⁸.

Tali contratti prevedono, all'articolo 3.2, alla stregua del corrispondente articolo dell'*Handling Main Agreement* (AHM 810, versione aprile 1993) dello SGHA, un'esclusiva di acquisto in favore di AdR ("il vettore non potrà incaricare nessun altro soggetto, società od organizzazione, per la fornitura di servizi che AdR si è impegnata a fornire in virtù del presente contratto, eccetto in casi speciali da concordare con le parti").

E' emerso nel corso dell'istruttoria che l'esclusiva di acquisto dei servizi di assistenza a terra, oltre ad essere prevista nel modello contrattuale IATA, corrisponde ad una prassi contrattuale diffusa in Italia e all'estero. La prestazione di uno stesso servizio di assistenza da parte di più *handler* in favore dello stesso vettore (con alternanza di giorni e/o di voli) è avvertita come una possibile fonte di disfunzioni, con rischi per la sicurezza ed il regolare svolgimento delle attività. Gli stessi vettori preferirebbero avere per un dato servizio un unico interlocutore, considerata la delicatezza dei compiti affidati, l'esigenza di instaurare con il prestatore una relazione fiduciaria e la semplificazione che ne consegue anche in termini di gestione amministrativa e contabile dei rapporti.

I contratti scritti stipulati da AdR nel 1997 vincolano il vettore per un intero anno. Essi, a differenza dello SGHA IATA 1993 sul quale sono per il resto modellati, non lasciano al vettore la facoltà di recedere in ogni momento dal contratto rispettando solo un termine di preavviso di sessanta giorni. Se, infatti, non ha dato la disdetta entro i due mesi precedenti la scadenza, il vettore resta legato in esclusiva ad AdR per un intero nuovo anno.

⁵¹ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti dell'ENAC del 24 febbraio 2000 (doc. IC.98), pag. 3. Cfr. altresì verbale dell'audizione dei rappresentanti di AGISA dell'8 marzo 2000 (doc. IC.177), pag. 7.

⁵² Provvedimento dell'Autorità n. 1017 del 17 marzo 1993, A11 - IBAR/Aeroporti di Roma, sopracitato, confermato sul punto dalla sentenza del Tar Lazio, sez. I, del 20 luglio 2000.

⁵³ La nuova struttura tariffaria fu approvata dal Ministero dei Trasporti in data 30 dicembre 1993.

⁵⁴ Cfr. allegato 3 alla nota dell'ENAC del 24 maggio 2000 (doc. IE.192).

⁵⁵ *omissis*.

⁵⁶ Cfr. contratti di handling con le compagnie *omissis* (docc. da 4.121 a 4.157) e *omissis* (doc. ID162bis, all. 1). Cfr., in particolare, l'art. 11.4 di tali contratti.

⁵⁷ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pag. 7; cfr. altresì doc. 10.33B.

⁵⁸ Cfr. nota di AdR del 12 aprile 2000 (doc. IE.172), pag. 2. Il contratto risolto è quello riguardante il vettore *omissis*.

77. Per quanto riguarda le tariffe, l'Annesso B ai contratti si limita a fare rinvio a quelle pubblicate nel Manuale tariffe AdR 1997, pur contenendo talora previsioni per servizi o casi particolari⁵⁹. Tali tariffe sono entrate in vigore dal 6 gennaio 1997, a seguito della loro comunicazione al Ministero effettuata da AdR il 18 novembre 1996 e del perfezionamento del silenzio-assenso ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 316/91⁶⁰. Esse sono ancora oggi quelle praticate da AdR/ADRH, al lordo degli sconti.

La tariffazione dell'*handling* base di AdR è strutturata individuando, per ciascun tipo di servizio, un corrispettivo distinto e variabile secondo il tipo di aeromobile e il carattere nazionale o internazionale del volo. I servizi base sono ripartiti in quattro aree: passeggeri, documentazione (servizi di bilanciamento e documentazione di volo), rampa e merci. I corrispettivi previsti per i servizi base incorporano in alcuni casi (es. "smistamento e riconsegna bagagli") anche la remunerazione per l'utilizzo di infrastrutture centralizzate (es. "sistema di smistamento e riconsegna bagagli"). Vi è poi una tariffazione di dettaglio per i servizi a richiesta, talora rappresentati dalla messa a disposizione di infrastrutture centralizzate (es. pontili di imbarco dei passeggeri).

Considerando l'insieme dei servizi base, l'incidenza dell'area passeggeri sul totale della tariffa è di circa il 21%, quella dell'area documentazione di circa il 2%, quella dell'area rampa del 55-58%, quella dell'area merci del 18-21%⁶¹.

78. Anche nel 1997 AdR applicava sulle tariffe un sistema di sconti con aliquote crescenti in funzione del fatturato realizzato per la fornitura a ciascun vettore dei servizi di *handling* (sconti quantità). Tali sconti, la cui aliquota era determinata secondo lo scaglione di fatturato raggiunto dal vettore, erano applicati sul fatturato relativo al complesso dei servizi (*handling* base e a richiesta) acquistati dal vettore nell'anno solare ed incidevano sull'intero ammontare di detto fatturato e non solo sull'ammontare in eccesso rispetto allo scaglione precedente (salvo in corrispondenza di fatturato superiore a 190 miliardi di lire). Gli scaglioni di fatturato e le corrispondenti aliquote sono evidenziate nella colonna 2 della tabella 1. Tale sistema di sconti quantità era stato anch'esso comunicato al Ministero ed approvato mediante silenzio-assenso unitamente alle nuove tariffe per il 1997⁶².

Nel corso dell'anno le prestazioni rese ai vettori erano fatturate a tariffa piena; lo sconto veniva erogato nei primi mesi dell'anno successivo attraverso una nota di credito in favore del vettore, a condizione che il fatturato *handling* prodotto nell'anno di riferimento non risultasse inferiore, al netto dell'inflazione, rispetto a quello dell'anno precedente.

Tab. 1: Scaglioni di fatturato e relativi sconti quantità per i servizi di *handling* di AdR negli anni 1997-1999.

fatturato (in milioni di lire)	sconto 1997 %	sconto 1998 %	sconto dal 29- 11-1999 %
fino a 5.000	0,00	0,00	0,00
fino a 10.000	3,50	4,00	4,00
fino a 15.000	3,75	4,50	4,50
fino a 20.000	4,00	5,00	5,00
fino a 25.000	4,50	5,50	5,50
fino a 30.000	5,00	6,00	6,00
fino a 35.000	5,50	6,50	6,50
fino a 40.000	6,00	7,00	7,00
fino a 45.000	6,50	7,50	7,50
fino a 50.000	7,00	8,00	8,00
fino a 55.000	8,00	8,50	8,50
fino a 60.000	9,00	9,00	9,00
fino a 65.000	10,00	9,50	9,50
fino a 70.000	12,00	10,00	10,00
fino a 80.000	14,00	10,50	10,50

⁵⁹ [omissis].

⁶⁰ Cfr. Allegato n. 7 alla nota dell'ENAC del 24 maggio 2000 (doc. IE.192).

⁶¹ Rilevazioni effettuate in riferimento ad aeromobili DC9 e B737 impiegati per voli nazionali o internazionali: cfr. doc. IC.88 (manuale tariffe AdR 1997).

⁶² Cfr. Allegato n. 7 alla nota dell'ENAC del 24 maggio 2000 (doc. IE.192).

fino a 90.000	16,00	11,00	11,00
fino a 100.000	18,00	11,50	11,00
fino a 110.000	20,00	12,00	11,00
fino a 120.000	22,00	13,00	11,00
fino a 130.000	24,00	14,00	11,00
fino a 140.000	26,00	15,00	11,00
fino a 150.000	28,00	16,00	11,00
fino a 160.000	30,00	17,00	11,00
fino a 170.000	32,00	18,00	11,00
fino a 180.000	34,00	19,00	11,00
fino a 190.000	36,00	20,00	11,00
oltre 190.000 (solo sulla parte eccedente tale cifra)	40,00	24,00	11,00

Fonte: AdR.

iv) *L'elaborazione da parte di AdR di un nuovo sistema di agevolazioni commerciali*

79. [omissis]⁶³ [omissis]⁶⁴ . [omissis]⁶⁵

80. [omissis]⁶⁶ [omissis]⁶⁷

v) *Il nuovo sistema di sconti comunicato al Ministero nel 1998*

81. Con comunicazione datata 17 marzo 1998, AdR trasmetteva al Ministero dei Trasporti 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 1998⁶⁸.

Nella predetta comunicazione al Ministero, AdR, evocando il nuovo scenario concorrenziale che avrebbe caratterizzato il mercato dell'*handling* per effetto delle disposizioni di liberalizzazione contenute nella direttiva 96/67/CE, rilevava la necessità di "*introdurre meccanismi che, favorendo la continuità nel rapporto di fornitura dell'handling, facilitino la migliore combinazione dei fattori produttivi mediante una più idonea programmazione, con indubbi benefici sui costi, e quindi sui prezzi praticati ai vettori*". La società affermava di voler "*adottare una formula commerciale basata sulla modulazione dei prezzi dei servizi in funzione della durata del rapporto*", attraverso agevolazioni "*crescenti proporzionalmente alla durata del contratto [...]*" da affiancare a quelle legate ai volumi di fatturato annuo.

82. Il nuovo modello proposto continua a prevedere, come nel precedente sistema tariffario, sconti progressivi da erogarsi sempre *ex post* con una nota di credito e calcolati in base al fatturato relativo all'intera gamma (*handling* base: passeggeri, documentazione, rampa e merci; *handling* a richiesta) dei servizi di assistenza richiesti dai vettori nell'anno solare, con applicazione di un'aliquota, individuata secondo lo scaglione di fatturato di riferimento, sull'intero ammontare di fatturato generato dal vettore (sconti quantità)⁶⁹

Tali sconti sono peraltro modificati nel senso di una diminuzione delle aliquote previste in corrispondenza di fatturati elevati e di un aumento di quelle previste per fatturati più contenuti (cfr. sopra colonna 3 della tabella 1). AdR precisava inoltre nella comunicazione al Ministero che sarebbe stata eliminata la clausola, fino ad allora in vigore, "*che consente l'accesso alle riduzioni solo a quei vettori che non abbiano*

⁶³ Cfr. doc. 6.265.

⁶⁴ [omissis].

⁶⁵ Doc. 7.326.

⁶⁶ Prot. 107/DAA/97: doc. 10.2B.

⁶⁷ Cfr. Doc. 8.379.

⁶⁸ Doc. I.1.

⁶⁹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pag. 11.

registrato, rispetto all'anno precedente, diminuzioni di fatturato⁷⁰ al netto della variazione annua dei prezzi al consumo".

83. Agli sconti basati sui volumi di fatturato si vengono ad aggiungere sconti progressivi da concedere ai vettori a fronte della sottoscrizione di un accordo pluriennale, calcolati in funzione dei volumi annui di fatturato *handling* generati dal vettore e della durata dell'accordo di fornitura (sconti durata). La durata dei contratti che dà diritto allo sconto varia dai tre ai sette anni⁷¹. In particolare, per i vettori con fatturato sino a 90 miliardi è prevista la sottoscrizione di contratti di durata dai tre ai cinque anni; per quelli con fatturato da 90 a 150 miliardi la durata dei contratti va da quattro a sei anni; per quelli con fatturato superiore a 150 miliardi si prevedono accordi a cinque, sei o sette anni.

Nella tabella 2 si riportano, a titolo esemplificativo, gli sconti previsti, per ciascun anno di vigenza contrattuale, per quattro diversi livelli di fatturato *handling* generato ad AdR (tre, dodici, cento e centottanta miliardi di lire). Le percentuali di sconto sono diverse a seconda della durata dell'accordo sottoscritto.

Tab. 2: Livelli di sconti durata per alcuni scaglioni di fatturato *handling* generato ad AdR

Fatturato (lire)	Durata accordo	Sconti durata (%) per ciascun anno di vigenza contrattuale						
		I	II	III	IV	V	VI	VII
3 miliardi	3 anni	4,1	5,1	6,1	-	-	-	-
	4 anni	4,6	5,6	6,6	7,6	-	-	-
	5 anni	5,6	6,6	7,6	8,6	9,6	-	-
12 miliardi	3 anni	5,7	6,7	7,7	-	-	-	-
	4 anni	6,2	7,2	8,2	9,2	-	-	-
	5 anni	7,2	8,2	9,2	10,2	11,2	-	-
100 miliardi	4 anni	7,6	8,6	9,6	10,6	-	-	-
	5 anni	8,0	9,0	10,0	11,0	12,0	-	-
	6 anni	8,4	9,4	10,4	11,4	12,4	13,4	-
180 miliardi	5 anni	8,4	9,4	10,4	11,4	12,4	-	-
	6 anni	8,8	9,8	10,8	11,8	12,8	13,8	-
	7 anni	9,2	10,2	11,2	12,2	13,2	14,2	15,2

Fonte: AdR.

84. In base al modello di contratto di *handling* che AdR aveva inizialmente predisposto per i nuovi accordi pluriennali, il vettore era vincolato ad acquistare i servizi di *handling* esclusivamente da AdR (salvo accordo particolare tra le parti) e avrebbe avuto facoltà di recedere dal contratto con un preavviso di trenta giorni, perdendo però, in caso di recesso nei primi due anni, ogni riduzione dei corrispettivi anche per il periodo precedente il recesso⁷². Le penalità per il recesso anticipato dal contratto sono state però eliminate dal modello contrattuale a seguito della negoziazione condotta dal maggio 1998 al marzo 1999 tra AdR e l'IBAR. Tale negoziazione ha portato alla definizione di un nuovo modello di contratto di *handling* e relativi annessi, che consentono al vettore di recedere in ogni momento (come previsto dallo SGHA IATA anche nella versione dell'aprile 1998⁷³) dando un preavviso di 120 giorni, senza perdita degli sconti maturati⁷⁴. Il

⁷⁰ Si tratta del fatturato di AdR per le prestazioni di *handling* al vettore.

⁷¹ Cfr. docc. 7.340 e I.16, nonché allegato 5 alla nota di AdR del 26 maggio 2000, doc. IE.195.

⁷² Allegato alla denuncia di AGISA del 19 giugno 1998 (doc. I.14). Cfr. anche allegato 5 al verbale di audizione dei rappresentanti dell'IBAR del 26 gennaio 2000 (doc. IB.61). La disdetta anticipata del contratto da parte del vettore non comportava penalizzazioni sugli sconti per le annualità antecedenti solo ove fosse comunicata a partire dal quarto anno: cfr. art. 11.4.

⁷³ IATA AHM 810, aprile 1998, allegato n. 10 al verbale di audizione dei rappresentanti dell'IBAR del 26 gennaio 2000 (doc. IB.61). Cfr. artt. 11.4 e 11.5, che fissano peraltro in sessanta giorni il termine di preavviso.

⁷⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di IBAR del 26 gennaio 2000, pag. 3 (doc. IB.61) ed i relativi allegati n. 6 (Contratto principale: versione del 24 marzo 1999) e 7 (Annesso B), ed in particolare il par. 8 di quest'ultimo. Cfr. anche allegato 8 alla nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195), in particolare il par. 5 dell'Annesso B.

vettore che recede manterrebbe cioè gli sconti per le annualità completate e, per l'anno del recesso, il diritto allo sconto sull'ammontare di fatturato *handling* prodotto fino alla effettiva interruzione del rapporto.

Il contratto-tipo definito con l'IBAR continua peraltro a prevedere la clausola di esclusiva in favore di AdR (articolo 3.2), conformemente alla analoga previsione mantenuta anche nella versione dello SGHA IATA dell'aprile 1998.

85. Con telex del 31 marzo 1998, il Ministero dei Trasporti dava seguito alla comunicazione di AdR chiedendole di trasmettergli documentazione relativa al volume di fatturato 1997 per vettore e la relativa percentuale di sconto applicata, lo schema contrattuale dell'accordo pluriennale, la modulazione dello sconto in relazione alla diversa durata del rapporto ipotizzata, la stima degli effetti economici conseguenti all'applicazione della nuova struttura promozionale⁷⁵. AdR rispondeva trasmettendo la richiesta documentazione in data 16 aprile 1998, riservandosi di inviare lo schema contrattuale predisposto per gli accordi pluriennali ed evidenziando la scarsa attendibilità di qualunque previsione economica sugli effetti dell'applicazione delle nuove agevolazioni⁷⁶.

86. Con nota del 5 giugno 1998 (prot. n. 338439)⁷⁷, onde provvedere sull'istanza di approvazione del nuovo sistema di sconti, il Ministero dei Trasporti ha risposto di non poter valutare la modifica del sistema di riduzione tariffaria prospettata in assenza di un "*esame complessivo delle tariffe e dei costi dei servizi di assistenza, in quanto è di tutta evidenza che solo una valutazione globale dei costi connessi alla tipologia di traffico prevista e di quelli relativi alla struttura tariffaria consente di effettuare un giudizio di compatibilità tra il livello di tariffa applicato e lo sconto proposto*". Il Ministero ha comunque declinato la propria competenza a pronunciarsi, 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*".

87. Peraltro, sollecitato dalla società ALITALIA a rivedere tale declaratoria di incompetenza e ad esercitare le funzioni valutative attribuitegli dall'articolo 1 della legge n. 316/91⁷⁸, 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*". Contro tale determinazione AdR ha proposto ricorso giurisdizionale innanzi al TAR del Lazio⁷⁹, in quanto le appariva tra l'altro in contrasto con le disposizioni della legge n. 316/91, sulla base delle quali le nuove agevolazioni commerciali dovevano intendersi approvate per essere decorsi, in difetto di diniego di approvazione, i quarantacinque giorni dalla comunicazione⁸⁰.

vi) *La correzione apportata allo schema di sconti quantità nel 1999*

88. Con nota datata 30 agosto 1999, AdR ha chiesto al Ministro dei Trasporti, ai sensi dell'articolo 19 del Decreto Legislativo n. 18/99, nel frattempo entrato in vigore, di approvare una modifica delle nuove agevolazioni tariffarie nel senso di una riduzione dello sconto quantità previsto per fatturato annuo superiore a 90 miliardi di lire (con introduzione di un tetto massimo di sconto dell'11%: cfr. sopra colonna 4 della tabella 1), "*ferme restando peraltro, per quanto concerne gli accordi pluriennali, le riduzioni tariffarie di cui alla precedente istanza*", riduzioni "*già in vigore*"⁸¹.

⁷⁵ Cfr. allegato n. 8 alla nota dell'ENAC del 24 maggio 2000 (doc. IE.192).

⁷⁶ Cfr. allegato 5 alla nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195). Cfr. anche memoria di AdR del 30 marzo 2000, pag. 4, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del medesimo giorno (doc. ID.161).

⁷⁷ Doc. I.3.

⁷⁸ Nota di ALITALIA del 22 dicembre 1998 (doc. I.10).

⁷⁹ Doc. IC.93. Il ricorso, tuttora pendente, [omissis].

⁸⁰ Cfr. memoria di AdR del 30 marzo 2000, pag. 5, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del medesimo giorno (doc. ID.161).

⁸¹ Doc. I.16. La correzione era ritenuta necessaria in considerazione della diminuzione dei volumi di traffico ALITALIA sullo scalo di Fiumicino - conseguenza dello spostamento di un elevato numero di voli su Malpensa - e della diversa tipologia degli aeromobili movimentati (ALITALIA ha cominciato a movimentare su Fiumicino aerei più piccoli, c.d. narrow bodies, e su rotte nazionali, con conseguente riduzione dei margini per AdR): cfr. anche verbale di audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000, (doc. ID.161), pag. 17.

89. L'ENAC, ritenendosi investito dal citato articolo 19 di compiti istruttori relativamente alle richieste di approvazione delle tariffe avanzate dai prestatori di *handling* operanti di fatto in monopolio⁸², con telex del 28 settembre 1999 ha richiesto ad AdR la documentazione economica, organizzativa e di traffico di supporto alla richiesta inoltrata dal gestore aeroportuale, sospendendo il termine previsto dall'articolo 1 della legge n. 316/91⁸³.

Il 14 ottobre 1999 AdR trasmetteva all'ENAC documentazione integrativa⁸⁴ contestando peraltro la sospensione del predetto termine.

L'ENAC si pronunciava poi nel senso della non applicabilità della disciplina di cui all'articolo 1 della legge n. 316/91 alla modifica degli sconti prospettata da AdR. Infatti, con nota del 28 dicembre 1999 (prot. n. 320917), l'ENAC ha inviato al Ministero un parere con il quale si allineava alla posizione già assunta dal Ministero con la nota del 5 giugno 1998, rilevando come *"la richiesta di approvazione di una rimodulazione delle agevolazioni [...] rientri in una contingente politica dei prezzi che esula, in termini di valenza commerciale, dai poteri esplicabili con l'approvazione"*⁸⁵. L'ENAC ritiene tale sua determinazione conclusiva del procedimento aperto sull'istanza di AdR del 30 agosto 1999⁸⁶.

Successivamente, con nota al Ministero del 3 marzo 2000, l'ENAC ha precisato che la posizione in tal modo assunta *"è intesa a significare che la rimodulazione della scala sconti trasmessa il 30 agosto 1999, non attiene ad una problema tariffario di cui all'articolo 19 del Decreto Legislativo 18/99 ma esclusivamente a pratica commerciale nella esclusiva disponibilità delle parti interessate"*⁸⁷.

vii) Giustificazioni economiche degli sconti quantità e durata

90. Per quanto riguarda la previsione di uno sconto crescente in funzione del fatturato generato da ciascun vettore (sconto quantità), AdR ha evidenziato che per crescenti volumi di acquisti di prestazioni di *handling*, data l'incidenza decrescente dei costi fissi sull'unità di servizio prestato, si registra un *"margine incrementale unitario crescente che può essere retrocesso in maniera crescente al vettore sotto forma di incentivo"*⁸⁸.

La scelta di applicare l'aliquota di sconto corrispondente allo scaglione di fatturato *handling* raggiunto dal vettore, anziché solo sulla parte di fatturato in eccesso rispetto allo scaglione precedente, sull'intero fatturato è stata motivata da AdR con riferimento alla maggiore semplicità di applicazione dello sconto⁸⁹.

Quanto al fatto che nella determinazione del fatturato rilevante ai fini dello sconto si tiene conto del fatturato derivante dal complesso dei servizi di *handling*, i rappresentanti di AdR hanno fatto presente di aver adottato tale sistema *"a prescindere dalla possibilità di usufruire di economie di gamma"* attraverso la prestazione congiunta dei vari servizi di *handling*, analogamente a quanto sarebbe praticato nella maggior parte degli aeroporti⁹⁰. Peraltro, essi hanno evidenziato come possano realizzarsi economie di gamma solo *"relativamente all'offerta congiunta di una serie di servizi che ricadono all'interno della stessa area (come l'area rampa)"*⁹¹. Per servizi completamente differenti, invece, quali servizi dell'area rampa e servizi dell'area passeggeri, non sembrerebbe *"possibile realizzare alcuna economia di gamma"*⁹².

⁸² Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti dell'ENAC del 24 febbraio 2000, pag. 3 (doc. IC.98).

⁸³ Doc. 10.35B.

⁸⁴ Dati di traffico sull'aeroporto di Fiumicino e stime del conto economico *handling* per il vettore Alitalia.

⁸⁵ Allegato n. 10 alla nota dell'ENAC del 24 maggio 2000 (doc. IE.192).

⁸⁶ Nota dell'ENAC del 24 maggio 2000 (doc. IE.192), pag. 2.

⁸⁷ Cfr. nota dell'ENAC del 3 marzo 2000 prot. n. 00-941/DG (all. 1 alla nota di AdR del 12 aprile 2000, doc. IE.172) e verbale di audizione dei rappresentanti dell'ENAC del 24 febbraio 2000, pag. 2 (doc. IC.98).

⁸⁸ Cfr. memoria di AdR del 30 marzo 2000, pag. 11, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno (doc. ID.161), e lo stesso verbale, pag. 14.

⁸⁹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pagg. 14 e 18.

⁹⁰ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pag. 15. In particolare, i rappresentanti di AdR hanno affermato che *"poiché AdR ha a propria disposizione dati extracontabili relativi ai costi sostenuti nella fornitura del complesso dei servizi di assistenza a terra, ha ritenuto di poter applicare esclusivamente sconti sul totale del fatturato realizzato"* (cfr. pag. 6).

⁹¹ E' stato fatto l'esempio di *"una squadra di tecnici che raggiungono la pista con lo stesso furgoncino: ciascuno svolge un'attività diversa, ma se si muovono tutti insieme si realizza un risparmio di costo. Lo stesso può dirsi per i costi relativi alle squadre in attesa, ecc."*: cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pag. 14-15.

⁹² Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pag. 15.

Anche i rappresentanti di ALITALIA (compagnia che autoproduce i servizi passeggeri e, dal mese di luglio 2000, anche i servizi di rampa) hanno confermato che il risparmio di costi che può derivare dall'espletamento congiunto dei servizi passeggeri e rampa è marginale⁹³.

91. Con riguardo, invece, agli sconti durata previsti nel quadro di contratti pluriennali di fornitura, il loro fondamento economico è stato individuato da AdR nelle economie di programmazione ottenibili in riferimento all'ammortamento dei costi delle attrezzature di *handling* ed ai costi di selezione ed addestramento del personale. Le aliquote crescenti in funzione della durata dell'accordo rifletterebbero "i risparmi maggiori" consentiti da "una programmazione a più lungo termine"⁹⁴.

[omissis]⁹⁵.

92. AdR non è stata tuttavia in grado di fornire alcuna documentazione attestante l'effettuazione di analisi di costo volte a verificare l'esistenza di economie di gamma che giustifichino l'applicazione dello sconto quantità sul fatturato generato dal complesso dei servizi di assistenza a terra acquistati o le economie di programmazione addotte a fondamento dell'adozione degli sconti per accordi pluriennali⁹⁶.

viii) *L'attuazione del nuovo sistema di agevolazioni commerciali da parte di AdR*

93. Considerando comunque in vigore, per effetto del perfezionarsi del silenzio-assenso ministeriale, il nuovo sistema di agevolazioni commerciali comunicato al Ministero nel marzo 1998 (ed in parte modificato nel corso del 1999⁹⁷), AdR ha applicato tali agevolazioni dal 1998 laddove sussistessero i previsti presupposti⁹⁸.

94. Per quanto riguarda gli sconti quantità, AdR ha emesso nel corso del 1999 note di credito in favore di [omissis] compagnie aeree che nel 1998 avevano acquistato i suoi servizi di assistenza a terra per un importo complessivo superiore a cinque miliardi di lire⁹⁹.

Stessa cosa AdR ha fatto nel corso dei primi mesi del 2000 a beneficio delle [omissis] compagnie aeree (rappresentanti il [omissis] del totale del suo fatturato *handling* del 1999 prima degli sconti) che hanno effettuato nel 1999 acquisti superiori alla predetta soglia. La tabella 3 riepiloga gli sconti quantità accordati da AdR alle compagnie aeree per l'anno 1999¹⁰⁰.

Tab. 3: Sconti quantità accordati da AdR alle compagnie aeree sui servizi di handling (base e a richiesta) erogati nel 1999

Vettore	Fatturato <i>handling</i> 1999 (in milioni di lire al lordo degli sconti)	sconto quantità (%)
[omissis]	[omissis]	[omissis]*
[omissis]	[omissis]	[omissis]

⁹³ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di ALITALIA del 27 marzo 2000 (doc. ID.149), pag. 8.

⁹⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pag. 15.

⁹⁵ Cfr. memoria di AdR del 30 marzo 2000, pagg. 15-16, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno (doc. ID.161), e lo stesso verbale, pag. 15.

⁹⁶ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pag. 16.

⁹⁷ AdR ha ritenuto perfezionatosi il silenzio-assenso sulla istanza di correzione dell'agosto 1999 in data 29 novembre 1999, una volta cioè trascorsi quarantacinque giorni dalla trasmissione della documentazione integrativa sollecitata dall'ENAC (cfr. memoria di AdR del 30 marzo 2000, allegata al verbale di audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno, doc. ID.161, pag. 5).

⁹⁸ Cfr. dichiarazioni dei rappresentanti di AdR rese nel corso degli accertamenti ispettivi del 9 novembre 1999 (all. 1 e 2 del verbale di ispezione, doc. 10.44B) e memoria di AdR del 30 marzo 2000, pag. 9, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno (doc. ID.161).

⁹⁹ Cfr. allegato 2 alla memoria di AdR del 30 marzo 2000 allegata al verbale di audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno (doc. ID.161).

¹⁰⁰ Cfr. allegato 7 alla nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195).

sottoscrizione dei contratti, che fossero individuate le infrastrutture centralizzate ed i corrispettivi per il loro utilizzo, in modo da scorporare questi ultimi dalle tariffe di *handling*¹⁰⁹.

98. Nel corso dell'istruttoria sono state chieste informazioni a diverse compagnie aeree sull'eventuale conclusione con AdR, anche in forma verbale, di contratti pluriennali con sconti durata. Le compagnie interpellate, molte delle quali apparivano, dalla documentazione acquisita agli atti, destinatarie di proposte formali di AdR relative alla conclusione di tali contratti, hanno risposto di non essere giunte ad un accordo con AdR¹¹⁰ o di non avere nemmeno ricevuto proposte in tal senso dal gestore aeroportuale¹¹¹. Soltanto una compagnia ha affermato di attendersi, sulla base di una "*lettera d'intenti*" di AdR che indicava "*le condizioni che avrebbero posto le basi per la stesura di un futuro contratto formale*", uno sconto sul fatturato 1999 pari al [omissis] (quale somma dello sconto durata di [omissis] e dello sconto quantità del [omissis])¹¹².

Non risulta comunque che AdR abbia effettivamente riconosciuto ad alcuna compagnia aerea riduzioni sul fatturato *handling* 1999 conformemente allo schema di sconti per contratti pluriennali predisposto nel 1998.

99. Successivamente all'apertura, in data 4 novembre 1999, del procedimento istruttorio da parte dell'Autorità, AdR ha comunicato ai vettori di ritenere "*opportuno rinviare la definizione di tali contratti, concernenti i servizi di handling, all'esito di tale procedimento*"¹¹³.

100. Nel corso del mese di marzo 2000, AdR ha comunicato ai vettori clienti che a partire dal giorno 13 dello stesso mese i servizi di assistenza a terra sarebbero stati resi da ADRH e che quest'ultima avrebbe continuato a praticare le tariffe in vigore, inclusive, in via temporanea, dei corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate, la cui gestione rimaneva in capo ad AdR¹¹⁴.

ix) Le determinazioni di AdR dell'aprile 2000 in ordine al sistema di sconti quantità e durata

101. Nel corso dell'istruttoria AdR ha manifestato la propria disponibilità ad apportare alcune sostanziali modifiche al descritto sistema di agevolazioni commerciali. Con nota del 12 aprile 2000¹¹⁵, AdR ha prospettato, da un lato, l'abbandono della formula dell'incentivo crescente in funzione della durata; dall'altro, il passaggio da un sistema di sconti quantità applicati sull'intero fatturato *handling* prodotto da ciascuna compagnia ad un sistema di sconti marginali da applicarsi sul fatturato realizzato in relazione a specifici gruppi di servizi¹¹⁶, per ciascuno dei quali verrebbe disegnata un'apposita curva sconti. I corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate, oggi ancora inglobati nelle tariffe di *handling*, verrebbero scorporati dai fatturati rilevanti ai fini dell'applicazione degli sconti (anche per il corrente anno) una volta concluso l'iter procedimentale volto alla determinazione del loro ammontare.

¹⁰⁹ Cfr. dichiarazioni rese dai rappresentanti di AdR nel corso dell'accertamento ispettivo del 9 novembre 1999 (allegati 1 e 2 al verbale di ispezione: doc. 10.44B) e memoria di AdR del 30 marzo 2000, pag. 9, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno (doc. ID.161).

¹¹⁰ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di Lufthansa del 20 gennaio 2000 (doc. IB.50), pag. 2; verbale dell'audizione dei rappresentanti di Air France del 13 marzo 2000 (doc. IC.124); note di US Airways del 22 febbraio 2000 (doc. IC.95), Air China del 31 marzo 2000 (doc. ID.162), EL AL Israel Airlines del 7 aprile 2000 (doc. IE.170), Varig del 26 aprile 2000 (doc. IE.178).

¹¹¹ Nota di Federico II Airways del 28 febbraio 2000 (doc. IC.100), nota di Air Mauritius del 21 marzo 2000 (doc. ID.135), nota di Cyprus Airways del 21 marzo 2000 (doc. ID.134), nota di THAI del 23 marzo 2000 (doc. ID.147), nota di Iberia del 27 marzo 2000 (doc. ID.150), nota di Air Sicilia del 4 aprile 2000 (doc. IE.165).

¹¹² Nota di Continental Airlines del 25 febbraio 2000 (doc. IC.99).

¹¹³ Lettera del 14 gennaio 2000. Cfr. esemplari inviati a Air France (allegato alla nota di Air France del 23 marzo 2000, doc. ID.145), Delta Airlines (allegato alla nota di Delta Airlines del 19 maggio 2000, doc. IE.189), Air China (allegato alla nota di Air China del 31 marzo 2000, doc. ID.162).

¹¹⁴ Cfr. allegati 5-6 alla nota di Air France del 23 marzo 2000 (doc. ID.145).

¹¹⁵ Doc. IE.174.

¹¹⁶ All'interno dell'area rampa sono individuate tre sottoaree: 1) "movimento bagagli e merci - carico e scarico aeromobili - pulizie di bordo"; 2) linea e trasporti (trasporto passeggeri, push-back e traino aeromobili, gruppo elettrogeno di terra, unità di raffreddamento/riscaldamento, gruppo avvio motori); 3) bilanciamento aeromobili e supervisione di rampa. L'area merci è invece suddivisa in due sottoaree: 1) il trasporto delle merci da e per l'aeromobile; 2) le attività di documentazione import/export ed il trattamento merci in arrivo e in partenza. Cfr. doc. IE.174.

102. Gli sconti per sottoaree di servizi verrebbero applicati sempre su base annuale. Il vettore resterebbe tuttavia libero di recedere dal contratto in ogni momento, salvo preavviso di sessanta giorni, mantenendo in tal caso il diritto allo sconto previsto per il fatturato effettivamente prodotto fino al momento di efficacia del recesso. Tale facoltà di recesso in ogni momento varrebbe anche per i vettori che hanno stipulato i contratti scritti nel 1997, che disciplinano in maniera più restrittiva le possibilità di recesso del vettore.

103. Poiché dal 13 marzo 2000 i servizi di *handling* sono in larga misura erogati da ADRH, AdR si è impegnata a far sì che la sua controllata adotti, nell'applicazione di agevolazioni commerciali alla clientela, comportamenti conformi a quanto prospettato.

104. In data 8 giugno 2000 AdR e ADRH hanno inviato disgiuntamente ai vettori clienti una lettera con la quale hanno preannunciato agli stessi l'intenzione di adottare, anche per il corrente anno, la diversa modulazione degli sconti quantità sopra delineata e di non dar più corso al sistema di sconti crescenti in funzione della durata degli accordi di fornitura¹¹⁷.

b) Le argomentazioni delle parti

105. La denunciante AGISA ha affermato che il sistema dei contratti di *handling* di lunga durata con sconti crescenti in funzione della durata è suscettibile di fidelizzare la domanda di servizi di *handling*. [omissis]. Il semplice fatto che AdR consideri in vigore gli sconti in questione e proponga ai vettori contratti di lunga durata con concessione degli sconti stessi costituirebbe, secondo AGISA, un disincentivo all'ingresso per i potenziali entranti che si aggiungerebbe alle altre difficoltà che questi incontrano nell'accedere al mercato (quali la limitazione del numero dei prestatori sulla rampa, la mancata identificazione dei servizi centralizzati e dei relativi corrispettivi, la mancata separazione contabile delle attività del gestore aeroportuale, l'obbligo dei nuovi entranti di assumere il personale AdR e di garantirgli lo stesso trattamento economico goduto presso il gestore aeroportuale nei casi di trasferimento di attività). "*Finché non vi è una effettiva pluralità di operatori sul mercato liberalizzato, non è ammissibile - sostiene AGISA - che il gestore pratici ai vettori clienti sconti in funzione della durata contrattuale*"¹¹⁸.

106. ALITALIA ritiene che il sistema di agevolazioni adottato da AdR nel 1998, che combina sconti quantità e sconti durata, sia in contrasto con le regole di concorrenza comunitarie. Essa ricorda come il diritto della concorrenza vieti, in quanto abusiva, la pratica degli sconti fedeltà da parte di un operatore in posizione dominante. Gli sconti concessi in funzione crescente della durata contrattuale, la quale può raggiungere anche i sette anni, mirerebbero a precludere l'accesso al mercato dell'*handling* dei nuovi operatori indipendenti, consolidando in tal modo la posizione dominante del gestore aeroportuale e rendendo in pratica irrealizzabile la liberalizzazione del settore¹¹⁹.

ALITALIA ha inoltre sottolineato come gli operatori che non risulteranno ammessi ad operare sulla rampa saranno costretti, a fronte degli sconti quantità di AdR applicati sull'intera gamma dei servizi, a praticare prezzi molto più bassi per poter attirare la clientela su quei soli servizi che saranno autorizzati a fornire¹²⁰.

107. Nel corso dell'istruttoria, quando ancora non aveva prospettato la sua intenzione di correggere il nuovo sistema di sconti sulle tariffe di *handling* (cfr. paragrafi 101 e ss.), AdR ha formulato alcune osservazioni a sostegno della legittimità dell'introduzione del medesimo sistema. Essa ha in primo luogo evidenziato che la decisione di introdurre, accanto alle riduzioni per volumi di fatturato, altre agevolazioni in funzione della durata del rapporto contrattuale con il vettore, non costituiva che la risposta alle istanze formulate dalle maggiori compagnie aeree operanti nell'aeroporto di Fiumicino. Queste ultime, infatti, avrebbero richiesto al gestore aeroportuale, in primo luogo, una riduzione consistente dei costi dei servizi aeroportuali, i quali costituiscono una voce rilevante del totale dei costi del trasporto aereo, specie in

¹¹⁷ Cfr. lettere inviate da AdR e ADRH ai vettori e lista dei vettori destinatari (doc. IF.216).

¹¹⁸ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AGISA dell'8 marzo 2000 (doc. IC.117), pagg. 3 e 6.

¹¹⁹ Cfr. denuncia di ALITALIA del 1° ottobre 1999 (doc. I.17) e verbale dell'audizione dei rappresentanti di ALITALIA del 27 marzo 2000 (doc. ID.149), pag. 3.

¹²⁰ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di ALITALIA del 27 marzo 2000 (doc. ID.149), pag. 8. ALITALIA sottolinea comunque come anche l'offerta di prezzi competitivi sui servizi di assistenza ai passeggeri possa non essere sufficiente per i nuovi entranti: ciò in quanto i corrispettivi attualmente previsti da AdR per l'assistenza passeggeri non rifletterebero adeguatamente l'incidenza degli stessi servizi sul totale dei costi di produzione dell'*handling* base.

riferimento alle tariffe per i servizi di assistenza a terra, che in Italia sono più elevate rispetto agli altri paesi europei. In secondo luogo, i principali vettori avrebbero sollecitato la conclusione di accordi contrattuali di lunga durata con il gestore aeroportuale, allo scopo di permettere a quest'ultimo di affinare nel tempo le tecniche di fornitura dei servizi di assistenza e di renderli in tal modo conformi allo *standard* di qualità richiesto dal vettore¹²¹.

[omissis]¹²².

108. In merito a quanto affermato nel provvedimento d'avvio dell'istruttoria circa l'imputabilità ad AdR della determinazione delle tariffe per la fornitura dei servizi di assistenza a terra, AdR ha rilevato che il Ministero dei Trasporti, investito del compito di approvarle, non si limita ad un formale assenso al regime tariffario sottoposto, bensì interviene nel procedimento di determinazione dello stesso, verificando in modo puntuale i criteri utilizzati dal gestore nell'individuazione delle tariffe e richiedendo, se necessario, informazioni supplementari¹²³. AdR sembra ritenere che ciò si sia verificato anche nel caso di specie, come sarebbe dimostrato dallo scambio di corrispondenza tra AdR e Ministero nel marzo-aprile 1998 (cfr. sopra paragrafo 85). Di conseguenza, mancherebbe il presupposto per poter imputare ad AdR la determinazione delle tariffe ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza.

109. Con particolare riguardo agli sconti commisurati al volume di fatturato, AdR ha sottolineato che la loro originaria introduzione è avvenuta in epoca anteriore alla liberalizzazione del mercato al fine di rispondere all'esigenza dei vettori di ridurre i costi dell'*handling* e non per competere con eventuali concorrenti nello scalo di Fiumicino.

110. AdR ha sostenuto comunque che la determinazione dell'aliquota di sconto in funzione del fatturato generato dalla fornitura del complesso dei servizi di *handling* e l'applicazione della medesima aliquota su tale fatturato globale non sono tali da indurre i vettori a declinare offerte più vantaggiose su singoli servizi formulate da imprese concorrenti. Tale modalità di determinazione dello sconto non avrebbe in concreto costituito una barriera all'accesso nei mercati dei servizi di *handling* di operatori concorrenti, né dissuaso i vettori dall'effettuare l'autoproduzione.

A riprova di ciò, AdR ha evidenziato, con riferimento al 1998, che la quasi totalità dei vettori che hanno beneficiato dello sconto quantità avrebbero continuato ad usufruire del medesimo livello di sconto anche nell'ipotesi in cui avessero deciso di autoprodurre l'assistenza ai passeggeri. Ciò in quanto la sottrazione, al fatturato *handling* globale, della parte imputabile all'assistenza passeggeri non avrebbe comportato, se non in [omissis] casi su [omissis], il riposizionamento della compagnia su uno scaglione di fatturato inferiore. D'altra parte, sempre secondo AdR, anche i vettori che già da tempo svolgevano l'assistenza ai passeggeri in autoproduzione non hanno ritenuto nel 1998 di rivolgersi ad AdR anche per la fornitura di tali servizi, sebbene in tal caso, collocandosi in scaglioni di fatturato superiori, avrebbero potuto beneficiare di livelli di sconto più favorevoli.

Pertanto, secondo AdR, la scelta dei vettori di affidare a terzi o di autoprodurre i servizi di assistenza a terra sarebbe dipendente non dalla struttura degli sconti quantità di AdR, bensì da altri fattori, quali il livello qualitativo dei servizi e la possibilità di utilizzare personale "dedicato" e specifico *know-how*¹²⁴.

Infine, secondo AdR, la lunghezza del periodo di riferimento (un anno) entro il quale sviluppare il fatturato rilevante per la determinazione dell'aliquota di sconto e dell'importo soggetto a riduzione non avrebbe valenza fidelizzante alla luce del fatto che, [omissis]¹²⁵.

c) Valutazione giuridica

¹²¹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pagg. 2 e 3, e memoria di AdR dello stesso giorno, allegata al verbale, pagg. 10 e 14.

¹²² Cfr. memoria di AdR del 30 marzo 2000, pagg. 3-4, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno (doc. ID.161).

¹²³ Cfr. memoria di AdR del 30 marzo 2000, pagg. 5-6, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno (doc. ID.161). AdR ricorda come, secondo la sentenza del T.a.r. Lombardia (Milano), Sez. I, del 19 gennaio 1998, n. 57 (in T.A.R., 1998, I, 908), "l'approvazione ministeriale è il provvedimento con il quale l'amministrazione valuta la legittimità e la convenienza dell'atto sottoposto a controllo", ciò implicando che "l'ingerenza del potere amministrativo raggiunga la massima dilatazione e che il sindacato attribuito all'amministrazione risulti minuzioso e penetrante".

¹²⁴ Cfr. memoria di AdR del 30 marzo 2000, pagg. 12-13 e doc. 2 allegato, allegata al verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR dello stesso giorno (doc. ID.161).

¹²⁵ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pagg. 12 e 18.

i) *L'imputabilità all'autonoma attività imprenditoriale di AdR degli sconti quantità e durata sulle tariffe di handling*

111. L'Autorità, in un precedente del 1993 relativo alle tariffe per i servizi di assistenza a terra praticate dal gestore degli aeroporti di Milano, ha affermato, sul presupposto che dette tariffe, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 316/91, sono "*stabilite direttamente dai soggetti titolari della gestione dei servizi, che ne danno comunicazione al Ministro dei trasporti*", 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 [...]*"¹²⁶.

112. AdR ha sostenuto che nella fattispecie non sussistono le condizioni per affermare l'autonomia del suo comportamento nella determinazione delle tariffe, alla luce della ricostruzione della portata del controllo ministeriale ex articolo 1 della legge n. 316/91 operata dalla giurisprudenza amministrativa. Il potere di approvazione delle tariffe comunicate dal gestore, conferito al Ministero, implicherebbe l'esercizio di un controllo assai penetrante sulla conformità delle stesse agli interessi pubblici coinvolti¹²⁷.

113. Non è peraltro necessario, ai fini dell'esame del comportamento oggetto di istruttoria, valutare se l'ampiezza del controllo demandato all'amministrazione dall'articolo 1 della legge n. 316/91 sia tale da escludere in radice che l'applicazione di tariffe approvate possa configurare una forma di esercizio abusivo di potere di mercato¹²⁸ e se a una simile conclusione possa pervenirsi anche laddove l'approvazione avvenga non mediante un esplicito atto di approvazione, ma per effetto del mero perfezionarsi del silenzio-assenso.

114. Nel caso di specie, infatti, è evidente che il controllo ministeriale sulla conformità agli interessi pubblici del sistema di sconti applicato da AdR a partire dal 1998 non ha avuto luogo. Il Ministero, infatti, pur avendo avviato l'istruttoria a seguito della comunicazione di AdR del 17 marzo 1998, con la nota del 5 giugno 1998 ha comunicato ad AdR di non poter valutare il sistema di riduzione tariffaria prospettato e di non essere anzi nemmeno competente a farlo in quanto tale sistema, essendo orientato verso un modello di prezzi anziché di tariffe, non avrebbe richiesto l'esercizio di poteri di approvazione (cfr. sopra paragrafo 86).

Tale determinazione ministeriale, anche ove la si dovesse ritenere intervenuta solo successivamente alla formazione del silenzio-assenso per decorso del termine, sarebbe comunque idonea a rimuovere l'efficacia di tale eventuale assenso tacito ed oltretutto non è stata impugnata da AdR¹²⁹.

Può pertanto ritenersi che l'adozione e l'applicazione degli sconti sottoposti per approvazione al Ministero nel 1998 e nel 1999 siano interamente riferibili all'autonomo comportamento imprenditoriale di AdR.

ii) *Il carattere fidelizzante degli sconti quantità e durata*

115. Secondo la giurisprudenza comunitaria, per stabilire l'eventuale carattere abusivo di una pratica di sconti seguita da un'impresa in posizione dominante bisogna "*valutare tutte le circostanze, ed in particolare i criteri e le modalità di concessione degli stessi, e accertare se gli sconti mirino, mediante un vantaggio non basato su alcuna prestazione economica che li giustifichi, a sopprimere o limitare la possibilità dell'acquirente di scegliere la fonte di rifornimento, a chiudere l'accesso del mercato ai concorrenti, ad*

¹²⁶ Provv. n. 1845 del 16 marzo 1994, proc. A 56 - IBAR/SEA, par. 40, in Boll. n. 11/94.

¹²⁷ Tra i quali, "principalmente, quello di contenere le revisioni tariffarie ed i costi del servizio di trasporto aereo entro limiti giustificati": così T.a.r. Lombardia, sez. I, 19 gennaio 1998 n. 57, sopraccitata.

¹²⁸ In questo senso, si veda, da ultimo, Cass., sez. I, 17 maggio 2000 n. 6368.

¹²⁹ Secondo la giurisprudenza amministrativa, è sempre consentito all'amministrazione - anche alla luce dell'art. 20 legge 7 agosto 1990 n. 241 - di modificare, in presenza di accertate illegittimità, il proprio precedente comportamento silenzioso che valga quale assenso tacito (Cons. Stato, sez. II, 22 febbraio 1995 n. 2013, in Cons. Stato, 1998, I, 520; cfr. anche Cons. Stato, Ad. gen., 6 febbraio 1992 n. 27, in Foro it., 1992, III, 200). In particolare, il provvedimento negativo esplicito sopravvenuto alla formazione del silenzio-assenso non può considerarsi atto inesistente, ma si sostituisce all'assenso tacito, quale ulteriore rinnovata espressione del potere di cui l'amministrazione era (e rimane) titolare, quantomeno in via di autotutela (Cons. Stato, sez. VI, 21 aprile 1999 n. 494, in Cons. Stato, 1999, I, 707).

applicare a controparti commerciali condizioni dissimili per prestazioni equivalenti o a rafforzare la posizione dominante mediante una concorrenza falsata"¹³⁰.

Sconti quantità (per volumi di fatturato annuo)

116. Gli sconti quantità praticati da AdR presentano in astratto caratteristiche tali da poter fidelizzare la domanda dei servizi di assistenza a terra da parte dei vettori.

117. In primo luogo, assume rilievo il fatto che lo sconto si applichi sul fatturato realizzato dalla vendita al vettore di tutti i servizi di *handling* forniti da AdR: sia i servizi di base nelle tre aree dell'assistenza passeggeri, rampa e merci, che i servizi a richiesta. La determinazione dell'aliquota di sconto in funzione del fatturato generato dalla fornitura del complesso dei servizi e l'applicazione di detta aliquota su tale fatturato globale implicano che un vettore che in ipotesi avesse richiesto lo svolgimento di una parte dei servizi ad operatori diversi da AdR avrebbe rischiato di vedersi ridurre lo sconto anche su tutti gli altri servizi che continuerebbe ad acquistare da AdR. Conseguentemente, in ipotesi, un concorrente di AdR che fosse stato in grado di offrire solo una parte dei servizi di *handling* e che avesse inteso incentivare un vettore ad acquistarli, avrebbe dovuto offrire, per poter risultare competitivo, prezzi molto più bassi (sconti molto più elevati) di quelli praticati da AdR per quella parte di servizi, in modo da poter compensare il cliente per la perdita dello sconto di AdR non solo su quegli stessi servizi, ma anche su tutti gli altri servizi di *handling* che continua ad acquistare dal gestore aeroportuale.

Si tenga presente che, allo stato, il ricorso ad AdR per la fornitura della gran parte dei servizi delle aree rampa e merci è obbligato, per le ragioni sopra evidenziate ai paragrafi 46-48¹³¹ e che il fatturato rilevante ai fini dello sconto comprende anche la parte di tariffa di *handling* ordinario relativa all'utilizzo di infrastrutture centralizzate (es. nastri smistamento e riconsegna bagagli), o corrispettivi per servizi centralizzati a richiesta (es. pontili di imbarco, sale VIP) che restano forniti da AdR in regime di monopolio¹³².

Dovendo il vettore ricorrere comunque ad AdR per una relevantissima parte dei servizi, le possibilità che in ipotesi egli si rivolgesse, per la restante parte dei servizi, a concorrenti del gestore aeroportuale avrebbe trovato un significativo ostacolo nella commisurazione dello sconto quantità di AdR al fatturato relativo all'intera gamma dei servizi di assistenza a terra acquistati dal vettore.

Tale sistema di determinazione dello sconto, non replicabile con la stessa ampiezza da parte di ipotetici concorrenti di AdR per ragioni indipendenti dalla loro efficienza, non trova peraltro giustificazione economica oggettiva. Gli stessi rappresentanti di AdR hanno infatti spiegato di averlo adottato "a prescindere dalla possibilità di usufruire di economie di gamma" ed hanno anzi addirittura escluso (cfr. sopra il paragrafo 90) una tale possibilità con riferimento alla prestazione congiunta di servizi appartenenti ad aree di assistenza diverse (es. servizi dell'area rampa e servizi dell'area passeggeri).

118. In secondo luogo, l'efficacia fidelizzante di un tale sistema di sconti quantità deriva dalla lunghezza del periodo di riferimento preso in considerazione ai fini del calcolo del fatturato rilevante per la determinazione dell'aliquota e dell'importo soggetto a riduzione. La Corte di Giustizia ha affermato che "qualsiasi sistema di sconti concessi in funzione delle quantità vendute nel corso di un periodo di riferimento relativamente lungo esercita necessariamente, alla fine del periodo di riferimento, una maggiore pressione

¹³⁰ Tribunale di primo grado, sentenza del 7 ottobre 1999, causa T-228/97, *Irish Sugar/Commissione* (Foro it., 2000, IV, 54); negli stessi termini Corte di Giustizia, sentenza del 9 novembre 1983, causa 322/81, *Michelin/Commissione* (Raccolta, 1983, p. 3461) e sentenza del 13 febbraio 1979, causa 85/76, *Hoffmann-La Roche/Commissione* (Raccolta, 1979, p. 461).

¹³¹ Si noti che, dovendo rivolgersi ad AdR per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate ai fini dell'assistenza a terzi, gli handler concorrenti non saranno in grado di praticare ai loro clienti significative agevolazioni per l'utilizzo delle stesse infrastrutture, come invece può fare il gestore aeroportuale.

¹³² Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 5034 del 29 maggio 1997, A156 - *Albacom-Servizio Executive*, in Boll. 22/97, che ha considerato idonea a costituire una violazione dell'art. 3 della legge n. 287/90 l'applicazione da parte di un'impresa in posizione dominante di una pratica di sconti quantitativi basata su un legame tra servizi in monopolio e servizi liberalizzati. Un tale pratica, infatti, può rendere non competitive le offerte dei concorrenti che forniscono servizi liberalizzati, non potendo tali operatori praticare autonomamente riduzioni tariffarie sui servizi ancora soggetti a monopolio. Cfr. anche, con riferimento in generale alla commisurazione di sconti quantitativi al fatturato generato da un complesso di servizi diversi acquistati dai clienti, il provvedimento dell'Autorità n. 453 del 10 aprile 1992, A13 - *Marinzulich/Tirrenia*, in Boll. n. 7/92.

sull'acquirente, che è spinto ad acquistare il quantitativo necessario per ottenere il vantaggio o per non subire la perdita prevista per l'intero periodo"¹³³.

119. In terzo luogo, la pressione esercitata sui vettori, soprattutto a fine anno, dalla commisurazione dello sconto al complesso dei servizi di assistenza a terra acquistati è rafforzata dalla circostanza che la percentuale di sconto corrispondente allo scaglione di fatturato raggiunto dal vettore si applica non solo sul fatturato in eccesso rispetto al limite superiore dello scaglione precedente, ma sul totale del fatturato. Tale metodo, che AdR ha dichiarato di seguire per la sua maggiore semplicità rispetto ad un sistema di aliquote marginali, implica che, quando un vettore realizza un fatturato di poco più elevato della soglia inferiore di un determinato scaglione, l'acquisto anche solo di una piccola parte dei servizi di *handling* da un altro operatore comporta il suo passaggio allo scaglione immediatamente precedente ed alla relativa inferiore aliquota, la quale si applicherà a tutto il fatturato già prodotto per AdR, con evidente e sensibile perdita per il vettore stesso.

120. Va infine rilevata la non adeguata trasparenza del sistema di sconti quantità applicato da AdR. È emerso dall'istruttoria che la scala sconti quantità non viene sistematicamente comunicata per iscritto ai vettori. La scala sconti del 1997 non era ad esempio inserita nei contratti scritti, né è riprodotta nel Manuale Tariffe AdR pubblicato nel 1997¹³⁴; quella vigente dal 1998, seppure oggetto di comunicazione al Ministero e all'IBAR, non è risultata nota a tutti i vettori¹³⁵. Ciò può determinare per i vettori una situazione di incertezza, nella misura in cui essi hanno difficoltà a prevedere lo sconto che verrà loro riconosciuto. La scarsa trasparenza del sistema è esemplificata dal caso della compagnia Varig, alla quale AdR ha reso nota la perdurante vigenza, anche per il 1999, della condizione della non diminuzione del fatturato annuo rispetto all'anno precedente ai fini dell'accesso allo sconto quantità, condizione che AdR dichiara invece di non più praticare dal 1998¹³⁶. La mancanza di sufficiente trasparenza del sistema degli sconti contribuisce a conferire a tale sistema la capacità di impedire ai vettori di scegliere - in qualsiasi momento, liberamente ed in funzione della situazione del mercato - la più favorevole tra le offerte provenienti dai vari concorrenti¹³⁷.

121. Quanto all'osservazione di AdR per cui la scelta del prestatore di assistenza a terra da parte di un vettore si fonda su considerazioni relative al livello qualitativo del servizio, deve rilevarsi che ciò non esclude in alcun modo la rilevanza, ai fini di quella scelta, anche della componente di prezzo. Tale rilevanza è stata del resto confermata dai vettori sentiti in audizione¹³⁸.

122. La circostanza, evidenziata da AdR, per cui nel 1998 quasi tutti i vettori beneficiari dello sconto quantità non avrebbero comunque perso o visto ridursi tale sconto ove avessero rinunciato, per lo stesso anno, alla fornitura dei servizi di assistenza passeggeri da parte di AdR non può costituire prova dell'inidoneità dello sconto quantità a scoraggiare la diversificazione, da parte dell'utente, delle fonti di approvvigionamento dei

¹³³ Corte di Giustizia, sentenza del 9 novembre 1983, Michelin/Commissione, sopraccitata, punto 81; cfr. Tribunale di Primo Grado, sentenza 7 ottobre 1999, Irish Sugar; cfr. decisione della Commissione 14 luglio 1999, Virgin/British Airways, GUCE L30 del 4 febbraio 2000.

¹³⁴ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (doc. ID.161), pag. 8.

¹³⁵ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di Lufthansa del 20 gennaio 2000 (doc. IB.50), pag. 3 ("Per il 1999 non sappiamo ancora quale sarà l'entità dello sconto che ci verrà applicato"). Cfr. altresì la lettera di AdR a Varig del 18 novembre 1999 (allegata alla nota di Varig del 26 aprile 2000, doc. IE.178), con cui AdR comunica al vettore la scala sconti, in vigore anche per l'anno 1999 ormai quasi trascorso, in risposta alla richiesta del medesimo.

¹³⁶ AdR ha spiegato che la prospettazione al vettore Varig di tale condizione ha costituito "con ogni probabilità [...] un inciso formulato manifestamente per errore" (cfr. nota di AdR del 26 maggio 2000, doc. IE.195, pag. 3). Resta il fatto tale prospettazione costituisce in tutta evidenza non un inciso, ma il contenuto principale stesso della lettera inviata alla compagnia, siglata tra l'altro dal Direttore Assistenza Aeroportuale di AdR.

¹³⁷ Corte di Giustizia, sentenza del 9 novembre 1983, Michelin/Commissione, sopraccitata, punti 83-85. Cfr. anche provvedimento dell'Autorità n. 4147 del 29 luglio 1996, A 124 - Ciba-Geigy/Pioneer Hi-Bred Italia, in Boll. 31/96.

¹³⁸ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di Air France del 13 marzo 2000 (doc. IC.124), pag. 4, ove si legge che "se le condizioni economiche offerte fossero migliori, AF sarebbe disposta a rivolgersi a più di un prestatore per la fornitura dei servizi di *handling*". Cfr. altresì verbale dell'audizione dei rappresentanti di ALITALIA del 27 marzo 2000 (ID.149), pag. 7 ("se la gestione dei servizi è professionale, vi può essere convenienza per un vettore ad affidare specifici servizi ad un operatore ed altri servizi ad un altro operatore, laddove ciascuno di essi presenti garanzie di qualità e prezzi contenuti").

vari servizi¹³⁹. E' evidente, infatti, che una simile circostanza è puramente occasionale, ben potendo accadere che per uno o più vettori gli acquisti di servizi di assistenza a terra raggiungano un ammontare sufficientemente prossimo al limite inferiore o superiore di uno scaglione di fatturato da far sì che la frammentazione degli acquisti comporti il passaggio ad uno scaglione inferiore, o persino il mancato raggiungimento del fatturato minimo richiesto per l'accesso alle agevolazioni¹⁴⁰.

123. Va peraltro evidenziato che, per i vettori ancora oggi legati ad AdR dai contratti stipulati per iscritto nel 1997 (cfr. sopra il paragrafo 76), la libertà di rivolgersi a fornitori di servizi di assistenza a terra diversi da AdR è limitata, prima ancora che dalla pressione esercitata dagli sconti quantità praticati dal gestore aeroportuale, dallo stesso vincolo di esclusiva di durata annuale contemplato dai contratti, il quale assume una ancor più marcata valenza anticoncorrenziale. Né la possibilità per il vettore di disdettare il contratto annuale entro i due mesi precedenti la scadenza può essere assimilata alla facoltà di recedere in ogni momento dal contratto rispettando solo un termine ragionevole di preavviso, facoltà che renderebbe del tutto precario il vincolo di approvvigionamento esclusivo. In questo senso i contratti conclusi nel 1997, tuttora in essere, si discostano significativamente dal modello contrattuale IATA (nelle versioni 1993 e 1998) e persino dal modello di accordo pluriennale poi negoziato da AdR con l'IBAR, i quali prevedono invece una tale facoltà di recesso in ogni momento.

La diversa lettura della pertinente disposizione (l'articolo 11.4) di tali contratti prospettata da AdR nel corso dell'istruttoria (secondo cui il recesso sarebbe esercitabile in ogni momento, salvo preavviso di sessanta giorni)¹⁴¹, appare in contrasto con il chiaro tenore letterale della clausola (cfr. paragrafo 76). Pur prendendosi atto, comunque, di tale lettura, e del fatto che i rappresentanti di Air France (vettore che ha in essere con AdR uno dei contratti stipulati nel 1997) hanno dichiarato di interpretare i patti contrattuali nello stesso senso di AdR, deve ritenersi che la mancata esplicita modifica della previsione contenuta nei contratti del 1997¹⁴² è quantomeno idonea a creare per i vettori interessati una situazione di incertezza in ordine alla loro facoltà di cambiare fornitore in corso d'anno, situazione che può contribuire a rendere difficile l'ingresso sul mercato per i nuovi operatori.

Sconti durata (per accordi pluriennali)

124. Gli sconti da concedersi a fronte della sottoscrizione di accordi di durata pluriennale ed in funzione crescente sia del fatturato *handling* globale prodotto dalla compagnia sia della stessa durata dell'accordo erano suscettibili, da un lato, di rafforzare la pressione ad acquistare l'intera gamma di servizi da AdR e, dall'altro, di incentivare i vettori ad approvvigionarsi da AdR (in esclusiva) per lunghi periodi di tempo, a scapito di altri fornitori effettivi o potenziali. Nei documenti interni relativi al progetto di introduzione di tali sconti emerge chiaramente come la fidelizzazione della domanda sia l'obiettivo principale che il gestore aeroportuale intendeva perseguire con gli sconti stessi in vista dell'avvio del processo di liberalizzazione del settore (cfr. sopra paragrafi 79-80).

125. L'eliminazione, dall'ultima versione del contratto-tipo pluriennale, delle penalizzazioni originariamente previste per il caso di recesso anticipato del vettore (perdita dello sconto anche per gli anni precedenti il recesso) non è tale da cancellare la valenza fidelizzante degli sconti durata. Rimane infatti significativo per il vettore l'incentivo a rifornirsi quanto più a lungo possibile da AdR rappresentato da un'aliquota di sconto sempre maggiore con il protrarsi del rapporto di fornitura. In sostanza, il vettore che eserciti la facoltà di recedere anticipatamente dal contratto, se pure non è chiamato a restituire il beneficio di cui ha già usufruito (lo sconto per il periodo trascorso), dovrebbe rinunciare ai maggiori sconti ai quali potrebbe accedere proprio ed unicamente in virtù del periodo contrattuale trascorso.

126. Inoltre, il termine di preavviso di centoventi giorni previsto ai fini del recesso dall'accordo pluriennale appare eccessivamente lungo, considerato che il rapporto di fornitura sarebbe su base esclusiva. D'altronde, tale termine è significativamente più lungo di quello che il vettore è in genere chiamato a rispettare nella prassi internazionale, che è quello di sessanta giorni previsto dallo SGHA IATA.

¹³⁹ *Altrettanto è a dirsi con riferimento alla inversa verifica effettuata da AdR relativamente alle ipotesi di vettori che, ove avessero affidato ad AdR nel 1998 l'espletamento dei servizi di assistenza passeggeri che autoproducevano, avrebbero ottenuto benefici in termini di sconto quantità.*

¹⁴⁰ *[omissis].*

¹⁴¹ *Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 30 marzo 2000 (ID.161), pagg. 7-8*

¹⁴² *Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di Air France del 13 marzo 2000 (IC.124), pag. 5 e note dei vettori Air China del 31 marzo 2000 (doc. ID.162) e Cyprus Airways del 21 marzo 2000 (doc. ID.134).*

127. Quanto alle ragioni addotte da AdR a fondamento dell'introduzione degli sconti durata, essenzialmente incentrate sui vantaggi derivanti da una "*più idonea programmazione*" e "*pianificazione pluriennale*"¹⁴³ (cfr. sopra paragrafo 91), va rilevato che AdR non ha fornito alcuna evidenza concreta della adeguatezza del sistema degli sconti durata alla propria struttura dei costi, limitandosi ad affermare la possibilità di conseguire risparmi sui costi del lavoro e degli investimenti in attrezzature e allegando stime di tali risparmi non supportate però da alcuna documentazione di riscontro.

*[omissis]*¹⁴⁴ *[omissis]*.

128. Il sistema di sconti durata in astratto risulta dunque idoneo a creare barriere all'accesso di nuovi operatori e non appare fondato su prestazioni economiche oggettive e comprovate che possano giustificarlo.

129. Il sistema di sconti durata comporta inoltre l'applicazione di condizioni contrattuali diverse per prestazioni equivalenti.

Esso discrimina infatti tra utenti che, a parità di quantità acquistate, concludono contratti di fornitura di diversa durata. Due vettori che acquistino da AdR servizi per identico ammontare (e che si collochino perciò nello stesso scaglione di fatturato) beneficieranno, ogni anno, di uno sconto diverso solo perché la durata prevista dell'accordo è diversa¹⁴⁵.

130. Inconferente, infine, è l'argomento di AdR per cui l'introduzione degli sconti durata sarebbe stata sollecitata dai vettori. Secondo la giurisprudenza comunitaria, un'impresa in posizione dominante che vincoli gli acquirenti a rifornirsi esclusivamente presso di essa attraverso la conclusione di accordi comportanti impegni in tal senso o attraverso la concessione di sconti di fedeltà abusa di tale sua posizione anche se, così facendo, si sia adeguata ad una richiesta degli acquirenti¹⁴⁶.

131. L'applicazione del sistema di sconti quantità e durata che AdR ha adottato e considera in vigore dal 1998 risulta dunque idonea ad innalzare rilevanti barriere all'ingresso nei mercati dei servizi di assistenza a terra proprio in concomitanza con l'apertura degli stessi mercati, in precedenza caratterizzati dal monopolio legale di AdR.

iii) Insussistenza di una violazione dell'articolo 82 del Trattato CE

132. Nonostante gli sconti quantità di AdR presentino caratteristiche idonee a fidelizzare la domanda dei servizi di assistenza a terra e siano stati applicati anche per il periodo successivo alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 18/99, che ha segnato la fine dell'esclusiva legale del gestore aeroportuale nella prestazione a terzi dei suddetti servizi, detti sconti, alla luce di tutte le circostanze emerse nel caso di specie, non sono stati però in concreto idonei ad incidere sulle condizioni della concorrenza potenziale. Altrettanto può ritenersi in riferimento al vincolo di acquisto esclusivo di durata annuale mantenuto nei contratti di *handling* conclusi nel 1997 e mantenuti successivamente in vigore per effetto di tacito rinnovo.

133. Come sopra evidenziato (cfr. paragrafo 43), le possibilità di ingresso di nuovi operatori, che la direttiva 96/67/CE voleva garantite a partire dal 1° gennaio 1999, sono state fino ad oggi notevolmente ridotte a causa del ritardo nel recepimento della direttiva nell'ordinamento interno, che a sua volta ha spostato in avanti il compimento di quelle attività amministrative propedeutiche all'inizio della attività dei nuovi *handler*, quali il rilascio delle attestazioni di idoneità ex articolo 13 del Decreto Legislativo n. 18/99 e l'espletamento della selezione dei prestatori ex articolo 11 dello stesso decreto.

Inoltre, l'obbligo di assorbire il personale di AdR nei casi di trasferimento di attività, in misura proporzionata non alle esigenze effettive del nuovo *handler* ma alla quota di attività acquisita, nonché l'obbligo di corrispondere a tale personale il trattamento retributivo già goduto presso il gestore aeroportuale e l'onere del previo raggiungimento di intese con il medesimo e le organizzazioni sindacali dei lavoratori ai

¹⁴³ Cfr. comunicazione al Ministero del 17 marzo 1998 (doc. I.1).

¹⁴⁴ Doc. 8.380.

¹⁴⁵ *Peraltro, poiché i vettori avrebbero facoltà di recedere dal contratto in ogni momento, salvo preavviso, la prospettiva da parte di AdR di contratti di durata diversa (con sconti di diversa entità) sembra perdere persino di logica, dal momento che il vettore sarà portato a scegliere sempre il contratto di durata più lunga, che gli consente di accedere ad aliquote di sconto superiori.*

¹⁴⁶ Cfr. Corte di Giustizia, sentenza del 13 febbraio 1979, *Hoffmann-La Roche/Commissione*, sopraccitata, punto 89, e sentenza del 3 luglio 1991, causa 62/86, *Akzo Chemie/Commissione*, punto 149 (Raccolta, 1991, I-3359).

sensi dell'articolo 14 del decreto hanno finora pesato sulle scelte di tempi e modi di entrata dei nuovi prestatori¹⁴⁷.

Altri fattori, infine, anch'essi estranei al sistema di sconti adottato da AdR, hanno contribuito e contribuiscono a frenare l'accesso di nuovi *handler* ai mercati dei servizi liberalizzati. Tra questi, in particolare, l'incertezza sui corrispettivi da pagare ad AdR per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate e dei beni di uso comune, non ancora definiti.

134. Stante il difetto di concrete alternative di fornitura¹⁴⁸, gli sconti quantità di AdR ed il vincolo di esclusiva annuale previsto in alcuni contratti non hanno influito in maniera significativa sulla scelta da parte dei vettori delle fonti di approvvigionamento in servizi di *handling* nel corso del 1999.

Per quanto riguarda il corrente anno, AdR si è impegnata (cfr. sopra paragrafi 101-103) a ristrutturare in tempi brevi il sistema di sconti quantitativi al fine di eliminarne la valenza fidelizzante e a prevedere una facoltà di recesso esercitabile in ogni momento da tutti i vettori previo preavviso di sessanta giorni. AdR e ADRH hanno inoltre reso noto ai loro clienti il tipo di correzioni che intendono apportare a detto sistema, precisando che esse avrebbero effetto già per l'anno in corso (cfr. paragrafo 104).

135. Quanto agli sconti durata, la mancata effettiva stipulazione degli accordi pluriennali, che AdR considerava presupposto per la concessione di tali sconti, ha impedito che si creasse nei vettori un ragionevole affidamento sull'accesso alle agevolazioni. Se pure le trattative con i vettori hanno talora raggiunto uno stadio avanzato, non sembra che questo abbia limitato in concreto la libertà dei vettori di scegliere il proprio fornitore di servizi di assistenza a terra. Peraltro, AdR ha avvertito i vettori della apertura del presente procedimento istruttorio e della sua intenzione di soprassedere alla definizione degli accordi pluriennali in attesa di conoscere l'esito dello stesso procedimento. AdR si è poi impegnata a ritirare il sistema degli sconti crescenti per accordi pluriennali ed ha comunicato ai vettori tale impegno.

136. Poiché gli sconti quantità non hanno potuto concretamente incidere sulle condizioni della concorrenza potenziale e gli sconti durata non hanno trovato effettiva applicazione, non sussistono i presupposti per ritenere che la condotta di AdR in esame sia stata tale da configurare uno sfruttamento abusivo di posizione dominante vietato dall'articolo 82 del Trattato CE.

2) L'ostacolo allo svolgimento in autoproduzione da parte di Meridiana, tramite Aviation Services, dei servizi di supervisione di rampa e bilanciamento aeromobili

a) Le risultanze istruttorie

i) L'atto di indirizzo ministeriale del 1998 e le disposizioni della legge n. 351/95

137. Nei primi mesi del 1998, scaduto il termine fissato per la trasposizione della direttiva 96/67/CE nell'ordinamento interno, il Ministro dei Trasporti adottava l'*Atto di indirizzo per la corretta individuazione della normativa di riferimento in materia di autorizzazione all'esercizio delle attività aeroportuali di assistenza a terra*¹⁴⁹. Con tale atto di indirizzo si definivano delle *"linee guida per l'adozione degli atti di gestione afferenti l'esercizio dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti fino all'entrata in vigore delle disposizioni attuative degli indirizzi comunitari"*.

Le disposizioni della direttiva 96/67/CE, in corso di recepimento nell'ordinamento interno, erano in tale atto considerate non direttamente applicabili prima di tale recepimento, in quanto prive *"dei caratteri di immediata esecutività"* (*"la direttiva [...] sarà operativa solo quando e nei limiti in cui il legislatore nazionale l'avrà formalmente recepita"*).

Le definizioni offerte dall'articolo 2 della direttiva (tra le quali, si ricorda, le nozioni di *"assistenza a terra"*, di *"autoassistenza a terra"* e di *"prestatore di servizi di assistenza a terra"*) potevano invece, secondo l'atto in esame, *"essere utilizzate immediatamente a fini interpretativi dei contenuti dell'attività aeroportuale"*.

¹⁴⁷ Cfr. segnalazione dell'Autorità del 19 febbraio 1998, ASI29 - Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti, sopracitata.

¹⁴⁸ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di Air France del 13 marzo 2000 (doc. IC.124), pagg. 2-4, i quali hanno evidenziato l'assenza di concrete offerte economiche da parte di fornitori diversi da AdR.

¹⁴⁹ Cfr. denuncia di Aviation Services del 27 novembre 1998 e relativo allegato 2 (doc. I.6) e memoria di AdR del 21 marzo 2000, pag. 4 (doc. ID.140 e ID.141). L'atto è stato registrato dalla Corte dei Conti in data 8 aprile 1998.

138. Con lo stesso atto, il Ministro individuava nella disciplina transitoria di cui all'articolo 1, comma 1-*septies*, del Decreto Legge n. 251/95, inserito dalla legge di conversione n. 351/95, la normativa applicabile ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio delle attività di *handling* fino all'effettivo recepimento della direttiva comunitaria. La citata disposizione subordinava, per tre anni, il rilascio delle autorizzazioni per la gestione dei servizi aeroportuali di assistenza a terra (quelle "*di cui al comma 1-sexies*" dello stesso articolo) "*alla verifica del mantenimento dei livelli di occupazione nell'aeroporto e della continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore*".

139. Secondo il comma 1-*sexies* inserito nell'articolo 1 del Decreto Legge n. 251/95 dalla legge n. 351/95, "*il regime dei servizi aeroportuali di assistenza a terra*" avrebbe dovuto essere definito, anche quanto a "*condizioni e limiti delle autorizzazioni per la gestione dei suddetti servizi*", con decreto del Ministro dei Trasporti da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 351/95. Tale decreto, tuttavia, non è stato mai emanato. I rappresentanti dell'ENAC sentiti in audizione hanno chiarito che le disposizioni introdotte dalla legge n. 351/95 non hanno mai trovato applicazione¹⁵⁰.

140. Con riguardo all'autoproduzione dei servizi di assistenza a terra, è emerso nel corso dell'istruttoria che le numerose compagnie aeree che a partire dal 1995 hanno iniziato ad autoprodurre nello scalo di Fiumicino, anche tramite società controllate, in forza dell'articolo 9 della legge n. 287/90, servizi di assistenza passeggeri, di supervisione di rampa e/o di bilanciamento aeromobili (cfr. sopra i paragrafi 41 e 47), non avevano dovuto previamente ottenere un'autorizzazione a tal fine delle pubbliche autorità, né assumere personale dal gestore aeroportuale¹⁵¹.

L'approvazione della Direzione Generale dell'Aviazione Civile, in particolare, era necessaria nei soli casi in cui la compagnia o la società da essa controllata e incaricata dei servizi richiedessero la disponibilità di locali aeroportuali di supporto all'autoproduzione. Tale approvazione aveva però ad oggetto la sola subconcessione dei beni aeroportuali da parte di AdR (cfr. articolo 17 della Convenzione n. 2820) e non lo svolgimento dei servizi in autoproduzione¹⁵².

ii) La determinazione della Direzione Circostrizionale Aeroportuale di Fiumicino dell'agosto 1998

141. La Direzione Circostrizionale Aeroportuale (di seguito DCA) in data 10 agosto 1998 inviava copia dell'atto di indirizzo ministeriale a tutte le compagnie aeree operanti sullo scalo di Fiumicino, ad AdR ed alle società Cimair, Airconsult, ARE e Distal, in allegato ad una lettera (prot. n. 3880/Dir.) nella quale rilevava: "*In buona sostanza, con il citato provvedimento non si consente ad alcuno che non sia già stato precedentemente autorizzato dalla Direzione Generale dell'Aviazione Civile di effettuare servizi di assistenza aeroportuale in regime di autoproduzione ovvero di prestare a terzi detti servizi. Si raccomanda l'ottemperanza*"¹⁵³.

iii) La richiesta di autoproduzione di Meridiana ed il comportamento tenuto da AdR

142. Meridiana inviava in data 10 settembre 1998 una lettera ad AdR e, per conoscenza, alla DCA, con la quale informava che, a far data dal 1° novembre 1998, avrebbe cominciato a svolgere i servizi di bilanciamento aeromobili e di supervisione di rampa presso l'aeroporto di Fiumicino in autoproduzione per il

¹⁵⁰ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti dell'ENAC del 24 febbraio 2000 (doc. IC.98), pag. 5. AdR, nella sua memoria conclusiva, ha contestato tale circostanza, sostenendo che tra l'ottobre 1995 ed il febbraio 1996 furono effettuati sulla base di tali disposizioni dei trasferimenti di personale dal gestore aeroportuale di Milano ad alcune compagnie aeree o loro controllate che iniziavano ad operare in regime di autoproduzione (cfr. memoria di AdR del 27 luglio 2000, pag. 14, doc. IF.238).

¹⁵¹ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di Aviation Services del 6 marzo 2000 (doc. IC.115), pag. 7, e note di GlobeGround del 28 febbraio 2000 (doc. IC.96), US Airways del 22 febbraio 2000 (doc. IC.95), Delta Airlines del 19 maggio 2000 (doc. IE.189), Air Sicilia del 4 aprile 2000 (doc. IE.165), Continental del 25 febbraio 2000 (doc. IC.99). AdR ha peraltro prodotto, in allegato alla sua memoria conclusiva, il verbale di una riunione tenutasi il 30 giugno 1994 presso il Ministero dei Trasporti, tra rappresentanti dello stesso Ministero, di AdR, della compagnia KLM e delle organizzazioni sindacali di settore, nel corso della quale KLM prese l'impegno di assumere da AdR il personale addetto ai servizi di assistenza a terra che la compagnia intendeva svolgere in autoproduzione (cfr. memoria di AdR del 27 luglio 2000, all. I, doc. IF.238).

¹⁵² Cfr. nota della DCA del 5 giugno 2000 (doc. IE.200).

¹⁵³ Cfr. memoria di AdR del 21 marzo 2000, pag. 4 e doc. 1 allegato (docc. ID.140 e ID.141).

tramite della propria controllata Aviation Services¹⁵⁴, e dava contestualmente la disdetta parziale del rapporto di fornitura in essere con il gestore, chiedendo a quest'ultimo la detrazione dei costi relativi a tali attività dagli importi dovuti per la fornitura dei servizi di *handling*. AdR, nel mese di ottobre 1998, dietro richiesta e pagamento da parte di Aviation Services, forniva al personale di quest'ultima appositi corsi di addestramento¹⁵⁵.

143. In data 30 ottobre 1998 AdR segnalava quindi alla DCA l'intento di Meridiana di effettuare, tramite Aviation Services, i servizi di bilanciamento aeromobili e di supervisione di rampa, chiedendo di conoscere le determinazioni della stessa DCA "alla luce di quanto comunicato con nota del 10 agosto prot. 3880/DIR e relativi allegati, con particolare riferimento a quanto previsto all'articolo 24 comma 1° a) della L. 128/1998"¹⁵⁶. L'articolo 24 della legge n. 128/98, nello stabilire i principi informativi della delega al Governo per la trasposizione della direttiva 96/67/CE, aveva stabilito alla lettera a) che il libero accesso al mercato dei servizi a terra dovesse avvenire nel rispetto dei diritti dei lavoratori "sulla base dei criteri di cui al comma 1-septies dell'articolo 1 della L. 3 agosto 1995, n. 351".

Rispondendo alla richiesta di AdR, la DCA, con nota del 2 novembre 1998 (prot. n. 5265/Dir.), rilevando che le attività di supervisione di rampa e bilanciamento aeromobili rientravano "*nella previsione dell'atto di indirizzo del Ministro dei Trasporti e della Navigazione*", così concludeva: "*non sembra alla scrivente che la società Meridiana, cui la presente è diretta per conoscenza, abbia titolo a svolgerle in regime di autoassistenza*"¹⁵⁷. AdR ha spiegato che la DCA non riconosceva ad Aviation Services la qualifica di autoprodotto¹⁵⁸.

144. Meridiana, con telex del 3 novembre 1998, informava AdR che avrebbe intrapreso lo stesso giorno l'autoproduzione dei servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento aeromobili per il tramite della propria controllata¹⁵⁹. Nella medesima giornata AdR, la quale aveva comunque voluto fornire i servizi in questione a Meridiana, anche in considerazione della confusione venutasi a creare per la sovrapposizione delle medesime attività comunicava alla DCA e a Meridiana che si sarebbe astenuta dall'erogare i servizi, chiedendo tuttavia l'intervento della DCA "*al fine di garantire il rispetto delle determinazioni assunte con la nota del 2 novembre u.s.*"¹⁶⁰. La DCA però non interveniva.

145. Il 4 novembre AdR diffidava Aviation Services dal continuare a prestare i due servizi interessati in favore di Meridiana stante "*l'illegittimità delle attività di autoassistenza di cui trattasi di competenza di AdR in forza delle determinazioni della DCA di Fiumicino assunte con nota del 2/11/98 e comunque in assenza di un accordo con la nostra società nonché del recepimento della direttiva 96/67/CE*", preannunciandole che avrebbe ripreso l'espletamento dei servizi dal 6 novembre ed invitandola ad un incontro. I rappresentanti di AdR hanno precisato in audizione "*che si trattava di un invito ad un 'incontro' e non di un invito a raggiungere un 'accordo'*". La posizione di AdR "*era infatti quella di attendere delle linee guida formali*", essendo "*imminente l'adozione del Decreto Legislativo di recepimento della direttiva comunitaria*". L'incontro con Meridiana e Aviation Services doveva servire, per AdR, a "*chiarire il contesto e riaffermare la necessità di attendere le linee guida*"¹⁶¹. Aviation Services ha quindi sospeso l'erogazione dei servizi in vista dell'incontro con AdR, nel corso del quale le parti discutevano anche in merito all'assorbimento di parte del personale addetto dal gestore aeroportuale ai due servizi, cui Aviation Services si era mostrata disponibile.

¹⁵⁴ Aviation Services già svolgeva per Meridiana dal 1° novembre 1995 l'assistenza passeggeri, comprensiva del servizio bagagli smarriti, presso lo scalo di Fiumicino.

¹⁵⁵ Cfr. denuncia di Aviation Services del 27 novembre 1998 (doc. I.6) e memoria di AdR del 21 marzo 2000, pag. 7 e docc. 1-2 allegati (doc. ID.140 e ID.141).

¹⁵⁶ Cfr. memoria di AdR del 21 marzo 2000, pag. 7 e doc. 3 allegato (docc. ID.140 e ID.141). L'art. 24 della legge n. 128/98, nello stabilire i principi informativi della delega al Governo per la trasposizione della direttiva 96/67/CE, aveva stabilito alla lett. a) che il libero accesso al mercato dei servizi a terra dovesse avvenire nel rispetto dei diritti dei lavoratori "sulla base dei criteri di cui al comma 1-septies dell'art. 1 della L. 3 agosto 1995, n. 351".

¹⁵⁷ Cfr. denuncia di Aviation Services del 27 novembre 1998 ed doc. 2 allegato (doc. I.6) e memoria di AdR del 21 marzo 2000, pag. 8 (doc. ID.140 e ID.141).

¹⁵⁸ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di AdR del 22 marzo 2000 (doc. ID.142), pag. 5.

¹⁵⁹ Cfr. denuncia di Aviation Services del 27 novembre 1998 e doc. 5 allegato (doc. I.6).

¹⁶⁰ Cfr. denuncia di Aviation Services del 27 novembre 1998 e relativo allegato 6 (doc. I.6).

¹⁶¹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 22 marzo 2000 (doc. ID.142), pag. 5.

146. Constatata l'impossibilità di raggiungere in tempi brevi un accordo sul personale da trasferire, Aviation Services il 18 novembre comunicava la sua intenzione di riprendere i servizi dal giorno successivo. AdR lo stesso giorno diffidava nuovamente la società a dar corso a tale intenzione, di cui evidenziava la contrarietà alle determinazioni assunte dalla DCA e alla normativa comunitaria in tema di autoproduzione (in relazione al difetto della qualità di vettore in Aviation Services), e, anche a prescindere dall'accordo sul numero di risorse umane da trasferire, ribadiva la "necessità di attendere l'entrata in vigore dell'emanando Decreto Legislativo di recepimento della direttiva 96/67/CE per la concreta individuazione del personale e delle modalità di passaggio". Anche il giorno seguente AdR intimava ad Aviation Services di non continuare le attività e precisava che l'eventuale accordo relativo al personale sarebbe stato "perfezionabile solo dopo l'emanazione del Decreto Legislativo di recepimento della direttiva 96/67/CE". AdR riprendeva allo stesso tempo a fornire i due servizi a Meridiana, inducendo Aviation Services a desistere¹⁶².

147. L'entrata in vigore, il 5 febbraio 1999, del Decreto Legislativo n. 18/99 ha reso necessario, per l'inizio di nuove attività di assistenza a terzi e di autoassistenza, il previo ottenimento dell'attestazione di idoneità e l'assolvimento degli obblighi di protezione sociale. Alle imprese che prima di quella data esercitavano il diritto di autoproduzione sulla base dell'articolo 9 della legge n. 287/90 l'ENAC ha consentito di proseguire l'attività nelle more della verifica di idoneità (cfr. paragrafo 36).

Aviation Services non ha dunque potuto più iniziare a svolgere i servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento aeromobili, dovendo attendere dall'ENAC l'attestazione di idoneità, che ha ottenuto nel marzo 2000¹⁶³. AdR ha nel frattempo effettuato ed ancora oggi (tramite ADRH) effettua la supervisione di rampa ed il bilanciamento aeromobili per Meridiana, Aviation Services limitandosi a svolgere comunque un controllo sulla regolarità ed il livello qualitativo del servizio di supervisione di rampa prestatato e fatturato dal gestore aeroportuale¹⁶⁴.

148. Come sopra rilevato (cfr. paragrafo 36), l'effettuazione di nuovi servizi in regime di autoassistenza è allo stato consentita dall'ENAC anche a società non vettore munita di attestazione di idoneità, ove sussista, come nel caso di Aviation Services e Meridiana, il presupposto della detenzione della maggioranza del capitale da parte del vettore assistito¹⁶⁵.

b) Le argomentazioni delle parti

149. Aviation Services ritiene che sia stato violato il diritto all'autoproduzione dei servizi di bilanciamento aeromobili e di supervisione di rampa, garantito all'epoca dei fatti dall'articolo 7 della direttiva 96/67/CE, direttamente efficace una volta scaduto il termine impartito per il recepimento della stessa direttiva nell'ordinamento interno. Il comportamento di ostacolo all'autoproduzione tenuto da AdR non sarebbe giustificato dalla posizione espressa dalla DCA con la nota del 2 novembre 1998, la quale recherebbe un semplice parere, non necessario ed infondato in quanto l'atto di indirizzo ministeriale ivi richiamato non prevede alcuna limitazione all'autoproduzione dei servizi in questione. D'altronde, ove si attribuisse alla nota della DCA la natura di ordinanza, si tratterebbe di un atto emesso in totale carenza di potere, competendo alla DCA unicamente poteri di polizia e di controllo sul regolare funzionamento dell'aeroporto¹⁶⁶.

150. AdR ritiene che la compagnia Meridiana non potesse vantare all'epoca dei fatti un diritto a svolgere in autoproduzione i servizi di supervisione di rampa e bilanciamento aeromobili tramite la controllata Aviation Services, a ciò ostando la definizione di autoassistenza contenuta nell'articolo 2, lettera f della direttiva 97/67/CE, la quale non copre l'ipotesi di effettuazione del servizio da parte di società controllate prive della qualità di vettore aereo.

¹⁶² Cfr. allegati da 7 a 13 alla denuncia di Aviation Services del 27 novembre 1998 e relativo allegato 6 (doc. I.6). Cfr. anche verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 22 marzo 2000 (doc. ID.142), pagg. 4-6.

¹⁶³ In data 24 febbraio 1999 Meridiana ha ribadito ad AdR ed alla DCA la propria volontà e il proprio diritto di autoprodurre i servizi di bilanciamento aeromobili e di supervisione di rampa sullo scalo di Fiumicino. Nel marzo 1999 AdR rispondeva che la richiesta di autoproduzione doveva essere valutata alla luce del Decreto Legislativo n. 18/99 ed invitava, pertanto, la società a richiedere la relativa attestazione di idoneità all'ENAC (cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di Aviation Services del 6 marzo 2000, doc. IC.115, pag. 3).

¹⁶⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di Aviation Services del 6 marzo 2000, pag. 3 (doc. IC.115).

¹⁶⁵ Cfr. Circolare dell'ENAC del 28 luglio 1999, APT-02, impugnata dinanzi al Tar Lazio dall'Assaeroporti con ricorso depositato il 16 novembre 1999 (memoria di AdR del 21 marzo 2000, pag. 7 e docc. 1-2 allegati, docc. ID.140 e ID.141).

¹⁶⁶ Cfr. denuncia di Aviation Services del 27 novembre 1998 (doc. I.6) e verbale dell'audizione dei rappresentanti di Aviation Services del 6 marzo 2000 (doc. IC.115), pag. 7.

Ad avviso di AdR detta definizione, dal contenuto prescrittivo ben preciso, risponderebbe all'intento del legislatore comunitario di limitare l'ambito delle attività di autoassistenza, potendo queste essere di ostacolo alla realizzazione di un'effettiva concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza a terra. Il legislatore comunitario avrebbe cioè voluto evitare l'ulteriore affermarsi nel mercato dell'*handling* di società controllate dai vettori, ma non vettori esse stesse, che potrebbero facilmente raggiungere posizioni di assoluto dominio a causa delle alleanze commerciali in essere tra vettori¹⁶⁷.

L'articolo 2, lettera *f*, da un lato non consentirebbe agli Stati membri di mantenere nel proprio ordinamento condizioni più favorevoli per lo svolgimento dell'autoassistenza rispetto a quelle da esso previste e, dall'altro, costituirebbe una disposizione incondizionata e sufficientemente precisa, dotata di efficacia diretta ("*anche se isolata dal contesto e applicata come tale*") dal momento della scadenza del termine per il recepimento della direttiva. Tale interpretazione sarebbe stata oltretutto confermata dall'atto di indirizzo del Ministero.

Sulla base di tali considerazioni AdR esclude che possa utilmente invocarsi nella fattispecie in esame l'articolo 9 della legge n. 287/90.

AdR ha obiettato che, essendo il procedimento stato avviato sulla base dell'articolo 82 del Trattato CE, la valutazione della fattispecie dovrebbe essere effettuata applicando ed interpretando tale norma "*in combinazione con le altre norme di rango comunitario che disciplinano la fattispecie*" (nel caso concreto la direttiva 96/67/CE ed in particolare il suo articolo 2 lettera *f*), e cioè "*al fine di evitare contraddizioni nell'esecuzione di precetti comunitari che inficino la coerenza complessiva dell'ordinamento comunitario*"¹⁶⁸.

151. AdR ha inoltre rilevato che il comportamento da essa tenuto in occasione della richiesta formulata da Meridiana costituiva necessitato adeguamento al contenuto di atti amministrativi emanati da autorità che svolgono funzioni di controllo e di indirizzo nei suoi confronti in virtù del rapporto concessorio. AdR si è riferita, oltre che all'atto di indirizzo ministeriale, il quale avrebbe "*la natura tipica delle circolari interpretativo-normative*" e come tale conterrebbe "*precetti di comportamento, vincolanti circa la futura attività degli organi amministrativi ai quali si indirizzano*", alle note della DCA del 10 agosto 1998 e del 2 novembre 1998.

La nota della DCA del 10 agosto 1998 avrebbe "*trasposto il contenuto dell'atto di indirizzo in un atto a valenza provvedimentale rivolto alla concessionaria sottoposta al suo potere di direzione*", disponendo "*la sospensione, ovviamente temporanea, delle attività di autoproduzione (salvo quelle già autorizzate), per impedire che si consolidassero situazioni che avrebbero potuto dimostrarsi illegittime alla luce della nuova disciplina di recepimento*"¹⁶⁹ della normativa comunitaria. Tale nota non conterrebbe "*mere indicazioni o suggerimenti sul comportamento da tenere da parte di AdR, bensì una compiuta soluzione ermeneutica vincolante per i destinatari*". AdR ha rilevato al riguardo come, secondo la giurisprudenza di legittimità, "*la circolare amministrativa, qualora, in considerazione del suo contenuto, rappresenti il mezzo di comunicazione e di notificazione di un provvedimento dispositivo, è atto esterno idoneo, come tale, ad integrare un precetto regolamentare*"¹⁷⁰.

Con la successiva nota del 2 novembre 1998 la DCA avrebbe fugato ogni dubbio sul contenuto precettivo della nota precedente del 10 agosto, confermando a buon diritto che Aviation Services non aveva titolo a svolgere le attività di assistenza per Meridiana.

152. AdR, a prescindere dalla correttezza delle soluzioni interpretative fatte proprie dalla DCA, non avrebbe potuto che uniformarvisi, provenendo esse da un'articolazione periferica del Ministero concedente, a meno di incorrere in sanzioni che possono giungere fino alla decadenza dalla concessione.

153. Il Decreto Legislativo n. 18/99, recependo la nozione di autoassistenza adottata a livello comunitario, avrebbe poi dimostrato la coerenza dell'azione dell'amministrazione con le disposizioni della direttiva e la correttezza e legittimità del comportamento di AdR, "*confermando così che Aviation Services non aveva titolo (né allora né adesso) per esercitare tale attività per conto di Meridiana*"¹⁷¹.

¹⁶⁷ Cfr. memoria di AdR del 27 luglio 2000, pag. 10 (doc. IF.238).

¹⁶⁸ Cfr. memoria di AdR del 27 luglio 2000, pag. 13 (doc. IF.238).

¹⁶⁹ Cfr. memoria di AdR del 27 luglio 2000, pag. 17 (doc. IF.238).

¹⁷⁰ Corte di Cassazione, sez. I, 17 marzo 1994 n. 2573, in *Cons. Stato*, 1994, II, 1176. Cfr. memoria di AdR del 27 luglio 2000, pag. 17 (doc. IF.238).

¹⁷¹ Cfr. memoria di AdR del 21 marzo 2000, pagg. 4-8 (doc. ID.141) e verbale di audizione dei rappresentanti di AdR del 22 marzo 2000 (ID.142), pagg. 7-8.

c) Valutazione giuridica

i) Sull'esistenza, all'epoca dei fatti, del diritto di Meridiana di autoprodurre i servizi di assistenza a terra tramite Aviation Services ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 287/90

154. Va in primo luogo osservato che non possono sussistere dubbi quanto all'esistenza, all'epoca dei fatti, del diritto di Meridiana di autoprodurre i servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento aeromobili tramite la controllata Aviation Services. Tale diritto si fondava sull'articolo 9 della legge n. 287/90. Come l'Autorità ha già avuto modo di rilevare proprio con specifico riferimento al settore dei servizi aeroportuali di assistenza a terra, tale disposizione conferisce agli interessati il diritto soggettivo di produrre i servizi per uso proprio, della società controllante e delle società controllate, nonostante il regime di esclusiva legale previsto in favore del gestore aeroportuale¹⁷². Il diritto non è condizionato alla circostanza che la società controllata, che effettua il servizio in favore della sua controllante, eserciti la medesima attività imprenditoriale di quest'ultima.

155. Il diritto di autoproduzione invocato da Meridiana e Aviation Services non poteva essere negato, come pretende AdR, sulla base della portata più restrittiva della definizione di autoproduzione dei servizi di assistenza a terra fornita dall'articolo 2 lettera *f* della direttiva 96/67/CE ("*autoassistenza*" da parte di un "*utente*", ovvero sia di un vettore aereo: cfr. sopra paragrafo 32) rispetto a quella adottata dall'articolo 9 della legge n. 287/90.

156. Deve rilevarsi, in primo luogo, che non poteva attribuirsi alcuna efficacia diretta all'articolo 2 lettera *f* della direttiva, il quale non reca in sé un precetto suscettibile di autonoma applicazione, ma offre semplicemente una definizione utile ai fini della interpretazione delle disposizioni contenute negli altri articoli della direttiva ("*Ai fini della presente direttiva si intende per: [...] f) autoassistenza a terra, situazione nella quale [...]*"). E' da questi altri articoli che deve ricavarsi il regime giuridico che la direttiva prevede per l'autoassistenza. Non merita dunque accoglimento il rilievo di AdR per cui la definizione di autoassistenza di cui all'articolo 2 lettera *f* sarebbe una disposizione "*incondizionata*", applicabile "*come tale*" "*anche se isolata dal contesto*".

157. Una delle principali differenze nella disciplina che la direttiva dedica rispettivamente all'autoassistenza ed alla attività del "*prestatore di servizi di assistenza a terra*" - quest'ultimo definito, ai fini della direttiva, come "*qualsiasi persona fisica o giuridica che fornisca a terzi una o più categorie di assistenza a terra*" (articolo 2 lettera *g*) - è quella relativa alle scadenze previste per la liberalizzazione¹⁷³. Più precisamente, e con riferimento ad aeroporti aventi elevati volumi di traffico, a norma degli artt. 1, lettera a) e b), e 7 gli Stati membri erano tenuti ad adottare le misure necessarie "*per garantire la libera effettuazione dell'autoassistenza*" a decorrere dal 1° gennaio 1998, mentre a norma degli artt. 1, lettera c), e 6 essi dovevano adottare le misure necessarie "*per garantire ai prestatori di servizi il libero accesso al mercato della prestazione di servizi di assistenza a terzi*" a decorrere dal 1° gennaio 1999.

158. Nel fare obbligo agli Stati membri di garantire dal 1° gennaio 1998 "*la libera effettuazione dell'autoassistenza a terra*" e dal 1° gennaio 1999 "*il libero accesso al mercato della prestazione di servizi di assistenza a terzi*", la direttiva lasciava evidentemente impregiudicata la facoltà degli Stati membri di mantenere nei loro ordinamenti nazionali quelle disposizioni che permettevano già prima di tali scadenze lo svolgimento di dette attività. Non può cioè ritenersi che gli Stati che avessero già almeno in parte liberalizzato la prestazione di servizi a terzi (come definita dalla direttiva) fossero obbligati a sospenderla fino al 1° gennaio 1999. Analogamente, la direttiva non imponeva certo agli Stati che già consentivano l'autoassistenza (come da essa definita all'articolo 2 lettera *f*) di vietarla fino al 1° gennaio 1998.

159. Nel caso di specie viene in rilievo una situazione, quella dello svolgimento in favore di un vettore di servizi di *handling* da parte di società non vettore da esso controllata, che al momento dei fatti era già

¹⁷² Cfr. provvedimenti dell'Autorità n. 1017 del 17 marzo 1993, IBAR/Aeroporti di Roma, e n. 1845 del 16 marzo 1994, IBAR/SEA, sopracitati.

¹⁷³ La distinzione, rileva, oltre che per quanto illustrato più avanti nel testo del presente provvedimento, soprattutto laddove gli Stati membri si avvalgono delle facoltà di introdurre limitazioni al numero degli utenti autoproduttori o dei prestatori a terzi ammessi ai servizi di rampa (artt. 6, par. 2 e 7, par. 2) o di derogare temporaneamente, previa approvazione della Commissione, alle previsioni di liberalizzazione dell'autoassistenza o della prestazione a terzi contenute nella direttiva (art. 9).

consentita nell'ordinamento italiano (sia pur qualificata come autoproduzione) sulla base dell'articolo 9 della legge n. 287/90. Si tratta di una situazione che nel quadro della direttiva pare definita come prestazione a terzi, ma che comunque la direttiva non si proponeva certo di vietare, bensì di vedere garantita dagli Stati membri almeno a partire dal 1° gennaio 1999.

Non possono pertanto essere condivise, né appaiono pertinenti le osservazioni di AdR circa l'intento del legislatore comunitario di restringere le possibilità di autoassistenza onde evitare il raggiungimento di posizioni dominanti da parte dei vettori tramite le loro controllate. Non si rinviene, del resto, nella direttiva e negli atti preparatori alcuna indicazione in tal senso. Può dirsi invece che il legislatore comunitario si prefiggeva "di aprire maggiormente il mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità"¹⁷⁴ ma, adottando una definizione ristretta di autoassistenza, voleva permettere agli Stati membri di adeguare in modo graduale le discipline nazionali senza imporre un'accelerazione del processo di liberalizzazione a quegli Stati che non riconoscevano, in presenza di esclusiva legale, il diritto dei vettori all'autoproduzione mediante una qualsiasi società controllata. In Italia, invece, tale diritto era già pienamente riconosciuto.

160. Contrariamente a quanto sostenuto da AdR, quindi, il recepimento della direttiva da parte dello Stato italiano non avrebbe, ove fosse intervenuto nei termini prescritti (e quindi prima dei fatti controversi), comportato necessariamente la soppressione del diritto di Meridiana di avvalersi della controllata Aviation Services per l'assistenza a terra nonostante l'esclusiva legale in capo al gestore aeroportuale¹⁷⁵. Il legislatore italiano, anche adottando, in sede di tempestiva attuazione della direttiva, un provvedimento che avesse utilizzato le medesime definizioni di cui all'articolo 2 della direttiva, avrebbe ad esempio ben potuto confermare comunque il diritto di fornire servizi di *handling* ad imprese controllanti già alla data di entrata in vigore di un tale provvedimento e non solo a decorrere dal 1° gennaio 1999¹⁷⁶.

161. La portata precettiva della direttiva non ostava dunque alla perdurante vigenza ed applicabilità dell'articolo 9 della legge n. 287/90 nelle more del suo recepimento.

Facendo astrazione da rilievi di tipo nominalistico, può anzi semmai rilevarsi, sul piano della sostanza delle attività oggetto di disciplina, che l'ordinamento italiano, nella misura in cui consentiva lo svolgimento di servizi per il tramite di soggetti non vettori controllati o controllanti, già si conformava parzialmente all'obbligo derivante dalla direttiva di garantire entro il 1° gennaio 1999 la prestazione di servizi a terzi (nell'ampia accezione di cui all'articolo 2 lettera g della direttiva).

162. Il fatto poi che il Decreto Legislativo n. 18/99 abbia successivamente recepito la nozione di autoassistenza di cui all'articolo 2 lettera f della direttiva non assume alcuna rilevanza, essendo entrato in vigore in epoca posteriore allo svolgimento dei fatti controversi e persino dopo il 1° gennaio 1999.

163. Quanto al rilievo di AdR relativo alla necessità di applicare l'articolo 82 del Trattato CE in combinazione con le altre norme comunitarie che disciplinano la fattispecie, va osservato intanto che, come sopra evidenziato, l'articolo 2 lettera f) non poteva valere come norma regolatrice della fattispecie. In secondo luogo, nella applicazione delle regole di concorrenza ai comportamenti delle imprese, si deve tener conto di tutte le disposizioni, siano esse di fonte comunitaria o nazionale, che definiscono l'assetto giuridico del mercato rilevante e la sfera delle possibilità di azione degli operatori economici. A tal fine, la sussistenza di un pregiudizio al commercio intracomunitario, che determina l'applicabilità delle regole di concorrenza

¹⁷⁴ Cfr. posizione comune n. 21/96 definita dal Consiglio del 28 marzo 1996, punto II della motivazione (GUCE del 06/05/1996, C 134, p. 30).

¹⁷⁵ L'Autorità, nella segnalazione del 19 febbraio 1998, AS129 - Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti, in Boll. n. 7/98, aveva anzi evidenziato come, "al fine di evitare interpretazioni strumentalmente restrittive da parte dei gestori aeroportuali, che rischierebbero di ritardare il processo di apertura del settore, il recepimento della direttiva dovrebbe fare riferimento espressamente alla possibilità per le compagnie aeree, e per le società da esse controllate, di svolgere i servizi di *handling* in autoassistenza, adottando qualsiasi forma organizzativa e societaria che essi ritengano opportuna. D'altronde apparirebbe del tutto incoerente in un regime liberalizzato dei servizi di assistenza a terra, quale quello previsto dalla legge 3 agosto 1995 n. 351 il verificarsi di restrizioni che invece non avrebbero luogo in un regime di riserva monopolistica, nell'ambito del quale rimane, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 287/90, la possibilità per i vettori di svolgere i servizi di *handling* in autoproduzione, anche per il tramite di società controllate".

¹⁷⁶ Si noti che, diversamente argomentando, si dovrebbe concludere che anche le altre attività di autoproduzione iniziate nello scalo di Fiumicino sulla base dell'art. 9 della legge n. 287/90 e non riconducibili alla definizione di cui all'art. 2 lett. f) della direttiva sarebbero divenute illegittime allo scadere del termine di recepimento della direttiva. Purtuttavia, nessun ostacolo risulta essere stato posto dal gestore aeroportuale o dalle autorità amministrative alla prosecuzione di tali attività.

comunitarie in luogo di quelle nazionali, non implica affatto che si debbano ignorare le disposizioni nazionali, compatibili con il diritto comunitario, che configurano la libertà di azione delle imprese (nella specie l'articolo 9 della legge n. 287/90).

ii) *L'atto di indirizzo ministeriale, le note della DCA e l'autonomia comportamentale di AdR*

164. Con riguardo all'atto di indirizzo ministeriale e alle note della DCA, va osservato che essi, per loro contenuto e natura, non erano tali da eliminare l'autonomia comportamentale di AdR di fronte alle richieste di autoproduzione del vettore e della denunciante.

165. Con l'atto di indirizzo del febbraio 1998, il Ministro ha ritenuto che il comma 1-*septies* dell'articolo 1 del decreto legge n. 251/95, anche in assenza del decreto attuativo del comma 1-*sexies*, disciplinasse, sia pure in via transitoria, il regime autorizzatorio dei servizi aeroportuali di assistenza a terra e che a tale regime avrebbe dovuto farsi riferimento in attesa del recepimento della direttiva comunitaria. Lo stesso atto non specificava peraltro se un tale regime autorizzatorio riguardasse anche l'autoproduzione.

Comunque sia, anche a voler considerare che l'atto di indirizzo e le disposizioni da esso richiamate interessassero, come sostiene AdR, anche l'autoproduzione, non vi è alcun elemento testuale che autorizzi a leggere tale atto nel senso che esso deducesse dalla normativa vigente, o addirittura disponesse, un "congelamento" delle attività fino al recepimento della direttiva comunitaria. Il solo significato che poteva ragionevolmente attribuirsi a tale atto era che i soggetti interessati all'"*esercizio delle attività aeroportuali di assistenza a terra*" dovevano richiedere previamente un'autorizzazione da rilasciarsi a seguito di verifica del mantenimento dei livelli occupazionali.

166. Non può nemmeno ritenersi che, mediante il generico riferimento all'immediata utilizzabilità delle definizioni offerte dall'articolo 2 della direttiva "*a fini interpretativi dei contenuti dell'attività aeroportuale*", il Ministro considerasse derogata, nella materia in esame, per effetto delle suddette definizioni, la portata precettiva dell'articolo 9 della legge n. 287/90 (disposizione che non si trova neppure menzionata nel corpo dell'atto), né che intendesse con il proprio atto introdurre direttamente limitazioni al diritto di autoproduzione.

Una limitazione dell'ambito soggettivo di applicazione di tale disposizione, con conseguente compressione della sfera di facoltà di azione riconosciuta dalla legge alle imprese, avrebbe richiesto, a prescindere da ogni rilievo sul piano della legittimità, una ben più esplicita formulazione.

Il riferimento ai "*contenuti dell'attività aeroportuale*", d'altra parte, sembra avere riguardo essenzialmente alla nozione di "*assistenza a terra*" di cui alla lettera *e* dell'articolo 2 della direttiva, la quale lettera, mediante rinvio alla elencazione dei servizi aeroportuali contenuta nell'allegato alla direttiva, recava una compiuta descrizione di cosa dovesse intendersi, appunto, per assistenza a terra. Il ricorso a tale definizione poteva dunque costituire un valido ausilio interpretativo delle pertinenti disposizioni nazionali (ed in primo luogo di quelle introdotte dalla legge n. 351/95 richiamate nell'atto di indirizzo), le quali, nel riferirsi alle attività (o servizi) aeroportuali di assistenza a terra, omettevano tuttavia di fornirne una precisa identificazione.

Come palesato dallo stesso titolo dell'atto ("*atto di indirizzo per la corretta individuazione della normativa di riferimento*"), il Ministro si proponeva soltanto finalità ricognitive della normativa vigente e non intendeva introdurre una nuova disciplina di fonte regolamentare.

167. AdR non poteva dunque, a fronte di una norma di rango legislativo dal contenuto chiaro ed incondizionato, quale l'articolo 9 della legge n. 287/90, ritenere che l'atto di indirizzo ministeriale introducesse deroghe all'articolo 9¹⁷⁷ o comunque divieti di nuove attività di autoproduzione fino al recepimento della direttiva.

168. Nemmeno la nota della DCA del 10 agosto 1998, che faceva per la prima volta esplicito riferimento anche all'autoproduzione, poteva legittimamente essere interpretata da AdR nel senso che essa vietasse ogni nuova attività di assistenza a terra nell'aeroporto in attesa del recepimento della direttiva. Per coerenza con l'atto di indirizzo ministeriale, alla nota poteva attribuirsi solo il senso di chiarire che ogni nuova attività avrebbe richiesto la previa autorizzazione della Direzione Generale dell'Aviazione Civile (di seguito DGAC). D'altra parte, la limitazione della facoltà di operare in autoproduzione ai soli soggetti

¹⁷⁷ *A fronte del chiaro tenore letterale dell'art. 9 della legge n. 287/90, non appare possibile giungere ad escludere dal campo di applicazione della norma l'autoproduzione tramite società controllata non vettore semplicemente per via interpretativa ed utilizzando quale canone ermeneutico la definizione di autoassistenza di cui all'art. 2 lett. f).*

precedentemente autorizzati dalla DGAC non poteva intendersi altrimenti, visto che nessun soggetto che già effettuava i servizi in autoproduzione aveva dovuto in passato ottenere tale autorizzazione¹⁷⁸.

Ad ogni modo, come emerge chiaramente dal tenore della nota ("*in buona sostanza, con il citato provvedimento non si consente ad alcuno [...]*"), la DCA ha inteso solo esplicitare il contenuto dell'atto di indirizzo ministeriale. La nota del 10 agosto 1998 ha pertanto natura meramente interpretativa.

Pertanto, se pure caratterizzata da una formulazione non chiarissima, la nota del 10 agosto 1998 poteva e doveva essere interpretata da AdR in modo conforme alla legge ed allo stesso atto di indirizzo ministeriale.

169. Quanto alla nota della DCA del 2 novembre 1998, come palesato dal tenore dell'atto ("*sembra alla scrivente [...]*") e confermato dal difetto di competenza della DCA a rilasciare autorizzazioni all'autoproduzione, si trattava di un semplice avviso che AdR aveva sollecitato, al di fuori di un quadro procedimentale che lo prevedesse, da un organo che aveva peraltro già indicato nella DGAC l'autorità competente al rilascio delle autorizzazioni. Neanche tale avviso può quindi aver tolto ad AdR ogni autonomia nella determinazione della condotta da tenere in relazione alla richiesta di autoproduzione di Meridiana. D'altra parte, quando, a due giorni di distanza, AdR ha invocato l'intervento della DCA affinché fosse rispettato il contenuto di tale nota, la DCA non ha ritenuto di intervenire.

170. Tra l'altro, il fatto che la DCA, nell'esprimersi con la nota del 2 novembre 1998 nel senso della insussistenza del diritto di autoproduzione invocato da Meridiana, abbia ommesso ogni riferimento alla sua precedente nota del 10 agosto 1998 e si sia limitata a richiamare l'atto di indirizzo ministeriale non fa che confermare le valutazioni sopra esposte in merito alla natura non provvedimentale della nota del 10 agosto 1998.

iii) La violazione dell'articolo 82 del Trattato CE

171. In conclusione, può ritenersi che:

1) l'applicazione al caso di specie dell'articolo 9 della legge n. 287/90 non era incompatibile con i risultati prescritti allo Stato italiano dalla direttiva 96/67/CE;

2) gli atti delle autorità amministrative invocati da AdR a giustificazione del proprio comportamento non possono avere imposto ad AdR di tenere un comportamento contrario all'articolo 9 della legge n. 287/90, in quanto: a) lasciavano sufficiente spazio per un'interpretazione del loro contenuto conforme alla legge; b) avevano, in ogni caso, natura di atti a contenuto meramente interpretativo della legislazione vigente (l'atto di indirizzo ministeriale) o di altro atto amministrativo (la nota della DCA del 10 agosto 1998 rispetto all'atto di indirizzo ministeriale) o natura di semplice parere né obbligatorio, né vincolante (la nota della DCA del 2 novembre 1998).

172. La rigida posizione assunta dal gestore aeroportuale, che ha preteso di continuare a fornire i servizi a Meridiana, rinviando la soluzione del problema¹⁷⁹ ad epoca successiva al recepimento della direttiva, appare dunque imputabile alla sfera di autonomia decisionale di AdR, e non la diretta e necessitata conseguenza di determinazioni imperative delle autorità amministrative.

L'incertezza e complessità del quadro normativo e amministrativo in cui si inserisce la condotta oggetto di valutazione, sebbene suscettibili di attenuare la responsabilità di AdR, non possono valere ad escludere la configurabilità della violazione delle regole di concorrenza. Pertanto, la condotta del gestore aeroportuale, che ha optato per le soluzioni interpretative maggiormente penalizzanti per l'esercizio dell'invocato diritto di autoproduzione, prive di fondamento e comunque contrarie alla legge, configura una fattispecie di illecito anticoncorrenziale.

173. AdR, ostacolando l'esercizio da parte di Meridiana del diritto di autoproduzione ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 287/90, ha dunque abusato della posizione dominante che deteneva nei servizi di supervisione di rampa e di bilanciamento aeromobili in virtù della riserva legale in suo favore della gestione di tali servizi e delle infrastrutture aeroportuali.

¹⁷⁸ Cfr. nota della DCA del 6 giugno 2000 (doc. IE.203).

¹⁷⁹ AdR ha precisato che anche il raggiungimento di un accordo sul personale da trasferire ad Aviation Services non sarebbe stato comunque sufficiente a consentire lo svolgimento dell'attività in autoproduzione. Cfr. allegati 7, 12 e 13 alla denuncia di Aviation Services del 27 novembre 1998 (doc. I.6). Il raggiungimento di un accordo sul personale da trasferire ad Aviation Services avrebbe potuto consentire a quest'ultima di soddisfare il requisito di cui all'art. 1, comma 1-septies, del decreto-legge n. 251/95 richiamato dall'atto di indirizzo ministeriale.

174. L'autoproduzione costituisce per le compagnie aeree uno strumento per mantenere i costi sotto controllo e migliorare la qualità del servizio di trasporto aereo¹⁸⁰. Dalla documentazione acquisita emerge che il costo per Meridiana della fornitura dei servizi di bilanciamento aeromobili e di supervisione di rampa da parte di AdR all'epoca dei fatti ammontava a circa 570 milioni di lire annue¹⁸¹. L'ostacolo frapposto da AdR all'effettuazione dei due servizi in regime di autoproduzione da parte di Meridiana, tramite la sua controllata Aviation Services, ha impedito alla compagnia di realizzare quei risparmi di costo e quei miglioramenti nella qualità dei servizi di trasporto che si attendeva dall'autoproduzione.

Poiché Meridiana opera da e per Fiumicino voli anche su rotte intracomunitarie (collegamenti charter con Parigi, Madrid, Londra e le Isole Canarie)¹⁸², la fattispecie di abuso considerata rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

3) Le condizioni di subconcessione dei locali aeroportuali ai prestatori di servizi di rappresentanza e di supervisione di scalo Cimair e ARE ed altri ostacoli alla loro attività

a) Le risultanze istruttorie

i) Le condizioni praticate da AdR per la subconcessione dei locali aeroportuali

175. Come sopra rilevato, in forza delle disposizioni della Convenzione n. 2820 la messa a disposizione a terzi di aree e locali siti nell'aerostazione da parte di AdR avviene sulla base di convenzioni di subconcessione soggette ad approvazione dell'amministrazione concedente. Anche i corrispettivi richiesti da AdR per l'uso di tali beni da parte dei terzi devono essere "*preventivamente approvati dall'Amministrazione concedente*" (cfr. sopra il paragrafo 50).

176. I corrispettivi per l'uso esclusivo di aree e locali dell'aeroporto di Fiumicino, proposti dal gestore aeroportuale, sono autorizzati in via generale dal Ministero dei Trasporti. Tali corrispettivi sono rappresentati da un canone mensile per metro quadrato, di entità diversa secondo la tipologia del bene subconcesso (uffici, aree per servizi commerciali, locali tecnici e magazzini), o, per i banchi biglietteria/informazioni, da un canone globale annuo ("canoni tabellari demaniali"). L'ultimo aggiornamento dei canoni tabellari demaniali, a valere dal 1997, è stato autorizzato con la nota del Ministero dei Trasporti n. 142529 del 19 dicembre 1996¹⁸³.

177. Peraltro, per la subconcessione di locali destinati alle attività di carattere puramente commerciale, non strettamente connesse all'attività aeronautica (quali esercizi pubblici di ristorazione o vendita al pubblico di prodotti vari), AdR non applica i canoni tabellari bensì corrispettivi (percentuale sul fatturato) di volta in volta definiti con i singoli subconcessionari ed approvati dal Ministero unitamente alle convenzioni di subconcessione¹⁸⁴.

178. Con riguardo alla subconcessione di locali per lo svolgimento di attività di rappresentanza e supervisione di scalo, AdR fino a tutto il 1997 ha applicato i soli canoni tabellari sia alle compagnie aeree che effettuavano direttamente tali attività che alle società che le svolgevano per conto delle compagnie.

ii) La richiesta a Cimair ed ARE di un corrispettivo aggiuntivo al canone

179. Verso la fine del 1997, AdR ha cominciato a considerare l'ipotesi di richiedere alle società di rappresentanza e supervisione la corresponsione di un importo aggiuntivo al canone tabellare. AdR decideva quindi di disdettare il contratto di subconcessione in essere con ARE onde consentire, a partire dal 1998, la

¹⁸⁰ *Provvedimento dell'Autorità n. 1017 del 17 marzo 1993, IBAR/Aeroporti di Roma, sopracitato. Cfr. anche il quinto considerando della direttiva 96/67/CE.*

¹⁸¹ *Cfr. doc. 10.41B.*

¹⁸² *Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di Aviation Services del 6 marzo 2000 (doc. IC.115), pagg. 9-10.*

¹⁸³ *Cfr. doc. 2.43.*

¹⁸⁴ *Cfr. memoria di AdR del 21 marzo 2000 (doc. ID.141), pag. 12.*

revisione delle condizioni per la subconcessione ed in particolare l'introduzione di un corrispettivo variabile a favore di AdR.

Nella stessa epoca, la compagnia aerea Sabena comunicava ad AdR l'intenzione di affidare alla società Cimair lo svolgimento del servizio di supervisione di scalo, fino ad allora effettuato dalla compagnia tramite proprio personale. AdR dava il proprio benestare prospettando la stipula di un contratto di subconcessione con Cimair che avrebbe contemplato il pagamento di canoni per l'utilizzo delle infrastrutture di uso esclusivo e di uso comune¹⁸⁵.

180. Il gestore aeroportuale giustificava la richiesta del corrispettivo aggiuntivo rilevando che le società che operavano utilizzando le infrastrutture aeroportuali "aperte", ossia di uso collettivo e non esclusivo, dovevano contribuire ai costi che AdR era tenuta a sostenere per la gestione e la manutenzione di tali infrastrutture¹⁸⁶.

Sulla base del provvedimento dell'Autorità n. 3501 del 10 gennaio 1996¹⁸⁷, AdR giungeva a definire il corrispettivo per l'utilizzo delle infrastrutture di uso comune per riferimento all'importo della tassa d'imbarco dei passeggeri (15.500 lire¹⁸⁸), importo che le società avrebbero dovuto corrispondere per ogni loro addetto a ciascun volo assistito¹⁸⁹, in analogia con quanto praticato su Fiumicino alle imprese che svolgono servizi di sicurezza aggiuntivi per le compagnie aeree. Tale corrispettivo avrebbe dovuto essere versato dalle società di rappresentanza e supervisione *"in attesa che AdR metta a punto un sistema per imputare ai subconcessionari, in funzione dell'effettivo utilizzo, la quota parte di oneri sostenuti per le manutenzioni, i servizi e quant'altro occorra per il mantenimento delle infrastrutture aeroportuali di uso comune"*¹⁹⁰.

iii) Le convenzioni di subconcessione con ARE e Cimair relative all'anno 1998 e le pronunce del Ministero sulle istanze di approvazione

181. Le convenzioni di subconcessione che furono sottoposte a Cimair ed ARE nel 1998 prevedevano, oltre al suddetto corrispettivo aggiuntivo al canone tabellare, altre clausole che Cimair ha poi denunciato all'Autorità come illegittime. Si tratta in particolare dell'obbligo di comunicare preventivamente ad AdR eventuali ampliamenti di clientela per l'attività di supervisione di scalo e dell'obbligo di utilizzare esclusivamente personale alle dirette dipendenze di Cimair e di comunicare previamente ad AdR l'eventuale utilizzo di personale interinale¹⁹¹. Inoltre, la convenzione con Cimair, riguardante anche la subconcessione di un banco per attività di biglietteria da svolgere in favore della Sabena, prevedeva il pagamento, oltre al canone tabellare, di una *royalty* dell'1% sul fatturato realizzato con tale attività.

Il testo di entrambe le convenzioni prevedeva quale condizione sospensiva l'assenso del Ministero alla subconcessione ed ai relativi corrispettivi.

182. Cimair, pur avendo contestato le predette previsioni contrattuali, nel marzo 1998 sottoscriveva la convenzione di subconcessione sottoposta da AdR, a valere per l'anno 1998, in ragione delle *"urgenti necessità di carattere operativo"*¹⁹².

ARE contestava espressamente, nel corso di incontri tenutisi nella primavera dello stesso anno e per via epistolare, la pretesa di AdR di un corrispettivo ulteriore rispetto al canone tabellare, non richiesto alle compagnie aeree per lo svolgimento delle stesse attività e non autorizzato dal Ministero.

ARE tuttavia non sottoscriveva la convenzione proposita, dichiarando la propria contrarietà anche alla clausola relativa all'obbligo di utilizzare esclusivamente personale alle proprie dipendenze e di comunicare comunque previamente ad AdR il ricorso a personale interinale¹⁹³.

¹⁸⁵ Lettera AdR del 25 novembre 1997, allegato 1 alla denuncia di Cimair (doc. I.11).

¹⁸⁶ Cfr. memoria di AdR del 21 marzo 2000 (doc. ID.141), pag. 12.

¹⁸⁷ Caso I155 - Aeroporti di Roma/Gruppo Sicurezza, in Boll. 1-2/96.

¹⁸⁸ Cfr. legge 5 maggio 1976, n. 324 e successive modifiche.

¹⁸⁹ Nelle convenzioni sottoposte ad ARE e Cimair si presume comunque l'impiego di 1,5 addetti per volo (cfr anche verbale di audizione dei rappresentanti di ARE del 16 dicembre 1999, doc. IB.28, pag. 4).

¹⁹⁰ Cfr. convenzione AdR/Cimair del 19 marzo 1998, art. 3, punto 2 (allegato 11 alla denuncia di Cimair, doc. I.11) e bozza convenzione AdR/ARE del settembre 1998, art. 3, punto 2 (allegata alla denuncia di ARE, doc. I.15).

¹⁹¹ Cfr. convenzione AdR/Cimair del 19 marzo 1998, punto 4 delle premesse e art. 6, punto 2 (allegato 11 alla denuncia di Cimair, doc. I.11) e bozza convenzione AdR/ARE del settembre 1998, punto 8 delle premesse e art. 6, punto 2 (allegata alla denuncia di ARE, doc. I.15).

¹⁹² Cfr. doc. 9.1A.

183. Nel frattempo, il Ministero dei Trasporti, al quale AdR si era rivolto per la prevista approvazione della convenzione di subconcessione sottoscritta con Cimair e dei relativi corrispettivi¹⁹⁴, in data 9 luglio 1998 autorizzava la subconcessione a tale società del banco biglietteria, ma non la richiesta della *royalty* dell'1%. AdR si adeguava consegnando a Cimair il banco biglietteria. Solo in data 27 ottobre 1998 il Ministero si pronunciava positivamente anche sulla subconcessione a Cimair dei locali per la supervisione, denegando però l'autorizzazione per il corrispettivo aggiuntivo al canone tabellare¹⁹⁵.

iv) Le convenzioni di subconcessione con ARE e Cimair relative all'anno 1999 e le pronunce dell'ENAC sulle istanze di approvazione.

184. A seguito del secondo provvedimento ministeriale, AdR non metteva subito a disposizione di Cimair i locali per la supervisione di scalo di cui alla approvata subconcessione, ma decideva di predisporre un nuovo testo di convenzione a valere per l'anno 1999. Infatti, la convenzione del 1998 scadeva il 31 dicembre e Cimair, in vista dell'apertura della nuova "area Schengen" e del conseguente trasferimento dei voli Sabena in tale area, aveva avanzato una diversa richiesta di locali e banchi biglietteria presso il nuovo Terminal B.

185. Nel febbraio 1999 AdR sottoponeva a Cimair due distinte convenzioni di subconcessione (una per i banchi biglietteria, l'altra per i locali per la supervisione). In tali convenzioni, sottoscritte dalle parti il 15 febbraio 1999, viene mantenuta la *royalty* dell'1% sul fatturato della biglietteria, mentre l'obbligo di pagare il corrispettivo di lire 15.500 per addetto/volo viene sostituito dall'impegno "*a versare ad AdR un corrispettivo quale quota di partecipazione ai costi di gestione e di sviluppo dell'aeroporto di Fiumicino; la definizione di tale corrispettivo, attualmente in fase di elaborazione, sarà oggetto, tra le parti, di un separato atto aggiuntivo alla presente convenzione*".

Gli obblighi di Cimair di previa comunicazione degli ampliamenti della clientela e del ricorso al personale interinale e l'obbligo di avvalersi esclusivamente di personale alle dirette dipendenze sono stati sostituiti con gli obblighi di comunicare ad AdR il numero di personale addetto con la tipologia contrattuale utilizzata e, anche solo *ex-post*, l'acquisizione di ulteriori quote di traffico assistito (ai fini del calcolo del corrispettivo dovuto quale contributo ai costi di gestione e sviluppo dell'aeroporto)¹⁹⁶.

186. Stipulate le convenzioni, AdR metteva questa volta subito a disposizione di Cimair i locali ed i banchi biglietteria (in data 22 febbraio 1999) senza attendere l'assenso ministeriale, richiesto in data 26 marzo 1999¹⁹⁷.

In data 4 maggio 1999 l'ENAC dava l'assenso alla subconcessione relativa ai banchi biglietteria, ma non approvava la *royalty* dell'1%¹⁹⁸. Per quanto riguarda i locali per la supervisione, con comunicazione del 27 ottobre 1999 l'ENAC si riservava di provvedere non appena AdR le avesse reso noti "*tutti gli elementi di valutazione tenuto conto che il Decreto Legislativo n. 18/99 prevede vigilanza ENAC in ordine ai corrispettivi richiesti dalle società di gestione ad altri prestatori per verificarne coerenza con costi di gestione e sviluppo aeroportuale*"¹⁹⁹. AdR non ha allo stato ancora presentato all'ENAC le informazioni richieste²⁰⁰.

187. AdR trasmetteva inoltre ad ARE in data 4 maggio 1999 una nuova bozza di convenzione di subconcessione del tutto analoga, anche sul punto del corrispettivo aggiuntivo al canone tabellare, a quella sottoscritta nel mese di febbraio dello stesso anno da Cimair per i locali di supporto alla attività di

¹⁹³ Cfr. lettere di ARE ad AdR del 19 novembre 1998 e del 25 gennaio 1999 (allegati 6 e 7 alla nota di ARE del 30 maggio 2000, doc. IE.198).

¹⁹⁴ Cfr. istanza di AdR del 19 marzo 1998 (doc. 3.99).

¹⁹⁵ Cfr. telex Civilavia del 9 luglio 1998, prot. 136039 (doc. 2.60) e del 27 ottobre 1998 (doc. 2.55). AdR ha inoltrato ricorso straordinario al Capo dello Stato avverso la decisione ministeriale del 27 ottobre 1998. Il ricorso è pendente (cfr. memoria di AdR del 21 marzo 2000, doc. ID.141, pag. 18).

¹⁹⁶ Cfr. allegati 12 e 13 (doc. ID.140) alla memoria di AdR del 21 marzo 2000.

¹⁹⁷ Cfr. allegato 11 (doc. ID. 140) alla memoria di AdR del 21 marzo 2000. Le nuove convenzioni prevedevano comunque che il mancato assenso ministeriale alla subconcessione costituisse condizione risolutiva della loro efficacia (art. 18).

¹⁹⁸ Telex di ENAC/Civilavia del 4 maggio 1999 (doc. 2.44).

¹⁹⁹ Allegato 11 alla nota dell'ENAC del 24 maggio 2000 (doc. IE.192).

²⁰⁰ Cfr. nota dell'ENAC del 24 maggio 2000 (doc. IE.192), pag. 2.

supervisione di scalo. Con lettera del 1° giugno 1999 AdR avvertiva ARE che, in difetto di sottoscrizione del testo trasmesso nel termine di cinque giorni, avrebbe richiesto alla DCA un provvedimento di estromissione per occupazione di beni demaniali senza titolo²⁰¹.

ARE rispondeva evidenziando come non fossero state recepite nella nuova bozza contrattuale le modifiche che aveva sollecitato e come tale bozza non specificasse il corrispettivo aggiuntivo che era chiamata a corrispondere²⁰².

La DCA, con nota del 25 giugno 1999, invitava ARE a sottoscrivere la convenzione predisposta da AdR entro breve termine, non ritenendo di "*poter consentire oltremodo l'utilizzo di beni demaniali in assenza di specifica formalizzazione*"²⁰³. La DCA, dopo aver ascoltato i rappresentanti di ARE, non ha adottato alcun provvedimento in merito²⁰⁴.

188. Le società denunciante non hanno comunque finora corrisposto, né AdR ha fatturato loro, alcun importo a titolo di *royalties* o corrispettivi aggiuntivi al canone tabellare.

v) Il trattamento riservato da AdR agli altri prestatori di servizi di rappresentanza e supervisione presso l'aeroporto di Fiumicino

189. Dalle informazioni e dalla documentazione acquisite in corso di istruttoria è emerso che il trattamento contrattuale che AdR ha previsto per ARE e Cimair è stato riservato anche alle altre due società che, subconcessionarie di beni aeroportuali, effettuano attività di rappresentanza e supervisione di scalo presso Fiumicino, Air Consult ed ITR²⁰⁵. Air Consult, pur contestando con forza la pretesa di AdR del corrispettivo aggiuntivo in assenza di un'approvazione ministeriale²⁰⁶, sottoscriveva nel 1999 il testo di convenzione trasmesso da AdR riservandosi di impugnare le clausole contestate²⁰⁷. ITR non ha invece sottoscritto la convenzione di subconcessione²⁰⁸.

vi) Il trattamento riservato da AdR alle compagnie aeree ed ai soggetti che svolgono altri servizi di assistenza a terra presso l'aeroporto di Fiumicino

190. Dall'istruttoria è invece pacificamente emerso che negli stessi anni 1998 e 1999 le compagnie aeree e le società di servizi che svolgevano per conto di esse, anche in regime di autoproduzione, le altre attività di assistenza a terra²⁰⁹, non erano chiamate, a fronte della subconcessione di locali presso lo scalo di Fiumicino, a versare alcun corrispettivo ulteriore rispetto al canone tabellare.

Analogamente, alle compagnie aeree subconcessionarie di banche biglietteria/informazioni era richiesto il solo canone tabellare²¹⁰.

I vettori non erano tenuti a pagare un corrispettivo specifico per l'utilizzo delle infrastrutture di uso collettivo da parte del proprio personale addetto alla supervisione di scalo.

vii) Il progetto di introduzione di un'access fee a carico di tutti gli operatori che svolgono servizi di assistenza a terra

²⁰¹ Lettera AdR ad ARE del 1° giugno 1999 (cfr. doc. 3.87). Cfr. anche memoria di AdR del 21 marzo 2000 (doc. ID.141), pagg. 22-23.

²⁰² Cfr. lettera di ARE ad AdR del 24 giugno 1999 (allegato 9 alla nota di ARE del 30 maggio 2000, doc. IE.198).

²⁰³ Allegato 17 (doc. ID.139) alla memoria di AdR del 21 marzo 2000.

²⁰⁴ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di ARE del 16 dicembre 1999 (doc. IB.28), pag. 2.

²⁰⁵ Cfr. bozze di convenzioni a valere per l'anno 1998 trasmesse ad AirConsult ed ITR, rispettivamente in data 19 maggio 1998 e 26 agosto 1998 (docc. 2.42 e 9.28A), del tutto analoghe a quelle sottoposte ad ARE e Cimair lo stesso anno. L'istanza di approvazione per la convenzione di ITR è stata inoltrata al Ministero con nota del 4 settembre 1998, prot. 10406 (doc. 9.31A), e non risulta essere stata accolta (cfr. nota dell'ENAC del 24 maggio 2000, doc. IE.192, pag. 3).

²⁰⁶ Cfr. lettera ad AdR del 22 aprile 1999 (doc. 9.33A).

²⁰⁷ Cfr. lettera ad AdR del 29 aprile 1999 (doc. 9.37A) e convenzione sottoscritta il 29 aprile 1999 (doc. 9.38A).

²⁰⁸ Cfr. nota di Distal/ITR Group del 20 giugno 2000 (doc. IF. 218), pag. 2.

²⁰⁹ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di Aviation Services del 6 marzo 2000 (doc. IC.115), pagg. 8-9; verbale dell'audizione dei rappresentanti di EAS del 31 gennaio 2000 (doc. IC.75), pag. 4; nota di GlobeGround del 23 febbraio 2000 (doc. IC.96), pag. 2.

²¹⁰ Cfr. docc. 9.15A e 9.16A relativi ad accordi di subconcessione banche biglietteria stipulati nel 1999 con KLM e Delta Airlines.

191. Avendo il Decreto Legislativo n. 18/99, all'articolo 10, espressamente menzionato corrispettivi da pagare ai gestori aeroportuali "per l'utilizzo [...] dei beni d'uso comune", i quali devono essere "pertinenti ai costi di gestione e sviluppo del singolo aeroporto in cui le attività si svolgono", gli uffici interni di AdR hanno cominciato nel corso del 1999 uno studio volto a definire i criteri per la determinazione di tali corrispettivi. Il lavoro svolto ha portato alla elaborazione di una bozza di documento²¹¹ che ipotizza la copertura dei costi di gestione e sviluppo dell'aeroporto attraverso, da un lato, i ricavi per diritti aeroportuali (tasse di imbarco passeggeri, diritti di approdo, decollo e sosta, tassa erariale merci) e, dall'altro, il contributo per l'utilizzo di beni di uso comune in via di introduzione (*access fee*). L'*access fee* viene ipotizzata a carico dei vari operatori aeroportuali che svolgono servizi di assistenza a terra (autoproduttori, *handler* terzi e la stessa ADRH), i quali sarebbero chiamati a contribuzione in relazione alla diversa misura con cui le rispettive attività gravano sull'infrastruttura. Verrebbero esentate dal contributo le attività di assistenza amministrativa a terra (rappresentanza) e di supervisione di scalo.

192. Attualmente la misura dell'*access fee* è stata definita solo per ADRH, che corrisponderà ad AdR, sulla base della convenzione di subconcessione tra esse conclusa, il 3% del proprio fatturato derivante dalle attività di assistenza a terra²¹². AdR ha sottoposto alla verifica dell'ENAC tale importo, che dovrebbe, nelle intenzioni del gestore, essere applicato a tutti i prestatori ed autoproduttori di servizi di assistenza a terra²¹³. In attesa della sollecitata determinazione dell'ENAC, AdR non ha ancora richiesto il pagamento dell'*access fee* agli altri prestatori di assistenza a terra²¹⁴. AdR prevede comunque di inserire in tutte le convenzioni di subconcessione di locali ed aree aeroportuali che verranno stipulate nel prossimo futuro con prestatori ed autoproduttori di servizi di assistenza a terra una clausola (analoga a quella inserita nella versione del 1999 delle convenzioni di subconcessione con le società di rappresentanza e supervisione), che impegna il subconcessionario al pagamento di un corrispettivo per l'utilizzo dei beni comuni, da definirsi con separato accordo²¹⁵.

viii) *L'estensione delle attività di assistenza di AdR alla supervisione di scalo e le offerte formulate ai clienti di Cimair e ARE*

193. Nel corso del 1997, AdR andava impostando una nuova politica commerciale tendente ad ampliare la gamma dei servizi di *handling* offerti alle compagnie aeree.

Nell'ambito di tale politica AdR ha cominciato a proporsi anche come fornitore di servizi di supervisione di scalo, tra l'altro formulando offerte a vettori clienti di Cimair ed ARE²¹⁶.

ix) *L'accordo di garanzia AdR/ARE relativo alle spettanze delle compagnie aeree*

194. Sin dal 1990, in base ad accordi stipulati annualmente con AdR, ARE provvedeva per conto di alcuni vettori al pagamento delle fatture emesse da AdR riguardanti diritti di approdo e partenza nonché tariffe per i servizi di *handling*. In base a tali accordi ARE si impegnava a garantire il pagamento delle spettanze di numerosi vettori clienti attraverso la prestazione di fidejussioni bancarie a prima richiesta e cambiali con scadenza a vista.

L'accordo di garanzia consentiva ad ARE di godere di credito commerciale presso AdR e di poter pagare le spettanze dei vettori con rimesse periodiche dietro presentazione di fattura a saldo di AdR. I vettori garantiti non erano perciò sottoposti al regime del pagamento c.d. "cash", ossia il pagamento effettuato volo per volo, sottobordo e prima della partenza dell'aeromobile. ARE ha evidenziato come tale regime possa comportare maggiori complicazioni e possibilità di inconvenienti operativi, talora all'origine di ritardi nella partenza degli aeromobili.

²¹¹ Cfr. docc. 6.260 e 8.369.

²¹² Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti di AdR del 22 marzo 2000 (doc. ID.141), pag. 11. Cfr. anche convenzione di subconcessione AdR/ADRH (doc. 9.54A).

²¹³ Cfr. lettera di AdR all'ENAC del 14 febbraio 2000 (allegato 12 alla nota di AdR del 31 marzo 2000, doc. ID.162bis).

²¹⁴ Cfr. verbale dell'audizione dei rappresentanti di AGISA dell'8 marzo 2000 (doc. IC.117), pag. 9.

²¹⁵ Cfr. nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195), pagg. 4-5 e relativo allegato 12.

²¹⁶ Cfr. allegato 2 alla denuncia di Cimair (doc. I.11); denuncia di ARE del 3 agosto 1999 (doc. I.15), pag. 4, ed allegata lettera di ARE ad AdR del 18 marzo 1999; nota di ARE del 10 gennaio 2000 (doc. IB.35), pag. 9, e relativo allegato 69; verbale dell'audizione dei rappresentanti di AdR del 21 marzo 2000 (ID.141), pag. 8. I contatti avuti da AdR con i clienti di ARE e Cimair non hanno comunque portato al raggiungimento di un accordo.

195. In data 30 settembre 1998 AdR inviava ad ARE formale disdetta dell'accordo di garanzia a decorrere dal 1° gennaio 1999²¹⁷. Conseguentemente, nel gennaio 1999 AdR informava i vettori già garantiti da ARE della cessazione del regime di garanzia e del loro assoggettamento al regime di pagamento *cash*²¹⁸. Seguivano nel 1999 diversi contatti tra le parti ai fini dell'eventuale rinnovo, chiesto da ARE, dell'accordo di garanzia. Tali contatti non portarono alla conclusione di un nuovo accordo, anche per l'intenzione di AdR di accettare fideiussioni solo direttamente dai vettori²¹⁹.

196. Secondo le informazioni acquisite, le società di rappresentanza e supervisione operanti nell'aeroporto di Fiumicino che hanno sottoscritto il testo di convenzione di subconcessione loro sottoposto da AdR non hanno posto in essere con il gestore aeroportuale rapporti di garanzia relativi al pagamento delle spettanze dei vettori da esse rappresentati²²⁰.

b) Argomentazioni delle parti

197. La denunciante Cimair ha evidenziato che nessun corrispettivo ulteriore rispetto al canone tabellare dovrebbe essere dovuto per l'attività di supervisione di scalo, non trattandosi di attività di *handling*, ma di attività tipica del vettore, che questi può svolgere in proprio o demandare a terzi e che non può quindi comportare oneri aggiuntivi oltre a quelli che al vettore fanno già carico in applicazione della normativa vigente. Anche la *royalty* pretesa sul fatturato dell'attività di biglietteria costituirebbe una condizione ingiustificatamente gravosa. Gli obblighi di comunicazione ad AdR dell'acquisizione di nuovi clienti configurerebbero una indebita ingerenza nell'attività della società, preordinata ad ulteriori interferenze concorrenziali. Il mancato rilascio, al 25 gennaio 1999, dei locali di cui alla convenzione di subconcessione del marzo 1998 avrebbe costituito un ostacolo all'ingresso di Cimair nel mercato dei servizi di supervisione di scalo²²¹.

198. Anche ARE ritiene che nessun corrispettivo aggiuntivo al canone tabellare sia dovuto ad AdR e che nessun compenso sia esigibile per l'uso delle parti comuni dell'aeroporto, essendo tale compenso compreso nelle tasse di approdo e decollo dell'aeromobile corrisposte dalle compagnie aeree.

ARE pone in evidenza, da un lato, la disparità di trattamento tra il vettore che utilizza i servizi di ARE per l'attività di supervisione (equiparabile all'attività propria del Caposcalo) e, dall'altro, il vettore che utilizzi un Caposcalo alle proprie dipendenze; il primo deve sostenere, rimborsandolo ad ARE, un compenso aggiuntivo per l'uso delle parti comuni (a fronte del quale già corrisponde i diritti aeroportuali) che non è richiesto al secondo.

Da ultimo ARE ha rilevato che il mancato pagamento del corrispettivo aggiuntivo al canone tabellare non è circostanza tale da escludere l'abusività della condotta di AdR e che il rifiuto di stipulare un nuovo accordo di garanzia costituisce un comportamento discriminatorio, considerata l'esistenza di analoghi accordi tra AdR ed altri operatori²²².

199. AdR ritiene legittimo, alla luce delle disposizioni della Convenzione di concessione n. 2820 e del provvedimento dell'Autorità n. 3501/96, richiedere la corresponsione di un compenso a chiunque utilizzi le strutture aeroportuali quale contributo alle spese di manutenzione ed ai servizi relativi alle infrastrutture di uso collettivo. AdR rileva come, nel citato provvedimento, l'Autorità abbia ritenuto "*equo che l'impresa che gestisce in esclusiva una risorsa essenziale per lo svolgimento di una determinata attività da parte di terzi richieda un compenso per l'utilizzo di tale risorsa*". L'Autorità avrebbe confermato la ragionevolezza del contributo anche nell'ipotesi in cui gli operatori (nella fattispecie si trattava delle imprese che prestano servizi di sicurezza aggiuntivi alle compagnie aeree) corrispondano un canone di locazione per l'uso esclusivo di locali determinati. L'Autorità, infine, avrebbe chiarito che, poiché "*il contributo per l'uso delle parti comuni da parte delle compagnie aeree è rappresentato dal pagamento delle tariffe di assistenza a terra e dei diritti*

²¹⁷ Allegato 20 (doc. ID.139) alla memoria di AdR del 21 marzo 2000.

²¹⁸ Cfr. doc. 3.83, nonché allegato 21 (doc. ID.139) alla memoria di AdR del 21 marzo 2000.

²¹⁹ Cfr. allegati 21-23 alla nota di ARE del 30 maggio 2000 (doc. IE.198) e allegato 2 alla nota di ARE del 9 giugno 2000 (doc. IF.214).

²²⁰ Cfr. note di Cimair del 13 giugno 2000 (doc. IF.215) e di Air Consult del 13 giugno 2000 (doc. IF.217).

²²¹ Cfr. denuncia di Cimair del 29 gennaio 1999 (doc. I.11).

²²² Cfr. memoria di ARE del 25 luglio 2000, doc. IF. 237.

di approdo e partenza", la richiesta del compenso aggiuntivo alle società di servizi non sarebbe discriminatoria²²³.

200. AdR ha affermato che lo svolgimento da parte di terzi, per conto dei vettori, dei servizi di supervisione e rappresentanza non può essere assimilato allo svolgimento diretto di tali attività da parte dei vettori stessi, trattandosi di attività supplementari rispetto a quelle svolte dal vettore. Ciò motiverebbe l'inserimento dei servizi di rappresentanza e supervisione di scalo nell'elenco dei servizi di assistenza a terra allegato alla direttiva e al Decreto Legislativo di recepimento. Anch'esse pertanto, come le altre attività di *handling* menzionate in tale allegato, sarebbero soggette all'applicazione del corrispettivo per l'utilizzo di beni di uso comune previsto dalle disposizioni della direttiva 96/67/CE (artt. 8 e 16) e del Decreto Legislativo n. 18/99 (articolo 10) che regolano l'accesso degli operatori alle infrastrutture aeroportuali.

201. Avendo AdR richiesto il corrispettivo aggiuntivo a tutte e quattro le società che svolgono su Fiumicino i servizi di rappresentanza e supervisione, non sussisterebbe alcun profilo di discriminazione tra operatori esercenti la medesima attività.

Inoltre, AdR ha previsto di inserire anche nelle nuove convenzioni da stipularsi con le compagnie aeree che svolgono servizi di assistenza in autoproduzione e con i nuovi *handler* una clausola che impegna il subconcessionario al pagamento di un corrispettivo aggiuntivo, da determinarsi in secondo momento in attesa della messa a punto dei criteri per determinare l'*access fee* di cui all'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99. Sarebbe pertanto da escludersi ogni discriminazione anche rispetto agli altri operatori aeroportuali.

202. I corrispettivi aggiuntivi non sono stati comunque ad oggi versati né da Cimair né da ARE, per cui, secondo AdR, la relativa previsione non può esser stata di ostacolo alla loro attività.

203. La *royalty* prevista a carico di Cimair sulla biglietteria troverebbe giustificazione nella natura commerciale dell'attività.

Gli obblighi di comunicazione degli ampliamenti di clientela, previsti a carico delle denunciante dalle controverse convenzioni di subconcessione, sarebbero, secondo AdR, giustificate dall'esigenza di adeguare il corrispettivo aggiuntivo all'effettiva consistenza dell'attività svolta dal subconcessionario. Tra l'altro, nella versione del 1999, non figura più l'obbligo di comunicazione preventiva, l'informativa potendo essere data anche successivamente all'acquisizione di nuovi clienti.

Le disposizioni convenzionali relative all'utilizzo del personale sarebbero giustificate dal carattere personale dell'assegnazione dei locali e dalla preoccupazione di far rispettare le norme in materia di trattamento del personale.

204. AdR ha inoltre rilevato che i provvedimenti ministeriali di diniego dell'approvazione dei corrispettivi aggiuntivi sarebbero illegittimi. In ogni caso, il ritardo nel rilascio dei locali richiesti da Cimair sarebbe imputabile al ritardo con cui il Ministero si è espresso sulle relative subconcessioni stipulate nel 1998. Nel 1999, proprio per evitare tale problema, AdR ha consegnato i locali prima ancora di richiedere l'assenso ministeriale. Quanto ad ARE, tale società, non avendo sottoscritto la convenzione di subconcessione, occuperebbe beni demaniali senza titolo.

205. Relativamente all'accordo di garanzia con ARE, AdR ha spiegato di averlo disdettato perché ritenuto non più conveniente in relazione alle commissioni previste a favore di ARE ed in ragione del deteriorarsi dei rapporti dovuto al comportamento "*polemico e pretestuoso*" tenuto da ARE nel corso del 1998.

206. In definitiva, l'attività delle denunciante Cimair ed ARE non sarebbe stata ostacolata in alcun modo da AdR, la stessa ARE avendo continuato persino a godere dei locali in assenza di formalizzazione del rapporto subconcessorio²²⁴.

c) Valutazione giuridica

²²³ La misura inizialmente stabilita in lire 15.500 per addetto/volo sarebbe stata determinata proprio in analogia a quanto previsto per le imprese che erogano servizi di sicurezza aggiuntivi e assentito dall'Autorità.

²²⁴ Cfr. memoria di AdR del 21 marzo 2000 (doc. ID.141); verbale di audizione dei rappresentanti di AdR del 22 marzo 2000 (doc. ID.142); nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195); nota di AdR dell'8 giugno 2000 (doc. IE.209).

207. La pretesa avanzata da AdR di inserire nelle convenzioni di subconcessione da stipularsi nel 1998 e 1999 con le società che svolgono per conto delle compagnie aeree attività di rappresentanza e supervisione di scalo la previsione dell'obbligo di corrispondere un contributo per l'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali di uso collettivo non appare fondata.

208. Va evidenziato, in primo luogo, che le attività in questione rientrano tradizionalmente e tipicamente nella sfera delle attività proprie delle compagnie aeree. Tale assunto, condiviso dallo stesso Ministero dei Trasporti nella nota del 16 gennaio 1998 prot. 130353 concernente il subentro di Cimair nello svolgimento dell'attività di supervisione di scalo per conto della Sabena²²⁵, risulta pienamente confermato dalla considerazione che di tali attività viene fatta nell'articolo 4 del *Main Agreement* dello SGHA IATA²²⁶ e fedelmente recepita nel corrispondente articolo 4 dei contratti di *handling* predisposti e conclusi da AdR con i vettori aerei nel 1997.

L'articolo 4 dei contratti di *handling* stipulati da AdR, relativo alla "*organizzazione del vettore*", prevede infatti, al punto 1, che "*il vettore potrà tenere a proprie spese suoi legali rappresentanti*" in aeroporto, i quali potranno "*controllare i locali, i mezzi e l'esecuzione dei servizi forniti al vettore da AdR, consigliare e coadiuvare AdR stessa, prestare assistenza ai propri clienti e aeromobili senza, peraltro, interferire e sostituirsi nell'esecuzione dei servizi di competenza di AdR*". Lo stesso articolo, al punto 2, aggiunge che "*il Vettore potrà, previa comunicazione scritta ad AdR e a sue spese, incaricare un supervisore (persona fisica o società) di controllare i servizi resi da AdR*" e che tale supervisore "*avrà le medesime facoltà riconosciute al rappresentante del Vettore*" al punto 1. Al punto 3, si precisa che "*l'attività svolta dal rappresentante del Vettore o dal supervisore verrà effettuata sotto l'esclusiva responsabilità del Vettore*" e che "*locali ed attrezzature da porre a disposizione del rappresentante del Vettore e del supervisore da parte di AdR saranno oggetto di separato accordo*"²²⁷. Previsioni del tutto analoghe sono previste nella bozza di contratto di *handling* definita nel 1999 tra AdR ed IBAR²²⁸.

Tali disposizioni dimostrano con chiarezza come l'attività di supervisione svolta da una società terza sia del tutto analoga a quella che il vettore svolgerebbe altrimenti tramite proprio personale, rientri nella sfera organizzativa propria del vettore e si distingua nettamente dai servizi di *handling* tradizionalmente intesi. Altrettanto può dirsi con riferimento all'attività di rappresentanza della compagnia aerea che può essere affidata a terzi laddove la compagnia stessa non disponga di "*suoi legali rappresentanti*" presso l'aeroporto.

209. Le caratteristiche delle attività in questione rendono la fattispecie in esame assai diversa da quella considerata dall'Autorità nel provvedimento n. 3501/96 e relativa ai servizi di sicurezza aggiuntivi erogati alle compagnie aeree dagli istituti di vigilanza operanti nell'aeroporto di Fiumicino.

L'Autorità aveva, infatti, evidenziato come detti servizi costituissero attività supplementare e diversa rispetto a quella limitata forma di controllo effettuato a fini di sicurezza da alcune compagnie aeree tramite il proprio personale (riconcilio bagagli in transito). L'Autorità aveva inoltre rilevato come gli addetti delle compagnie che svolgevano tale attività di riconcilio non utilizzassero "*le infrastrutture aeroportuali in modo diverso rispetto a quello richiesto per svolgere le normali operazioni di supervisione*". L'estraneità delle attività di sicurezza aggiuntive rispetto alla sfera delle attività di controllo normalmente effettuate dalle compagnie aeree in relazione all'insieme dei servizi di *handling* svolti dal gestore aeroportuale (destinati a garantire l'operatività dell'aeromobile) giustificava, secondo l'Autorità, il fatto che venisse addebitato agli istituti di vigilanza, e non anche alle compagnie aeree che autoproducevano il servizio di riconcilio bagaglio in transito, un compenso specifico (aggiuntivo rispetto al canone di locazione per l'utilizzo esclusivo di un locale determinato) per la messa a disposizione delle infrastrutture aeroportuali di uso collettivo. Tali compagnie aeree, infatti, contribuivano anch'esse ai costi di gestione di dette infrastrutture attraverso il "*pagamento delle tariffe di assistenza a terra e dei diritti di approdo e di partenza*", i quali coprivano anche l'utilizzazione delle infrastrutture ascrivibile allo svolgimento diretto di quel servizio di controllo²²⁹.

²²⁵ *Allegato 9 alla denuncia di Cimair del 29 gennaio 1999 (doc. I.11), ove si legge che "le attività in argomento non riguardano i servizi aeroportuali di assistenza assicurati dal gestore aeroportuale, ma attività tipiche del vettore che si aggiungono a quelle svolte dal gestore".*

²²⁶ *Cfr. IATA AHM 810, versione dell'aprile 1998, allegato n. 10 al verbale di audizione dei rappresentanti dell'IBAR del 26 gennaio 2000 (doc. IB.61) e versione dell'aprile 1993, allegato 11 alla nota di AdR del 26 maggio 2000 (doc. IE.195).*

²²⁷ *Cfr. contratti di handling con le compagnie [omissis] (docc. da 4.121 a 4.157) e [omissis] (doc. ID162bis, all. 1).*

²²⁸ *Cfr. allegato 3 alla nota di AdR del 12 aprile 2000 (doc. IE.172).*

²²⁹ *Cfr. provvedimento dell'Autorità n. 3501 del 10 gennaio 1996, 1155 - Aeroporti di Roma/Gruppo Sicurezza, sopraccitato, par. 20.*

210. Alla stregua delle considerazioni svolte nel citato provvedimento dell'Autorità, deve quindi ritenersi che lo svolgimento delle attività di rappresentanza e supervisione di scalo da parte di società incaricata dal vettore, nella misura in cui sostituisce la diretta effettuazione delle stesse da parte del personale di questo, non comporta ulteriori aggravii in termini di utilizzo dei beni di uso comune e, di conseguenza, non può essere assoggettata ad un contributo che costituirebbe una indebita duplicazione di importi già corrisposti dal vettore nella forma di diritti aeroportuali.

211. Tale conclusione non appare contraddetta dall'inserimento dei servizi di rappresentanza e supervisione nell'elenco dei servizi di assistenza a terra di cui agli allegati della direttiva 96/67/CE e del Decreto Legislativo n. 18/99. Tale inserimento non muta evidentemente la natura delle attività in questione, che rientrano pur sempre all'interno della sfera organizzativa e di controllo del vettore.

212. Il fatto poi che l'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99 contenga, accanto a compensi per l'utilizzo delle strutture centralizzate e dei beni in uso esclusivo, anche corrispettivi per l'utilizzo "*dei beni di uso comune*" non implica la facoltà dei gestori di addebitare simili corrispettivi in relazione allo svolgimento in aeroporto di qualsivoglia attività.

Lo stesso criterio normativo della pertinenza dei corrispettivi richiesti "*ai costi di gestione e sviluppo dell'aeroporto*", stabilito dall'articolo 10, esclude infatti che possano legittimamente richiedersi, alle società che svolgono attività di supervisione e rappresentanza per conto delle compagnie aeree, contributi per la copertura di costi già considerati in sede di addebito alle compagnie dei diritti aeroportuali²³⁰.

213. Peraltro, va osservato che il Ministero dei Trasporti si è a più riprese pronunciato in senso negativo sulla richiesta di AdR di approvazione del corrispettivo aggiuntivo per la supervisione di scalo e della *royalty* sul fatturato dell'attività di biglietteria (cfr. paragrafi 183 e 186).

Le relative previsioni nelle convenzioni sottoscritte da Cimair non hanno quindi avuto efficacia. Del resto, tali oneri non sono stati di fatto corrisposti da nessuna delle società denunciante né dagli altri operatori presenti sul mercato, né richiesti in pagamento da AdR.

214. Per quanto riguarda la disponibilità dei locali e banchi richiesti, va osservato che AdR nel 1998 ha consegnato a Cimair il banco biglietteria subito dopo l'approvazione della subconcessione da parte del Ministero, nonostante la mancata approvazione della *royalty* sul fatturato. Il ritardo nella consegna dei locali per la supervisione di scalo è dipeso dal fatto che il Ministero ha approvato la subconcessione solo a fine ottobre 1998 e che Cimair, in vista dell'apertura della nuova "area Schengen", aveva fatto richiesta di locali presso il nuovo Terminal B. Stipulate le nuove convenzioni di subconcessione nel febbraio 1999, AdR ha prontamente consegnato a Cimair i beni subconcessi. Non sembra pertanto che AdR abbia concretamente ostacolato l'attività di Cimair.

Eguale considerazione può essere svolta con riferimento alla società ARE, per la quale non vi è stata interruzione nel godimento dei locali, nonostante la mancata sottoscrizione della convenzione di subconcessione sottopostale da AdR.

215. Le previsioni relative agli obblighi della subconcessionaria di comunicare ad AdR ampliamenti di clientela e le restrizioni e gli oneri di informativa in materia di utilizzo del personale appaiono potenzialmente restrittive considerato il rapporto di concorrenza esistente tra gestore e subconcessionarie.

Va rilevato tuttavia come di tali obblighi, divenuti efficaci nella più attenuata versione di cui alla convenzione del 1999 e solo rispetto a Cimair (che ha sottoscritto la medesima convenzione), AdR non abbia preteso il rispetto. D'altronde, l'obbligo di comunicazione degli ampliamenti di clientela sarebbe stato funzionale al calcolo di un corrispettivo aggiuntivo che ad oggi non è stato né determinato né approvato dall'amministrazione concedente.

216. La mancata stipulazione, dopo il 1998, di un nuovo accordo con ARE per la garanzia dei pagamenti dei vettori da questa assistiti non appare configurare un comportamento abusivo da parte di AdR, la conclusione di un tale accordo di garanzia non costituendo evidentemente un obbligo per il gestore aeroportuale. D'altra parte, anche altre società di rappresentanza e supervisione, concorrenti di ARE, pur avendo sottoscritto convenzioni di subconcessione del tutto analoghe a quella proposta alla denunciante, non hanno in essere con AdR simili accordi.

²³⁰ *Sembra significativo il fatto che nei documenti relativi al progetto di introduzione di un'access fee gli stessi uffici di AdR abbiano ipotizzato di non assoggettare a tale contribuzione le attività di rappresentanza e supervisione: cfr. paragrafo 191 e docc. 6.260 e 8.369.*

217. Non sembrano quindi sussistere i presupposti per ritenere che le condotte di AdR relative alla subconcessione di beni aeroportuali alle società operanti nei servizi di rappresentanza e supervisione di scalo abbiano costituito uno sfruttamento abusivo di posizione dominante vietato dall'articolo 82 del Trattato CE.

Sulla base delle suesposte considerazioni:

DELIBERA

a) che il sistema di sconti quantità sulle tariffe per i servizi di assistenza a terra adottato dalla società Aeroporti di Roma Spa presenta caratteristiche tali da fidelizzare la domanda di tali servizi e da ostacolare l'accesso di concorrenti ai relativi mercati, non più soggetti a riserva legale. Tuttavia, data l'assenza nel periodo di applicazione di tali sconti di alternative di fornitura per i vettori, per cause estranee alla condotta della società, non risulta posta in essere alcuna violazione dell'articolo 82 del Trattato CE;

b) che il sistema di sconti sulle tariffe per i servizi di assistenza a terra legati alla durata degli accordi di fornitura adottato dalla società Aeroporti di Roma Spa presenta caratteristiche tali da fidelizzare la domanda di tali servizi, da ostacolare l'accesso di concorrenti ai relativi mercati, non più soggetti a riserva legale, e da determinare discriminazioni tra vettori. Tuttavia, stante il mancato perfezionamento di accordi pluriennali con i vettori e la conseguente mancata applicazione di tali sconti, non risulta posta in essere alcuna violazione dell'articolo 82 del Trattato CE;

c) che la condotta tenuta dalla società Aeroporti di Roma Spa, relativamente alla richiesta di Meridiana di svolgere i servizi di bilanciamento aeromobili e supervisione di rampa in autoproduzione tramite la controllata Aviation Services, configura un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE;

d) che il comportamento posto in essere dalla società Aeroporti di Roma Spa relativamente alle denunciate condizioni di subconcessione dei locali aeroportuali ai prestatori di servizi di rappresentanza, supervisione di scalo e biglietteria per conto di compagnie aeree non costituisce uno sfruttamento abusivo di posizione dominante vietato dall'articolo 82 del Trattato CE, non avendo tali condizioni trovato applicazione e non essendo stata in altro modo ostacolata l'attività di detti prestatori.

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Rita Ciccone

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesaurò

* * *