

**Segnalazione/Parere****PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE E PROGRESSIVA PRIVATIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ CHE  
AFFERISCONO AGLI SCALI AEROPORTUALI****DATI GENERALI**

*articolo* 21-Attività di segnalazione al Parlamento e al Governo, 22-Attività consultiva  
(L.287/90)

*rif* AS274

*decisione* 29/01/2004

*invio* 05/02/2004

**PUBBLICAZIONE**

*bollettino n.* 5/2004

**SEGNALAZIONE/PARERE**

*mercato* (6323) Altre attività connesse ai trasporti aerei  
(1) TRASPORTI, MAGAZZINAGGIO E COMUNICAZIONI

*destinatari* Al Presidente del Senato della Repubblica  
Al Presidente della Camera dei Deputati  
Al Presidente del Consiglio dei Ministri  
Al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti  
Al Presidente dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile

▼ **Testo Segnalazione/Parere****AS274 - PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE E PROGRESSIVA PRIVATIZZAZIONE  
DELLE ATTIVITÀ CHE AFFERISCONO AGLI SCALI AEROPORTUALI**

Roma, 5 febbraio 2004

Al Presidente del Senato della  
Repubblica  
Prof. Marcello Pera  
Al Presidente della Camera dei  
Deputati  
On.le Pier Ferdinando Casini  
Al Presidente del Consiglio dei  
Ministri  
On.le Silvio Berlusconi  
Al Ministro delle Infrastrutture  
e dei Trasporti  
On.le Pietro Lunardi  
Al Presidente dell'Ente  
Nazionale per l'Aviazione Civile  
Prof. Vito Riggio

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la presente segnalazione, effettuata ai sensi dell'articolo 21 e dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende esprimere alcune considerazioni in merito alle problematiche di carattere concorrenziale relative alla gestione degli scali e delle attività aeroportuali.

2. Tali problematiche concernono tanto aspetti relativi al sistema aeroportuale nel suo complesso, quali ad esempio le modalità di rilascio e rinnovo delle concessioni per la gestione delle infrastrutture di scalo, quanto aspetti riguardanti specifici servizi svolti in aeroporto.

In particolare, si rileva che, nonostante il Decreto Legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, di recepimento della Direttiva 96/67/CE del 15 ottobre 1996, abbia avviato il processo di liberalizzazione del settore, permangono importanti impedimenti al raggiungimento degli obiettivi legislativi di riduzione dei costi di gestione delle compagnie aeree e di miglioramento della qualità offerta agli utenti.

3. Ciò posto, la presente segnalazione si concentra sulle seguenti questioni: le modalità di scelta e assegnazione delle concessioni per la gestione delle infrastrutture aeroportuali, nonché la durata delle concessioni medesime; la determinazione delle tariffe relative ai servizi centralizzati; il rischio di estensione della posizione dominante del gestore delle infrastrutture aeroportuali nei mercati contigui; il ruolo del regolatore.

## **LE CONCESSIONI PER LA GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI**

### ***L'attuale assetto della gestione delle infrastrutture aeroportuali italiane***

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

Sulla base di tale presupposto, le infrastrutture aeroportuali italiane sono state tipicamente affidate ad un unico soggetto, mediante una concessione in esclusiva. La caratteristica di servizio di interesse collettivo degli scali ha poi fatto sì che i titolari delle concessioni ed i soggetti che sostenevano gli investimenti necessari siano stati per lo più enti pubblici, centrali o locali.

5. Negli ultimi anni è invece emerso un interesse dell'imprenditoria privata, intenzionata ad esercitare direttamente le attività connesse alla gestione degli aeroporti, ovvero a entrare nel capitale delle esistenti società di gestione. Infatti, la realtà aeroportuale ha manifestato rilevanti opportunità di profitto, anche in considerazione del ruolo dell'aeroporto quale fattore di sviluppo dell'area territoriale limitrofa.

6. Tuttavia, le concrete possibilità di accesso di nuovi operatori nel settore della gestione aeroportuale risultano fortemente limitate da due fattori: in primo luogo, si rileva una forte disparità - e in determinati casi una grave incertezza - in relazione alle situazioni concessorie esistenti nei diversi scali; in secondo luogo, non vengono utilizzate procedure di selezione che consentano di individuare il soggetto più idoneo all'assegnazione della concessione.

7. Quanto al primo punto, si rileva che soltanto un metodo omogeneo di rilascio e rinnovo delle concessioni può condurre a un quadro di riferimento certo e trasparente, idoneo ad incentivare investimenti in ambito aeroportuale da parte delle imprese private. Al contrario, le situazioni concessorie rinvenibili negli scali italiani sono molto diversificate, tanto da potersi delineare due opposte condizioni di fatto.

8. Da un lato, alcune imprese hanno ottenuto una concessione totale dell'aeroporto, per un periodo di tempo prolungato<sup>11</sup> [Per gestione totale si intende l'affidamento dell'intero aeroporto, comprese le infrastrutture di volo, ad un unico soggetto, per disposizione di una specifica norma in deroga all'art. 694 del Codice della Navigazione. La società di gestione assicura i servizi aeroportuali attivi e passivi concernenti l'intera struttura e percepisce tutte le entrate ricavabili dall'esercizio dell'attività aeroportuale, nonché la totalità degli introiti di pertinenza dello Stato.]. Rientrano in questa categoria i seguenti gestori: Aeroporti di Roma (Fiumicino e Ciampino), SEA (Malpensa e Linate), SACBO (Orio al Serio), SAVE (Venezia), SAGAT (Torino), Aeroporti di Genova (Genova), SEAP (Bari, Brindisi, Foggia e Taranto), Aeroporto di Firenze (Firenze), GESAC (Napoli). In particolare,

va evidenziato che la durata tipica di tali rapporti concessori è particolarmente elevata, nell'ordine del quaranta anni.

9. Dall'altro lato, un certo numero di gestori è in attesa dell'ottenimento di una concessione totale. Tali soggetti hanno operato per anni in condizioni di incertezza, fruendo di concessioni parziali, spesso precarie<sup>22</sup> [La concessione parziale prevede che le infrastrutture di volo rimangano di competenza statale, mentre le aerostazioni e le relative pertinenze sono affidate al concessionario, ai sensi dell'art. 694 del Codice della Navigazione.]. Per ovviare a tale situazione, è intervenuta la Legge n. 135/97, che all'articolo 17 prevede che l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (di seguito ENAC) rilasci al gestore aeroportuale un'autorizzazione, rinnovata di anno in anno, alla gestione ed alla riscossione diretta dei diritti di approdo e di decollo, con il vincolo di destinare tali risorse ad investimenti nelle infrastrutture. Successivamente, l'ENAC ha siglato con i gestori delle convenzioni provvisorie triennali, che prevedevano anche il trasferimento delle strutture aeroportuali all'ENAC per il futuro consolidamento del titolo in capo ai gestori, in base al regolamento n. 321/97, attuativo della Legge n. 537/93. Dette convenzioni, tuttavia, sono venute a scadenza, senza che sia intervenuta l'approvazione ministeriale. Sono interessati da tale situazione i gestori degli aeroporti di Palermo, Bologna, Pisa, Brescia, Treviso, Verona, Reggio Emilia, Perugia, Ancona, Pescara, Olbia, Trieste, Lamezia Terme, Cagliari.

10. In relazione al secondo punto, si evidenzia che per l'individuazione dei soggetti incaricati della gestione degli aeroporti non si è mai fatto ricorso al raffronto concorrenziale tra più operatori, al fine di individuare le imprese che fossero in grado di operare in maniera più efficiente nella prestazione dei servizi e più efficace nella promozione dello sviluppo dei traffici e del territorio circostante. Per di più, sia per le gestioni totali sia per le gestioni parziali o precarie si è di regola proceduto all'automatico rinnovo del titolo in capo al medesimo soggetto.

11. In tale contesto, è all'esame della Commissione Trasporti della Camera dei Deputati una proposta di legge recante il titolo "Modifiche al codice della navigazione e disposizioni in materia di sicurezza ed efficienza del trasporto aereo". Al capo terzo della sezione relativa agli aeroporti, si prevede che le concessioni totali siano affidate tramite procedure concorrenziali e con l'adozione di idonee forme di pubblicità<sup>33</sup> [Il bando di gara deve indicare, nel rispetto del Piano aeroportuale nazionale, le linee generali cui si atterrà l'ENAC nella stipulazione con il gestore aeroportuale di un contratto di programma, nel quale sono definiti gli investimenti, le strategie e le politiche di sviluppo del sistema aeroportuale oggetto di concessione nonché il correlato piano economico-finanziario.] (articolo 731). Tuttavia, le disposizioni transitorie consentono al gestore aeroportuale già titolare di una concessione di sottrarsi a dette procedure concorrenziali e di sottoscrivere una nuova convenzione con ENAC, alla sola condizione di aver conseguito una certificazione, eminentemente relativa al rispetto di determinati requisiti di sicurezza (articolo 733).

12. Va altresì rilevato che la proposta di legge prevede che la concessione della gestione aeroportuale possa avere una durata massima di quaranta anni (articolo 732), così legittimando il rilascio di atti concessori per un arco temporale particolarmente prolungato.

### **Le problematiche concorrenziali connesse alle modalità di assegnazione delle concessioni**

#### **1) La selezione del gestore aeroportuale**

13. L'affidamento della gestione delle infrastrutture aeroportuali italiane è dunque avvenuto in assenza di procedure di gara. Anche in tempi più recenti, si è assistito ad un sistematico rinnovo delle concessioni a vantaggio delle medesime imprese già titolari della gestione, generalmente in vista di una privatizzazione delle stesse imprese.

14. Allo stato attuale, come evidenziato dall'elevato numero di concessioni provvisorie in attesa di consolidamento, restano da definire molteplici situazioni caratterizzate dalla

presenza radicata di un gestore storico. I recenti rinnovi e le previsioni della proposta di legge *"Modifiche al codice della navigazione e disposizioni in materia di sicurezza ed efficienza del trasporto aereo"* lasciano presumere che anche in relazione a tali soggetti si opererà per un rinnovo automatico della gestione.

**15.** Come già affermato da questa Autorità, laddove le condizioni strutturali del mercato non consentono l'efficace operare al suo interno di meccanismi concorrenziali, tipicamente nel caso in monopolio naturale, l'efficiente utilizzo delle risorse e la protezione dei consumatori, alternativamente garantiti dall'operare della concorrenza, possono essere perseguiti attraverso la creazione di condizioni di "concorrenza per il mercato"<sup>44</sup> [Cfr. AS 226 *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*, in Boll. n. 1-2/2002.].

**16.** Risulta dunque opportuno che l'affidamento della gestione dell'infrastruttura aeroportuale avvenga secondo modalità che garantiscano l'individuazione dell'impresa più valida ai fini di uno sviluppo ottimale dello scalo e delle attività connesse, prevedendo nel contempo meccanismi idonei a consentire un sistematico monitoraggio e a stimolare un efficace esercizio dell'attività da parte del gestore. Tale obiettivo risulta perseguibile, in particolare, tramite il ricorso a procedure di gara, che prevedano criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori e si concludano con un provvedimento adeguatamente motivato. In questa ottica andrebbero parimenti eliminati i casi di rinnovo automatico delle concessioni, così come i casi di asimmetria a favore dei soggetti che già operano sul mercato ai fini del conferimento o del rinnovo della concessione<sup>55</sup> [Cfr. AS 152 *Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative*, in Boll. n. 42/1998.].

**17.** Per contro, le modalità di assegnazione delle concessioni ad oggi seguite hanno l'effetto di irrigidire il mercato e di eliminare la pressione concorrenziale esercitabile sugli attuali *Incumbent* da potenziali nuovi entranti. In tal modo, viene annullato un importante incentivo all'efficienza dell'impresa concessionaria e non viene in alcun modo assicurata l'individuazione del soggetto più idoneo a svolgere l'attività di gestione delle infrastrutture di scalo.

## 2) La durata della concessione aeroportuale

**18.** Come sopra rilevato, le più recenti concessioni per la gestione totale dell'aeroporto prevedono una durata del titolo di quaranta anni. Tale arco temporale viene nella sostanza confermato anche dal disegno di legge in discussione alla Camera. La motivazione tipicamente addotta a sostegno di un periodo concessorio così prolungato è quella di consentire al gestore di attuare strategie di lungo termine, di ottenere risorse finanziarie adeguate per sostenere investimenti a redditività differita, disponendo altresì di un arco temporale congruo al recupero di detti investimenti. La necessità di un'adeguata durata della concessione assumerebbe particolare rilievo nel caso di specie, atteso che parte degli investimenti in questione sono direttamente connessi all'esigenza di garantire la sicurezza dello scalo.

**19.** Al riguardo, giova sottolineare come la durata della concessione costituisca un elemento fondamentale dell'atto che, se incide significativamente sull'appetibilità della concessione stessa, influisce per contro sull'incentivo all'efficienza e all'efficacia dell'azione del gestore. Infatti, soltanto al momento della scadenza della concessione è possibile un confronto competitivo tra il titolare ed i potenziali concorrenti nella gestione dell'infrastruttura aeroportuale.

**20.** Ciò posto, benché la connotazione *capital intensive* dell'attività di gestione delle infrastrutture aeroportuali sconsigli la fissazione di un periodo troppo breve, si ritiene che una durata quarantennale della concessione sia eccessiva e non giustificata.

**21.** Infatti, premesso che raramente i piani di investimento dei gestori si riferiscono ad un arco temporale superiore ai venti anni, non è in ogni caso necessario che la durata della concessione sia parametrata al periodo di recupero degli investimenti, in quanto il valore al momento della gara degli investimenti già effettuati dal concessionario potrebbe essere

posto a base d'asta.

In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dalle società concessionarie verrebbe risolta mediante procedure coerenti con i principi della concorrenza e idonee a fornire gli incentivi ad effettuare gli investimenti<sup>66</sup> [Cfr. AS 152 *Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative*, in Boll. n. 42/1998.]. In particolare, risulterebbe superato il nodo connesso all'assenza per il gestore di incentivi ad investire negli ultimi anni antecedenti alla scadenza del titolo concessorio, quando non vi è più possibilità di recuperare l'esborso.

L'ente concedente potrebbe dare, inoltre, indicazioni in sede di gara in merito al tipo e all'entità degli investimenti che i nuovi concessionari saranno chiamati ad effettuare.

**22.** In assenza di una significativa "concorrenza per il mercato", che sarebbe determinata da un'adeguata cadenza temporale del rinnovo delle concessioni, la sola attività di controllo sull'operato del gestore da parte dell'ENAC non risulta sufficiente a determinare un analogo incentivo all'efficienza. Infatti, come si illustrerà più avanti, non risulta che l'ente di regolazione abbia ad oggi esercitato una incisiva pressione affinché le imprese di gestione ottemperassero a precisi obblighi sanciti dalle norme o da provvedimenti amministrativi. In ogni caso, il potere di revoca della concessione attribuito all'ENAC non appare rappresentare una minaccia credibile, alla luce del descritto assetto del sistema aeroportuale italiano.

## LA TARIFFAZIONE DEI SERVIZI CENTRALIZZATI

**23.** L'oggetto prioritario delle concessioni per la gestione dell'aeroporto, che peraltro ne giustifica l'assegnazione in esclusiva, è la prestazione dei servizi che presuppongono l'utilizzo di infrastrutture centralizzate<sup>77</sup> [In questo senso, la proposta di legge "Modifiche al codice della navigazione e disposizioni in materia di sicurezza ed efficienza del trasporto aereo" all'esame della Commissione Trasporti della Camera dei Deputati indica come oggetto della concessione aeroportuale "la progettazione, lo sviluppo, la realizzazione, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali, comprensivi dei beni demaniali costituenti il sistema aeroportuale" (art. 732).].

L'articolo 9 del D. Lgs. n. 18/99 prevede che l'ENAC definisca per ciascun aeroporto le infrastrutture la cui gestione debba essere effettuata in via esclusiva da parte del gestore aeroportuale. Il successivo articolo 10 attribuisce all'ENAC il compito di vigilare affinché le condizioni poste all'accesso siano adeguate, trasparenti, obiettive e non discriminatorie e i corrispettivi per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate siano pertinenti ai relativi costi di gestione.

**24.** In presenza di un'impresa che opera in regime di monopolio legale, è di norma necessario impedire che il concessionario sfrutti il proprio potere di mercato applicando tariffe ingiustificatamente gravose. Tale obiettivo può essere perseguito tramite interventi regolamentari che impongano all'impresa di adottare tariffe orientate ai costi di produzione del bene o servizio interessato.

**25.** Nel caso degli aeroporti, il CIPE, con deliberazione del 4 agosto 2000 (n. 86/2000), ha adottato uno "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", proposto dal Ministero dei Trasporti ed il Ministero delle Finanze in considerazione della complessità di una concreta fissazione di tariffe orientate ai costi.

**26.** La delibera impone ai gestori la separazione contabile tra le attività svolte in regime di monopolio e quelle effettuate in concorrenza per poi definire, salve eventuali integrazioni da parte dell'ENAC, un preciso e dettagliato iter metodologico da seguire ai fini del calcolo dei costi attribuibili a ciascun servizio centralizzato. Pertanto, la delibera impone ai gestori l'obbligo di separazione contabile, quale presupposto necessario per l'attuazione della contabilità analitica per i servizi svolti in monopolio, secondo le modalità stabilite nella delibera stessa. I risultati ottenuti mediante l'applicazione di tali procedure rappresentano, a loro volta, il parametro di riferimento per il calcolo di tariffe dei servizi centralizzati orientate ai costi. Le risultanze della contabilità analitica relativa ai servizi regolamentati devono essere inoltre trasmesse all'ENAC, che

riferisce sul punto alle compagnie aeree.

**27.** Detta delibera attribuisce al Ministro dei Trasporti, al Ministro delle Finanze e all'ENAC la vigilanza sull'effettiva attuazione della separazione contabile e sull'individuazione dei costi effettivi dei singoli servizi offerti dai gestori.

**28.** In realtà, non risulta che i gestori aeroportuali abbiano adottato schemi di contabilità analitica atti a fissare tariffe dei singoli servizi secondo quanto previsto dalla delibera CIPE, né che agli utenti siano pervenute informazioni relative ai costi dei diversi servizi centralizzati, elaborati sulla base della metodologia prevista.

In effetti, nella quasi totalità degli scali nazionali le tariffe dei servizi centralizzati continuano ad essere definite in modo del tutto discrezionale e non trasparente da parte del gestore. In tal modo, gli utenti sono costretti a corrispondere tariffe che appaiono talora ingiustificatamente elevate, senza aver modo di verificarne l'effettivo orientamento ai costi di produzione.

**29.** Peraltro, si registrano casi in cui le tariffe applicate dal gestore sono calcolate in proporzione al fatturato del cliente; in altre circostanze viene effettuata una tariffazione "a pacchetto", per l'intera gamma dei servizi offerti, considerati congiuntamente. E' evidente che tali modalità di tariffazione si pongono palesemente in contrasto con le previsioni e, più in generale, con gli obiettivi della delibera CIPE, al di là della questione dell'effettiva rispondenza ai costi.

### **I PERICOLI DI ESTENSIONE DELLA POSIZIONE DOMINANTE DEL GESTORE IN MERCATI CONTIGUI**

**30.** Nei mercati in cui permangono situazioni di monopolio, si pone il problema di evitare che le imprese estendano abusivamente la propria posizione dominante in altri mercati liberalizzati. In particolare, i monopolisti possono tentare di mantenere o di espandere le proprie posizioni nei mercati liberalizzati, ostacolando l'ingresso dei concorrenti ed espandendo le proprie opportunità di profitto anche in ambiti aperti alla concorrenza.

**31.** In ambito aeroportuale, il problema appena delineato si presenta in particolare in relazione ai servizi di assistenza a terra (*handling*) a beneficio dei vettori aerei, nonché con riguardo ai servizi commerciali svolti in aeroporto.

#### **1) Le attività di handling**

**32.** I servizi di assistenza a terra, tradizionalmente svolti in monopolio dal gestore aeroportuale, sono stati liberalizzati tramite il Decreto Legislativo n. 18/99 di attuazione della Direttiva 96/67/CE, relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità.

**33.** Il processo di liberalizzazione appare aver incontrato alcuni significativi ostacoli, anche a causa di comportamenti strategici dei gestori, a fronte dei quali non si è registrata una incisiva attività da parte dell'ente di regolazione.

**34.** Un primo significativo ostacolo allo sviluppo della concorrenza nel settore è stato determinato da un tardivo e inadeguato utilizzo delle procedure di selezione degli operatori di *handling*, nei casi di limitazioni all'accesso. Infatti, in alcuni importanti aeroporti italiani, quali Roma Fiumicino, Milano Malpensa e Catania, l'ENAC ha limitato l'accesso a nuovi operatori per determinati servizi di *handling*<sup>88</sup> [L'art. 4, comma 2, del Decreto Legislativo n. 18/99 prevede che: "L'ENAC, per motivate ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nell'aeroporto, può limitare il numero dei prestatori per [alcune] categorie di servizi... In ogni caso, il numero dei prestatori non può essere inferiore a due per ciascuna delle categorie di servizi sottoposte a limitazione". Il successivo art. 5, comma 2, contiene analoghe disposizioni in relazione all'autoproduzione.]. In tali circostanze, la selezione dei prestatori deve avvenire tramite una gara d'appalto indetta dal gestore aeroportuale.

**35.** Per Malpensa, la gara non è stata ancora bandita, benché la norma imponesse che a decorrere dal 1° gennaio 2001 almeno uno dei prestatori non dovesse essere controllato, direttamente o indirettamente, dal gestore.

Nell'aeroporto di Fiumicino, la gara è stata effettuata nel luglio 2001 ed ha condotto alla stipula di contratti quadriennali con le imprese selezionate, con mantenimento della limitazione all'accesso di altri operatori almeno per i primi due anni. ENAC ha poi stabilito di prorogare il periodo di limitazione anche agli ulteriori due anni di vigenza dei contratti. Nello scalo di Catania la gara si è conclusa soltanto nel 2003.

**36.** Un ulteriore impedimento alla piena liberalizzazione dei servizi di *handling* è stato rappresentato dai comportamenti ostruzionistici posti in essere da alcuni gestori. Da un lato, l'*Incumbent* può sfruttare il proprio ruolo di gestore di locali e infrastrutture necessarie all'attività degli *handler* per ostacolarne l'ingresso nel mercato ed il successivo svolgimento dell'attività; dall'altro, il gestore aeroportuale può valersi della propria consolidata presenza nel mercato dell'*handling* per tentare di dissuadere i vettori dal servirsi di nuovi operatori<sup>99</sup> [L'Autorità è intervenuta nei confronti di tali fattispecie con i provvedimenti A/247 Aeroporti di Roma - Tariffe del *groundhandling* e A/303 Aviapartner/SAB.].

**37.** Un terzo rilevante elemento di ostacolo allo sviluppo della concorrenza nel settore è rappresentato dalle modalità di applicazione della cosiddetta "clausola di protezione sociale" di cui all'articolo 14 del Decreto Legislativo n. 18/99110 [Si fa presente che l'Autorità si era già espressa sulla possibile riduzione dell'impatto concorrenziale derivante dall'imposizione ai nuovi entranti dell'onere di assorbire manodopera eccedente nella segnalazione AS/123 Liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti, in Boll. n. 7/1998.]. Il primo comma dell'articolo recita: "Nel garantire il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra, nei trenta mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto si deve salvaguardare il mantenimento dei livelli di occupazione e della continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore". Al sensi del secondo comma, "salva restando l'ipotesi del trasferimento del ramo di azienda, ogni trasferimento di attività concernente una o più categorie di servizi di assistenza a terra di cui agli allegati A e B comporta il passaggio del personale, individuato dai soggetti interessati d'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, dal precedente gestore del servizio stesso al soggetto subentrante, in misura proporzionale alla quota di traffico o di attività acquisita da quest'ultimo".

**38.** Come si evince dal testo, l'articolo ha natura transitoria ed è stato dettato da esigenze di carattere sociale, per ridurre l'impatto della liberalizzazione del settore sulle relazioni industriali, nei trenta mesi successivi all'avvio del processo. Tali istanze, pur pienamente comprensibili, non appaiono adeguatamente perseguibili mediante una artificiale estensione degli effetti del citato articolo al di là dell'arco temporale esplicitamente previsto - come invece auspicato da alcuni dei soggetti coinvolti nel processo di liberalizzazione -, per almeno tre ordini di ragioni.

**39.** In primo luogo, per servizi caratterizzati da una elevata incidenza del costo del lavoro, si introdurrebbe un considerevole elemento di rigidità per i nuovi entranti, con ciò limitandone le opportunità di perseguimento di efficienza, in contrasto con gli obiettivi perseguiti dalla liberalizzazione.

In secondo luogo, si è già riscontrato che le procedure necessarie al trasferimento dei dipendenti possono consentire ai gestori l'adozione di condotte ostruzionistiche, suscettibili di ostacolare o impedire l'accesso al mercato da parte di nuovi *handler*<sup>111</sup> [Cfr. provv. n. 12047 "Aviapartner/Società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna", A303, in Boll. 22/2003.].

In terzo luogo, si ritiene che la disposizione in parola possa costituire un elemento di interferenza rispetto alle opportunità professionali dello stesso personale dipendente del gestore. Al riguardo, si può ritenere che il nuovo entrante abbia comunque interesse ad assumere un certo numero di persone in forza al gestore, in quanto dotate di un *know how* specifico. Tuttavia, l'obbligo di acquisire una quota prestabilita di dipendenti, per di più individuati dal gestore stesso, condiziona pesantemente la sua politica di acquisizione del personale. In tal modo viene distorta una potenziale allocazione virtuosa delle risorse professionali del settore, nella misura in cui il nuovo entrante vede di fatto compromessa

la possibilità di offrire opportunità professionali ai dipendenti del gestore ritenuti più validi.

**40.** Da ultimo, giova rammentare che la compatibilità del citato articolo 14 con la Direttiva 96/67/CE è stata contestata dalla Commissione Europea e costituisce oggetto di una procedura di infrazione avviata dalla medesima Commissione contro la Repubblica Italiana davanti alla Corte di Giustizia<sup>112</sup> [Causa C-460/02].

## **2) I servizi commerciali**

**41.** La concessione aeroportuale non concerne esclusivamente le infrastrutture inerenti alla navigazione aerea, ma comprende anche aree e locali destinati ad attività di natura squisitamente commerciale, quali i parcheggi, la ristorazione e i negozi al dettaglio. In generale, i gestori non si sono limitati ad esercitare le sole funzioni connesse all'aviazione civile, ma hanno svolto, direttamente o tramite società controllate, anche alcuni dei servizi commerciali suddetti, riservando a se stesse l'utilizzo di parte dei locali e degli spazi gestiti. Altri locali e spazi aeroportuali sono stati invece assegnati ad imprese terze, in appalto o in subconcessione, a fronte di un corrispettivo.

**42.** Tali servizi stanno assumendo una rilevanza crescente nell'ambito dei proventi realizzati dai gestori aeroportuali e, più in generale, nel giro d'affari generato negli scali, diventando così particolarmente appetibili per imprese che esercitano la loro attività principale al di fuori degli aeroporti.

**43.** In tale contesto, la maggioranza dei gestori aeroportuali ricopre il duplice ruolo di gestore esclusivo delle aree e degli spazi necessari allo svolgimento delle attività commerciali, da un lato, e di impresa esercitante determinate attività commerciali in alcuni di detti spazi, in concorrenza con altre imprese, dall'altro. Poiché le concessioni in essere contengono di norma generiche disposizioni in merito alla gestione dei servizi commerciali e si limitano a regolare in maniera dettagliata le attività, e le relative obbligazioni, afferenti al trasporto aereo, il concessionario dispone di fatto di una totale discrezionalità.

**44.** Ciò posto, si evidenzia come il pieno sviluppo della concorrenza per le attività commerciali possa risultare pregiudicato da comportamenti del gestore aeroportuale finalizzati ad impedire o ostacolare ingiustificatamente l'accesso e l'esercizio di tali attività da parte di altre imprese, in maniera da estendere la posizione dominante detenuta nel mercato a monte della gestione delle infrastrutture aeroportuali. Tali comportamenti distortivi della concorrenza posti in essere dal gestore potrebbero configurare abusi qualora il mercato delle attività commerciali interessate abbia dimensione geografica coincidente con lo scalo.

**45.** A fronte di un crescente interesse per l'aggiudicazione degli spazi commerciali degli aeroporti, la definizione, in via normativa o regolamentare, di criteri atti a garantire che l'allocazione di detti spazi avvenga in modo equo e non discriminatorio può condurre ad un miglior assetto concorrenziale delle attività in questione, a vantaggio dei clienti finali, in termini di prezzi meno elevati e maggiore possibilità di scelta.

## **LE FUNZIONI DELL'ENAC**

**46.** Il Decreto Legislativo n. 250/97 ha attribuito all'ENAC importanti funzioni di regolazione e controllo dei settori del trasporto aereo e dei servizi aeroportuali, tra cui:

- regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo nelle materie di competenza, ivi compresi le tariffe, tasse e diritti aeroportuali;
- razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali, secondo la normativa vigente ed in relazione ai compiti di garanzia, di indirizzo e programmazione esercitati;

- istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione;
- regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale.

In termini concorrenziali, l'ampiezza delle prerogative assegnate all'ENAC trova riscontro nella necessità di regolare l'attività svolta da un soggetto in posizione di monopolio. In assenza di una incisiva attività di regolazione e controllo, quale quella prevista in capo all'ENAC, il gestore sarebbe nelle condizioni di estrarre una rendita monopolistica, a detrimento degli utilizzatori dell'aeroporto e, in ultima istanza, dei consumatori.

**47.** L'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 18/99 ha altresì 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 del corrispettivo per l'utilizzo di strutture centralizzate, beni d'uso comune e beni in uso esclusivo. L'ENAC ha poi il compito di vigilare sul rispetto degli adempimenti derivanti dal medesimo decreto, inviando altresì ogni sei mesi al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti una relazione sull'attività svolta e sui provvedimenti adottati (articolo 17).

**48.** Da ultimo, si osserva che la già citata delibera CIPE raccomanda al Ministro dei Trasporti, al Ministro delle Finanze e all'ENAC di vigilare affinché venga realizzata una rigorosa separazione contabile ad opera dei gestori, che consenta l'individuazione dei singoli servizi offerti, ai fini di una tariffazione dei servizi centralizzati orientata ai costi di produzione.

**49.** Da quanto evidenziato emerge che all'ENAC è stato attribuito un ruolo centrale ai fini del buon funzionamento del settore aeroportuale. Rispetto alle tematiche di natura più squisitamente concorrenziale, si deve rilevare che, nella attività di regolazione e controllo esercitata dall'ENAC, si sono riscontrate alcune disfunzioni, riguardanti in particolare le materie dell'*handling* e della tariffazione dei servizi aeroportuali centralizzati. Per quanto attiene ai servizi di *handling*, la vigilanza sulle condizioni di accesso agli spazi aeroportuali svolta dall'ENAC non risulta aver prodotto azioni incisive sui gestori, idonee a rimuovere alcuni importanti ostacoli all'ingresso di nuovi operatori. Con riguardo alla tariffazione dei servizi centralizzati, si rileva che soltanto negli ultimi mesi, a tre anni di distanza dalla delibera CIPE, si stanno concludendo in alcuni scali i primi progetti-pilota di adozione di tariffe dei servizi centralizzati orientate ai costi.

#### **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

**50.** In definitiva, appare evidente la sussistenza di alcuni nodi insoluti di carattere concorrenziale, che si ripercuotono fondamentalmente sull'efficienza del trasporto aereo, in quanto determinano un incremento dei costi sopportati dalle compagnie aeree nella fase aeroportuale.

**51.** Tali problematiche sono legate alla caratteristica di monopolio naturale dell'aeroporto, alla quale fa riscontro la concessione in via esclusiva della gestione dell'infrastruttura. In tale contesto, laddove non vi siano efficaci strumenti di limitazione del tale potere di mercato in capo al gestore aeroportuale, principalmente attraverso un'attività di regolazione e di controllo, l'impresa tende ad estrarre una rendita monopolistica.

**52.** Su tali presupposti, si ritiene necessario che il contenuto degli atti concessori sia definito in maniera precisa, in modo da delimitare chiaramente l'ambito di attività attribuito in esclusiva al gestore e stabilire i principi a cui l'esercizio dell'attività deve conformarsi. In tal modo, la concessione può contribuire ad una regolazione efficace del rapporto tra concedente e concessionario, divenendo essa stessa un importante strumento di limitazione del potere di mercato del monopolista legale.

**53.** Inoltre, si rileva che l'assegnazione della concessione postula il ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica, finalizzate ad individuare il soggetto in grado di svolgere l'attività di gestione nella maniera più efficiente, rispetto agli obiettivi definiti dall'ente

concedente. Per tale motivo, si auspica che dalla proposta di legge "Modifiche al codice della navigazione e disposizioni in materia di sicurezza ed efficienza del trasporto aereo" all'esame della Commissione Trasporti della Camera dei Deputati siano eliminate le disposizioni che consentono al gestore aeroportuale di sottrarsi alle procedure concorrenziali.

**54.** La durata dell'atto concessorio, pur tenendo conto della rilevanza dei piani di investimento, non deve in ogni caso essere eccessivamente prolungata, auspicandosi che il titolare della concessione sia sottoposto ad un confronto competitivo con potenziali concorrenti con una adeguata cadenza temporale. In proposito, va rimarcato che il tempo di recupero degli investimenti non costituisce un parametro imprescindibile per la determinazione della durata della concessione, atteso che il valore residuo degli investimenti effettuati può essere posto a base d'asta nell'ambito della gara. Ciò posto si ritiene opportuno che nel testo della menzionata proposta di legge venga indicata una durata massima della concessione della gestione aeroportuale sensibilmente inferiore a quella quarantennale attualmente prevista.

**55.** Per quanto concerne i servizi relativi alle infrastrutture centralizzate, va rilevato che la delibera CIPE riportante i criteri di applicazione delle tariffe orientate ai costi, necessari affinché gli oneri corrispondenti ai servizi svolti in monopolio vengano addebitati in maniera equa e trasparente ai vettori, non ha trovato compiuta attuazione. Occorre pertanto che ai gestori aeroportuali sia imposto di adeguarsi in maniera tempestiva alle disposizioni della suddetta delibera, adottando la metodologia all'uopo predisposta.

**56.** Un'efficace azione di tutela concorrenza impone altresì di evitare che il gestore delle infrastrutture aeroportuali estenda la propria posizione dominante in mercati contigui, quali in particolare i servizi di *handling* ed i servizi commerciali in aeroporto. Quanto ai primi, si evidenzia come il legislatore comunitario e nazionale abbia espresso una chiara volontà di liberalizzare il settore, adottando norme volte a favorire l'ingresso di nuovi operatori. Tuttavia, il processo di liberalizzazione ha incontrato alcuni significativi ostacoli, anche a causa di comportamenti strategici dei gestori. Per quanto concerne i servizi commerciali in aeroporto, si deve sottolineare come essi appaiono oggi costituire un settore di crescente interesse economico, rispetto al quale non sono state previste misure idonee a contemperare la discrezionalità in capo al gestore aeroportuale con i principi della concorrenza.

**57.** In tale contesto, si auspica che l'ENAC, adottando una regolazione ispirata a criteri pro-concorrenziali, come più volte suggerito dall'OCSE e da questa Autorità per ogni forma di disciplina pubblica dell'economia, intraprenda quanto prima iniziative incisive affinché si giunga ad una tariffazione dei servizi centralizzati orientata ai costi, in attuazione di quanto previsto dalla delibera CIPE n. 86/2000, e ad una situazione in cui i gestori non ostacolino l'ingresso di nuovi operatori in mercati contigui o estendano arbitrariamente i poteri derivanti dalla concessione in esclusiva delle infrastrutture aeroportuali. L'esigenza di un'efficace e credibile azione di controllo e sanzione da parte dell'ente regolatore diviene particolarmente cogente nei casi in cui il gestore dell'aeroporto abbia ottenuto una proroga del titolo concessorio per un periodo assai prolungato, come avvenuto ad esempio nei due principali scali italiani di Roma e Milano.

L'Autorità confida che le considerazioni suesposte possano essere utili al fine di favorire il pieno sviluppo del processo di liberalizzazione che interessa gli scali aeroportuali.

	IL PRESIDENTE Giuseppe Tesaurò
--	-----------------------------------