

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che Acea e Suez Environnement avevano raggiunto sin dal 2001 un accordo di massima sul coordinamento delle rispettive attività nel settore dei servizi idrici, in virtù del quale esse hanno concordato la partecipazione congiunta a numerose gare relative a gestioni idriche in Italia, ovvero combinazioni con soggetti terzi al fine di condizionare gli esiti delle procedure a evidenza pubblica.

Nel contesto della più ampia strategia di coordinamento delle rispettive attività, Acea e Suez Environnement hanno stabilito, in particolare, di partecipare congiuntamente a quattro gare per l'affidamento della gestione di servizi idrici svoltesi nella Regione Toscana, salvaguardando nel contempo un ambito territoriale di autonomia operativa per Acea, corrispondente all'area laziale. L'intensità e l'ampiezza del generale disegno cooperativo sono risultate ulteriormente corroborate da specifici episodi concertativi in relazione all'acquisizione della società Crea da parte di Acea, facilitata dall'intervento di Suez Environnement presso il gruppo venditore, e alla mancata partecipazione di una controllata di Suez Environnement a una gara in ambito territoriale toscano, indotta dalla capogruppo al fine di non ostacolare il raggruppamento temporaneo di imprese capeggiato da Acea.

La sistematica partecipazione congiunta alle gare in Toscana è stata ritenuta dall'Autorità esorbitante rispetto alla *ratio* dell'istituto dell'associazione temporanea di imprese, in quanto decisa indipendentemente dalle caratteristiche della procedura e dalla capacità delle due società di concorrere autonomamente per l'affidamento del servizio. In realtà, la creazione di raggruppamenti temporanei tra Acea e Suez Environnement è risultata funzionale al coordinamento tra le imprese sulla base del comune piano di ripartizione del mercato: peraltro, all'interno dell'area toscana l'intesa ha comportato nel tempo un ulteriore approfondimento della cooperazione tra le parti, che si sono reciprocamente informate in ordine alle rispettive attività nel settore dei servizi idrici in Italia e alle proprie strategie di partecipazione a gare sull'intero territorio nazionale.

In ragione della gravità e della durata dell'infrazione accertata, l'Autorità ha irrogato ad Acea una sanzione amministrativa pari a EUR 8,3 milioni e a Suez Environnement pari a EUR 3 milioni.

Abusi

ACQUEDOTTO PUGLIESE

Nel novembre 2007, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE nei confronti della società acquedotto Pugliese Spa al fine di accertare un eventuale abuso di posizione dominante nell'erogazione del servizio idrico integrato all'interno dell'ambito territoriale ottimale di competenza. Il procedimento istruttorio è stato avviato sulla base delle segnalazioni di alcuni consumatori dalle quali emergeva che Acquedotto Pugliese subordinava la somministrazione dell'acqua potabile e la gestione dei reflui all'affidamento in esclusiva a sé medesima delle opere di allaccio della rete idrica e/o fognaria e al pagamento anticipato di tali servizi.

L'Autorità ha rilevato che l'attività di allacciamento alla rete idrica e/o fognaria non può ritenersi compresa tra quelle di erogazione del servizio idrico integrato e di gestione della rete, affidate ad Acquedotto Pugliese in regime di monopolio legale. Pertanto, le condotte d'impresa consistenti nel subordinare la somministrazione dell'acqua potabile e la gestione dei reflui al previo affidamento delle opere di allaccio potrebbero integrare una fattispecie di abuso di posizione dominante, attraverso la quale Acquedotto Pugliese mira a estendere impropriamente l'area riservata, ostacolando lo sviluppo di un contesto concorrenziale per l'attività di realizzazione delle diramazioni di allaccio. Peraltro, le modalità di tariffazione adottate da Acquedotto Pugliese, per cui il cliente deve corrispondere un importo determinato forfetariamente e non parametrato ai costi effettivamente sostenuti per l'esecuzione dei lavori, risulterebbero eccessivamente onerose, e dunque in potenziale contrasto con il divieto di abuso di posizione dominante. Al 31 marzo 2008, l'istruttoria è in corso.

Inottemperanze

VEOLIA PROPRIETÉ-BARTIN RECYCLING GROUP

Nel marzo 2008, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti della società Veolia Propriété Sa, attiva nei settori dell'energia, dell'acqua, dei rifiuti e dei trasporti, per violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. L'operazione, realizzata nel febbraio 2008, consisteva nell'acquisizione da parte di Veolia Propriété del controllo esclusivo di Bartin Recycling Group Sas, a mezzo di contratto di compravendita del 100% delle azioni di questa.

L'Autorità ha considerato che l'operazione, comportando l'acquisizione esclusivo di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 e risultava altresì soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva, in quanto il fatturato realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dalle imprese coinvolte è risultato superiore alla soglia di cui all'articolo 16, comma 1, della stessa legge. Al 31 marzo 2008, l'istruttoria è in corso.

Attività di segnalazione

MODALITÀ DI SVOLGIMENTO DELLA GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO NELL'AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE I - PALERMO

Nell'aprile 2007, l'Autorità ha trasmesso alla Provincia regionale di Palermo, all'Autorità d'ambito territoriale (ATO) 1 di Palermo, alla Conferenza dei Sindaci e del Presidente della Provincia regionale di Palermo, al Presidente della Provincia regionale di Palermo, al Presidente della Regione Sicilia, al Sindaco di Palermo, al Governo e alla Procura Regionale siciliana della Corte dei Conti, alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990 in materia di servizio idrico integrato ("SII"). In particolare, l'Autorità ha inteso evidenziare le distorsioni concorrenziali risultanti dalla predisposizione e dallo svolgimento della gara per l'affidamento del SII, sia sotto il profilo delle disposizioni contenute nel relativo bando ("Disciplinare"), che di alcune delibere adottate da enti locali facenti parte dell'ATO 1 di Palermo che della gara avevano condizionato profondamente gli esiti.

L'Autorità ha osservato che gli enti banditori avevano stabilito a base di gara una peculiare commistione tra affidamento di servizi – specificamente quelli relativi al SII – e appalto di lavori, con la conseguenza che una notevole quantità di lavori relativi al SII sarebbero stati realizzati senza il ricorso a procedure a evidenza pubblica per la selezione del soggetto esecutore. In questo modo, le disposizioni del Disciplinare hanno snaturato l'oggetto della gara, il quale risultava solo nominalmente corrispondere all'affidamento del SII per l'ATO 1 di Palermo, mentre, nei fatti, atteneva in maniera principale a lavori e interventi da eseguirsi in relazione a tale servizio, con l'espressa previsione che fossero i soci del soggetto gestore affidatario del SII a realizzarli direttamente per una percentuale fino al 70%. L'Autorità ha rilevato che la gara aveva in effetti determinato l'elusione delle procedure a evidenza pubblica per l'appalto dei lavori legati al SII e ha altresì ricordato, nel più generale settore delle concessioni pubbliche, di avere già segnalato le oggettive restrizioni alla libera concorrenza derivanti dalla previsione di una quota meramente residuale del numero e dell'importo dei lavori da mettere a gara.

Con riguardo alle disposizioni del Disciplinare, l'Autorità ha rilevato inoltre che, per l'esecuzione diretta degli interventi e la gestione delle attività di servizio, esse avevano fatto immediato ed esclusivo riferimento *“ai soci della società di gestione”*, quasi a lasciar intendere che fosse già stata considerata connaturata alla stessa partecipazione in gara la presentazione di un'offerta da parte non di un'unica società, bensì di un raggruppamento temporaneo d'impresе da trasformarsi successivamente in comune gestore del SII. Ciò ha corrisposto a quanto nei fatti poi avvenuto, con il ricevimento da parte dell'ente banditore di un'unica offerta da parte del RTI, costituito da ben nove soggetti. Immediata conseguenza di tali previsioni è stata la ripartizione tra i soci della neo-costituita impresa comune derivante dal RTI delle varie attività di servizio e degli interventi riconducibili al SII, per cui la società è risultata priva di attività proprie, rappresentando piuttosto uno schermo attraverso il quale i soci hanno continuato a svolgere le rispettive attività di gestione di servizi o realizzazione di lavori.

Sempre con riferimento all'oggetto della gara, l'Autorità ha altresì rimarcato un'ulteriore anomalia, relativa alla determinazione della Conferenza dei Sindaci e del Presidente della Provincia regionale di Palermo (*“Conferenza”*) adottata successivamente all'aggiudicazione provvisoria della gara al RTI, con la quale era stato stabilito lo scorporo dalla gestione del SII nell'ATO di Palermo dell'intero territorio del

Comune di Palermo, riconoscendo per tale ambito territoriale un prolungamento della corrente gestione in capo alla società municipalizzata Amap Spa fino al 2021. La decisione di tale scorporo non era stata accompagnata da giustificazioni in termini di efficienza, efficacia ed economicità nella fornitura dei servizi, ma direttamente subordinata dalla Conferenza alla rinuncia da parte di Amap e del Comune di Palermo (suo unico socio) a tutti i ricorsi già presentati avverso la legittimità della gara, nonché a presentare nuovi ricorsi. L'Autorità ha evidenziato le gravi alterazioni del processo concorrenziale derivanti dalle decisioni amministrative adottate dagli enti interessati. Infatti, un simile disegno di gara è apparso suscettibile di scoraggiare la partecipazione alla stessa e, di conseguenza, disattendere l'obiettivo fondamentale del ricorso alla procedure a evidenza pubblica.

Infine, l'Autorità ha richiamato gli enti competenti a valutare con il necessario rigore l'opportunità di affidare incarichi relativi a procedure di gara a evidenza pubblica a soggetti che intrattengano o abbiano intrattenuto nell'immediato passato rapporti di carattere non episodico con imprese anche solo astrattamente interessate alle medesime procedure. Nel caso specifico della gara, l'approvazione del disciplinare, del piano d'ambito ottimale e della convenzione di gestione con il soggetto gestore era stata affidata a un soggetto che, per l'intera durata dell'incarico di commissario *ad acta*, aveva ricoperto altresì la carica di consigliere di amministrazione di una delle società partecipanti al RTI risultato aggiudicatario della gara. Ragioni di opportunità concorrenziale, trasparenza e imparzialità nelle procedure suggeriscono di evitare per quanto possibile sovrapposizioni soggettive quale quella appena menzionata.

INTERVENTI DI NORMATIVA SECONDARIA PER LA DEFINIZIONE DELLA TARIFFA DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Nel marzo 2008, l'Autorità ha trasmesso al Consiglio regionale della Regione Puglia, al Consiglio regionale della Regione Emilia Romagna, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro per lo sviluppo economico, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, alcune considerazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90 in relazione alla definizione della tariffa del servizio idrico integrato e ad alcune iniziative di carattere regionale alla stessa relative. In particolare, l'articolo 154 del decreto legislativo 3 aprile

2006, n. 152 (cosiddetto Testo Unico Ambientale o “TUA”) stabilisce una competenza esclusiva del Ministero dell’ambiente ai fini dell’adozione di un decreto volto a definire le componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici; l’articolo 161 del TUA, inoltre, attribuisce al Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche il compito di predisporre il metodo tariffario per la determinazione della tariffa con apposita delibera da trasmettere al Ministero, il quale adotta il precitato decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

L’Autorità ha in primo luogo rilevato che, in attesa dell’adozione di tale decreto, rimaneva in vigore il decreto ministeriale 1° agosto 1996 introduttivo del cosiddetto metodo normalizzato; a fronte di tale situazione, e nel pieno rispetto delle relative competenze di altri enti e autorità, l’Autorità ha rilevato l’opportunità di una revisione del metodo a mezzo di una rapida adozione del decreto ministeriale citato, al fine di giungere all’applicazione di una nuova, più idonea e uniforme metodologia tariffaria del servizio idrico integrato, fondamentale pre-condizione per un effettivo sviluppo concorrenziale del settore e il superamento delle disparità ancora esistenti a livello nazionale.

L’Autorità ha inoltre osservato come alcune Regioni avessero già adottato o fossero in procinto di approvare autonomi metodi tariffari per la regolazione e la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato: tra queste, la Regione Emilia-Romagna³⁶ e la Regione Puglia, il cui Assessorato bilancio e programmazione aveva predisposto uno schema di disegno di legge avente per oggetto un “*metodo tariffario per la regolazione e la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in Puglia*”. In relazione a tali atti, ai fini di un’opportuna correttezza del confronto concorrenziale nell’ambito dei servizi idrici, l’Autorità ha richiamato nuovamente la necessità di un’omogeneità disciplinare sull’intero territorio nazionale. Con riferimento specifico al caso della Regione Puglia, l’Autorità ha considerato che l’eventuale adozione del prospettato metodo tariffario sarebbe avvenuto anche in presenza di una situazione di conflitto d’interessi, in quanto l’ente territoriale risultava essere azionista

³⁶Decreto del Presidente della Giunta regionale del 13 marzo 2006, n. 49, “*Approvazione del metodo tariffario per la regolazione e la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato in Emilia-Romagna*”.

di controllo della società Acquedotto Pugliese. L'eventuale esercizio della potestà legislativa da parte della Regione Puglia avrebbe potuto attribuire alla società un vantaggio competitivo nei confronti dei concorrenti operanti a livello nazionale, condizionandone favorevolmente l'equilibrio economico-finanziario.

A fronte di tali considerazioni, l'Autorità ha auspicato che il settore dei servizi idrici disponesse al più presto di un quadro disciplinare tale da garantire un effettivo confronto concorrenziale, suscettibile di apportare efficienze di servizio e riduzioni di costi ai cittadini utenti, e ha raccomandato agli enti interessati un opportuno ripensamento della legittimità delle autonome iniziative adottate o in corso di adozione relativamente alle determinazioni tariffarie.

GESTIONE DEI RIFIUTI

Intese

RICICLAGGIO DELLE BATTERIE ESAUSTE

Nel gennaio 2008, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ai sensi dell'articolo 81 del Trattato CE nei confronti del Consorzio Obbligatorio Batterie al Piombo Esauste e Rifiuti piombosi (COBAT), al fine di accertare se alcune delibere associative e alcune soluzioni contrattuali adottate dal Consorzio potessero configurare un'intesa restrittiva della concorrenza. Il COBAT è un consorzio istituito per legge con il compito di assicurare la raccolta, il trasporto e il riciclo delle batterie al piombo esauste in modo da garantire il recupero del piombo evitando così la dispersione nell'ambiente di elementi inquinanti. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, l'Autorità ha rilevato che alcune previsioni contenute nei contratti che regolano i rapporti tra il COBAT, le società di raccolta e le società di smaltimento di batterie esauste potrebbero limitare la concorrenza.

In particolare, nei contratti con le società di smaltimento, il COBAT definisce le quantità di batterie esauste da conferire a ogni operatore e prevede che il quantitativo di

batterie cedute sia decurtato delle quantità di batterie direttamente acquistate o ricevute da terzi anche in conto lavorazione. E' inoltre previsto un apposito sistema "sanzionatorio" nel caso in cui lo smaltitore ometta di comunicare di aver acquisito o ricevuto batterie da terzi. In questo modo, le società di smaltimento non trovano conveniente, visto il prevedibile minor ricavo atteso, lavorare le batterie che potrebbero essere conferite loro da soggetti terzi.

Nei contratti con le società di raccolta, invece, viene espressamente previsto che i raccoglitori debbano conferire tutti i quantitativi al COBAT e non possano operare in concorrenza con il consorzio. Attraverso tali regole, finalizzate a instaurare un rapporto di esclusiva di fatto con le società, verrebbe ostacolato l'accesso al mercato di nuovi operatori. Al 31 marzo 2008, l'istruttoria è in corso.

Attività di segnalazione

DISPOSIZIONI DI CUI ALL'ARTICOLO 189, COMMI 3 E 4, DEL TESTO UNICO AMBIENTALE IN MATERIA DI RIFIUTI

Nell'ottobre 2007, l'Autorità ha inviato al Senato, alla Camera dei Deputati, alla Confederazione nazionale dei servizi e al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, evidenziando le distorsioni concorrenziali derivanti dagli oneri informativi a carico di soggetti produttori di rifiuti come disciplinati dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Tale decreto, all'articolo 189, comma 3, stabilisce che chiunque effettui a titolo professionale attività di raccolta e di trasporto di rifiuti, nonché le imprese e gli enti che producono rifiuti pericolosi e i consorzi istituiti con le finalità di recuperare particolari tipologie di rifiuto, devono comunicare annualmente le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto di tali attività. Il successivo comma 4 prevede poi che nel caso in cui i produttori di rifiuti pericolosi conferiscano i medesimi al servizio pubblico di raccolta competente per territorio e previa apposita convenzione, la comunicazione è effettuata dal gestore del servizio limitatamente alla quantità conferita.

Dal combinato normativo dei commi 3 e 4 del citato articolo 189 emerge dunque che la scelta dell'operatore pubblico per il conferimento di rifiuti pericolosi solleva i

produttori dagli oneri di comunicazione che dovrebbero invece fronteggiare in caso di ricorso a operatori privati. Poiché le imprese pubbliche e private si trovano in concorrenza nell'offerta di servizi di raccolta e smaltimento di rifiuti pericolosi, l'Autorità ha rilevato che una simile agevolazione riconosciuta dalla legge all'operatore pubblico si traduceva in un vantaggio concorrenziale rispetto all'operatore privato. Tale vantaggio concorrenziale appare ancor più ingiustificato tenuto conto della possibilità riconosciuta alle imprese pubbliche di subappaltare a imprese private i servizi di raccolta e smaltimento di rifiuti, dopo aver acquisito la clientela in virtù dell'offerta non replicabile dall'operatore privato (offerta comprendente la cessazione degli oneri informativi a carico dei produttori conferenti rifiuti).

L'Autorità ha pertanto auspicato una modifica del decreto legislativo al fine di garantire un'effettiva parità di trattamento delle imprese ovvero di prevedere, qualora risultasse necessario mantenere un diverso trattamento in termini di oneri informativi, un divieto di subappalto per le imprese pubbliche.

GARA A EVIDENZA PUBBLICA PRESSO L'AZIENDA FORESTALE REGIONE CALABRIA

Nel gennaio 2008, l'Autorità ha inviato all'Azienda forestale della Regione Calabria (AFOR), nonché al Ministro dell'economia e finanze, al Ministro dello sviluppo economico, al Ministro per le riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione, all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, alla Conferenza unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie locali, alle Province autonome di Aosta, Bolzano e Trento, all'Unione delle Province d'Italia (UPI) e all'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI), alcune considerazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in ordine alle distorsioni alla concorrenza riscontrate in una gara a evidenza pubblica bandita dall'AFOR per l'affidamento dei servizi di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti nell'ambito del progetto "Puliamo la Calabria".

A fronte di una denuncia pervenuta in ordine alla condotta tenuta dall'AFOR che, in qualità di stazione appaltante, aveva affidato entrambi i lotti di gara a raggruppamenti temporanei d'imprese costituiti da società che, in una prima fase, avevano manifestato interesse a partecipare individualmente, e da altre società che a seguito della fase di prequalifica neppure avevano ricevuto l'invito a partecipare,

l'Autorità ha sottolineato che la discrezionalità da riconoscersi alla stazione appaltante nell'ambito della gestione delle procedure di gara debba pur sempre tendere a limitare l'esplicitarsi di una dialettica collaborativa tra le imprese partecipanti alla gara

Dopo aver evidenziato i rischi di un'applicazione distorsiva dell'istituto del raggruppamento temporaneo d'impresa, l'Autorità ha rilevato che anche la giurisprudenza amministrativa ha statuito con chiarezza la necessità che la decisione di concorrere individualmente o in forma aggregata sia compiuta all'inizio della procedura di gara. L'Autorità ha pertanto richiamato l'AFOR, e più in generale tutte le pubbliche amministrazioni nella loro veste di stazioni appaltanti, a una rigorosa considerazione dei requisiti di trasparenza nelle procedure amministrative e all'adozione di modelli uniformi di procedure a evidenza pubblica nella scelta del contraente in quanto momenti fondamentali ai fini dell'affermazione di un effettivo confronto concorrenziale.

COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO

Inottemperanze

LIDL ITALIA - RAMI D'AZIENDA

Nel maggio 2007 l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti della società LIDL Italia, attiva nella distribuzione moderna al dettaglio di prodotti di largo e generale consumo, per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione. In particolare, le operazioni, tardivamente comunicate, sono consistite in una serie di acquisizioni realizzate tra il 2001 ed il 1° febbraio 2007, di circa cento rami d'azienda, appartenenti per lo più a piccoli operatori del commercio.

L'Autorità ha considerato che le operazioni, comportando l'acquisizione del controllo di parti di imprese, costituivano concentrazioni ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge n. 287/90 e risultavano soggette all'obbligo di notifica preventiva in quanto il fatturato realizzato a livello nazionale nell'ultimo esercizio

dall'insieme delle imprese interessate era stato superiore alla soglia di cui all'articolo 16, comma 1 della stessa legge.

Nel determinare l'ammontare della sanzione, l'Autorità ha tenuto conto dell'assenza di dolo da parte dell'impresa, del comportamento collaborativo da essa tenuto nel corso del procedimento, nonché della mancanza di effetti pregiudizievoli per la concorrenza nei mercati interessati. Sulla base di tali elementi, l'Autorità, ha comminato alla società LIDL ITALIA una sanzione di circa EUR 310 mila.

TRASPORTI E NOLEGGIO MEZZI DI TRASPORTO

TRASPORTI AEREI E SERVIZI AEROPORTUALI

Separazioni societarie

AEROPORTI DI ROMA-ATTIVITÀ CARGO FIUMICINO

Nel maggio 2007, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Aeroporti di Roma Spa, ai sensi dell'articolo 8, comma 2-*sexies* della legge n. 287/90, per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva di cui al comma 2-*ter* del medesimo articolo. L'istruttoria era stata avviata a seguito di una denuncia, a opera di vari operatori *cargo* attivi sullo scalo di Fiumicino, che segnalava lo svolgimento da parte di Aeroporti di Roma dell'attività liberalizzata di assistenza merci senza fare ricorso a una società separata.

Aeroporti di Roma è la società concessionaria della gestione degli aeroporti di Roma Fiumicino e Roma Ciampino e pertanto, ai sensi dell'articolo 8 comma 2-*bis* della legge n. 287/90, è tenuta a operare in mercati "diversi" da quelli in cui è titolare dell'esclusiva mediante società separata, nonché a darne preventiva comunicazione all'Autorità, ai sensi del successivo comma 2-*ter* della medesima disposizione di legge.

Al riguardo, l'Autorità nel corso del procedimento ha accertato che, per un lasso temporale di oltre due anni, Aeroporti di Roma aveva effettivamente operato nel

mercato dell'attività di assistenza merci senza costituire una società separata. L'attività di assistenza merci, liberalizzata dalla direttiva 96/67/CE³⁷, recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, integra infatti un mercato distinto da quello nel quale Aeroporti di Roma operava come concessionaria legale. Nel determinare l'ammontare della sanzione prevista dall'articolo 8, comma 2-sexies della legge n. 287/90, l'Autorità ha tenuto conto dell'assenza di dolo; della persistenza temporale complessiva dell'infrazione, pari a oltre due anni; del fatto che l'omissione della comunicazione preventiva era conseguenza diretta dell'ulteriore violazione da parte di Aeroporti di Roma dell'obbligo di operare mediante società separata; del fatto che Aeroporti di Roma aveva posto in essere la procedura per la cessione totale e definitiva di tutte le attività relative ai servizi di assistenza merci. Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha comminato ad Aeroporti di Roma una sanzione amministrativa di EUR 25 mila.

Attività di segnalazione

ACCORDO BILATERALE ATTIVITÀ DI TRASPORTO AEREO FRA ITALIA E RUSSIA

Nel giugno 2007, l'Autorità, nell'esercizio del potere di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287/90, ha inviato all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), al Ministro dei trasporti e al Ministro dei beni e delle attività culturali alcune osservazioni in merito all'applicazione dell'accordo bilaterale risalente al 1969 che regola le attività di trasporto aereo fra Italia e Russia, con particolare riferimento ai collegamenti con la Russia dalla Sicilia.

Al riguardo, l'Autorità ha sottolineato gli effetti limitativi dell'offerta di trasporto aereo in seguito alla recente applicazione di detta regolamentazione ai collegamenti fra Mosca e San Pietroburgo e gli aeroporti di Catania e Palermo. L'ENAC ha infatti interpretato in modo restrittivo l'accordo bilaterale, prevedendo in particolare, sulla base del rispetto del principio di reciprocità, che solo una compagnia italiana possa essere autorizzata a effettuare voli di linea da aeroporti siciliani per

³⁷ Direttiva del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, in GUCE L 272/36 del 25 ottobre 1996.

Mosca e San Pietroburgo, mentre nessuna compagnia russa può essere autorizzata a effettuare voli per la Sicilia dalla Russia con traffico misto di passeggeri italiani e russi, stanti le tre destinazioni (Milano, Roma e Venezia) previste dall'accordo bilaterale.

Ciò danneggia sensibilmente soprattutto i passeggeri italiani, obbligati all'utilizzo di un solo vettore "designato", peraltro non ancora operativo all'epoca della segnalazione. Tale situazione assume particolare rilevanza dal punto di vista concorrenziale in considerazione della natura non contendibile del monopolio sui collegamenti per la Russia dalla Sicilia, stante il regime di designazione di un solo vettore per paese su ogni rotta servita, in ossequio all'impianto originario dell'accordo bilaterale. L'assetto monopolistico determinato dalla regolazione, inoltre, può facilitare, a giudizio dell'Autorità, l'adozione di condotte da parte del vettore designato rilevanti ai fini dell'applicazione dell'articolo 82 del Trattato CE, in quanto idonee a determinare ipotesi di abuso di sfruttamento per l'applicazione di prezzi eccessivamente gravosi, di strumentali riduzioni della quantità offerta o di peggioramenti della qualità.

L'Autorità ha pertanto richiamato l'attenzione dell'ENAC sull'esigenza di evitare che le decisioni relative all'applicazione dell'accordo bilaterale introducano ingiustificate restrizioni della concorrenza, peraltro contrarie a esigenze generali di tutela dei consumatori e del territorio, auspicando che le osservazioni formulate possano costituire la base per un riesame della materia volto a favorire il mantenimento di condizioni concorrenziali utili per lo sviluppo di un'offerta di trasporto aereo adeguata a soddisfare il fabbisogno di mobilità fra l'Italia e la Russia.

DIRETTIVA IN MATERIA DI REGOLAZIONE TARIFFARIA DEI SERVIZI AEROPORTUALI OFFERTI IN REGIME DI ESCLUSIVA E LINEE GUIDA APPLICATIVE

Nel novembre 2007, l'Autorità ha inviato al Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dei trasporti e all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) alcune osservazioni, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, in merito alla "Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) nel giugno 2007 e alle relative "Linee guida applicative" predisposte da ENAC e da sottoporre all'approvazione dei Ministeri dei trasporti e dell'economia e delle finanze.

L'Autorità in linea generale ha espresso un positivo apprezzamento per l'adozione dei due provvedimenti, ritenendoli idonei a definire un quadro regolatorio certo in grado di favorire la stabile determinazione, su un orizzonte di lungo periodo, di corrispettivi orientati ai costi per i servizi offerti nei principali aeroporti nazionali. In tale prospettiva l'Autorità ha tuttavia auspicato una semplificazione della procedura per l'approvazione dei contratti di programma, prevista dalla direttiva CIPE n. 38/2007, attraverso la riduzione dei passaggi previsti per l'approvazione definitiva di tali contratti e la rigorosa indicazione della tempistica entro la quale ciascun passaggio deve compiersi.

Nel merito dei contenuti, l'Autorità ha criticato la previsione della direttiva secondo cui anche le società di gestione che non sono state oggetto di processi di privatizzazione possono richiedere l'inclusione nel capitale investito netto regolatorio delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi a titolo non oneroso. Ciò è apparso in grado di determinare risultati particolarmente insoddisfacenti sotto il profilo dell'equità dei corrispettivi regolati: il valore di questi sarebbe il risultato di un rapporto non proporzionato tra i ricavi riconosciuti in tariffa (commisurati a un capitale netto regolatorio comprensivo degli investimenti realizzati con contributi pubblici) e i costi effettivamente sopportati dalla gestione aeroportuale, e ciò in contrasto con il principio di orientamento dei corrispettivi ai costi, introdotto già dal decreto legislativo n. 18/99, recepito dalla delibera CIPE 86/2000, e da ultimo ribadito dalla legge n. 248/2005 e dalla stessa direttiva n. 38/2007. Tale circostanza rileva anche sotto lo specifico profilo antitrust laddove l'eccedenza, rispetto ai costi effettivamente pertinenti, dei corrispettivi regolati di competenza del gestore aeroportuale in monopolio legale, determinati alla luce della inclusione delle immobilizzazioni relative agli investimenti pubblici, sia idonea a qualificare detti corrispettivi come iniqui, ovvero eccessivamente onerosi, ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE o dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

In questa prospettiva l'Autorità ha ritenuto censurabile la specificazione della direttiva secondo cui le società di gestione possono chiedere l'inclusione nel capitale investito netto regolatorio delle immobilizzazioni realizzate con contributi pubblici concessi sotto la condizione che l'operazione non produca aumenti delle tariffe attualmente applicate. Tale condizione, infatti, crea il presupposto affinché i corrispettivi, che verrebbero determinati nei futuri contratti di programma stipulati tra i

gestori ed ENAC, restino ancorati al livello di quelli vigenti che, laddove già presentino profili di iniquità, in quanto eccedenti rispetto ai costi pertinenti, non possono correttamente costituire un modello di riferimento per la valutazione degli effetti economici dell'inclusione, a fini tariffari, delle immobilizzazioni relative a investimenti pubblici non onerosi.

Inoltre, l'Autorità ha auspicato che, nelle linee guida applicative, il recepimento del principio di esclusione delle attività per le quali il gestore possa dimostrare l'insussistenza di rendite di localizzazione, stabilito dalla direttiva, sia improntato a un approccio regolatorio, ad esempio mediante una precisa e tassativa elencazione *ex-ante* delle attività per le quali deve presumersi l'estrazione di rendite da parte del gestore, rilevando come improprio il ricorso delle linee guida alle categorie antitrust del mercato rilevante e della posizione dominante per escludere singole attività dalla applicazione della legge n. 284/2005 sui diritti aeroportuali. Per quanto concerne la necessità di disincentivare l'adozione di politiche tariffarie strumentali a un sussidio incrociato tra i ricavi percepiti dal gestore tramite i diritti aeroportuali e quelli percepiti dalle attività di *handling*, l'Autorità ha suggerito l'esclusione dall'applicabilità della norma sul margine di qualsiasi attività in concorrenza svolta dal gestore in condizioni di redditività negativa e non invece delle sole attività di *handling*, svolte in regime di concorrenza con operatori terzi, che generino un margine netto negativo, come previsto dalle linee guida esaminate.

Infine, riguardo al principio secondo cui i corrispettivi determinati sulla base della metodologia delle linee guida devono essere considerati dai gestori alla stregua di corrispettivi massimi non vincolanti, l'Autorità ha rilevato che la valutazione circa la legittimità degli sconti che i gestori eventualmente vorranno apportare rientra nel novero degli interventi di competenza dell'autorità di concorrenza. Anche sotto questo profilo, dunque, l'Autorità ha auspicato che le linee guida siano rigorosamente orientate alla finalità regolatoria che propriamente caratterizza i provvedimenti esaminati.

SERVIZI AEROPORTUALI DI ASSISTENZA A TERRA

Nel gennaio 2008, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/90, al Ministro dei trasporti e all'Ente nazionale aviazione civile (ENAC), in ordine alla decisione dell'ENAC di rifiutare il rinnovo delle attestazioni di

idoneità, indispensabili per la loro attività, a quegli operatori che non applicano il contratto collettivo nazionale di lavoro Assoaeroporti (di seguito anche CCNL Assoaeroporti). La decisione risultava contenuta nella delibera dell'ENAC n. 66 del 19 dicembre 2006 e confermata e rafforzata dalle successive lettere dell'ottobre 2007 indirizzate agli operatori aeroportuali.

L'Autorità ha ritenuto che l'imposizione a tutti gli operatori aeroportuali dell'adozione del CCNL Assoaeroporti avrebbe comportato l'accrescimento significativo dei costi di produzione per alcune imprese, in particolare per quelle che sono entrate nel mercato a seguito della liberalizzazione e hanno organizzato le proprie relazioni industriali non prevedendo l'applicazione di tale contratto. A tal proposito l'Autorità ha rilevato che i gestori aeroportuali operano tuttora come monopolisti legali nell'attività di gestione dell'aeroporto, mentre nell'attività dei servizi a terra, nella quale sono ex-monopolisti, spesso ancora ricoprono una posizione di preminenza. Essi, pertanto, operano per lo più in assenza di qualsivoglia pressione competitiva, potendosi con ciò permettere di trasferire parte della rendita ai fattori produttivi.

Nel complesso, quindi, l'Autorità ha ritenuto che l'obbligo stabilito dall'ENAC avrebbe potuto ulteriormente ridurre la concorrenza nel settore, formalmente liberalizzato ma ancora non competitivo, in quanto idoneo a imporre ai nuovi entranti di pagare un fattore produttivo di primaria importanza per il settore, quale il lavoro, al medesimo prezzo di quello sopportato fino a oggi solamente dai gestori aeroportuali, tuttora monopolisti legali in alcune attività.

L'Autorità ha, inoltre, ritenuto dubbio che la posizione assunta dall'ENAC sull'obbligo di applicazione del CCNL Assoaeroporti derivasse da quanto disposto dal segreto legislativo n. 18/99, laddove stabilisce solamente che *“l'idoneità dei prestatori di servizi di assistenza a terra [sia] subordinata al rispetto del tipo di contratto che regola il rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende di gestione e dei servizi aeroportuali di assistenza a terra”*. In ogni caso, la deliberazione dell'ENAC è stata ritenuta in contrasto con quanto previsto dalla direttiva 96/67/CE di liberalizzazione, la quale prevede limitazioni alla possibilità di concedere l'idoneità per operare come fornitore di servizi a terra solo nel caso in cui non sia garantita *“la tutela dei diritti dei lavoratori”*, obiettivo indiscutibile ma che non coincide necessariamente con l'applicazione del CCNL Assoaeroporti.