

richiesti. D'altro canto, l'Autorità ha considerato come, con riferimento al corrispettivo richiesto per l'attività di rifornimento carburante, già prima dell'avvio dell'istruttoria, AdR avesse proceduto a modificarne l'ammontare, adeguandolo ai valori indicati da ENAC, con effetto retroattivo già a partire dal 1° gennaio 2006.

Per quanto concerne l'abuso di AdR nel mercato dell'*handling cargo*, l'Autorità ha evidenziato che tale comportamento costituiva una fattispecie tipica di abuso escludente e risultava suscettibile di limitare significativamente la già ridotta concorrenza sul mercato rilevante, in considerazione del perdurare della mancanza di un secondo *handler* all'interno della *cargo city*. Anche per quanto concerne tale abuso, l'Autorità ha rilevato come esso fosse cessato prima dell'avvio dell'istruttoria, in ragione della possibilità di richiedere l'applicazione di una tariffazione a chilo, rispetto alla quale le risultanze istruttorie hanno dimostrato l'assenza di effetti escludenti.

Quanto, infine, alla durata delle infrazioni, l'istruttoria ha evidenziato che i comportamenti abusivi nel mercato della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di rifornimento carburante potevano essere collocati nella fase dal 2004 fino al 1° gennaio 2006. Al contrario, per quanto attiene ai canoni richiesti per la sub-concessione di spazi operativi cargo, l'abuso di AdR è risultato contestabile almeno dal gennaio 2002. La durata dell'abuso relativo ai comportamenti nel mercato dell'*handling cargo* è stata accertata dall'agosto del 2004 fino al luglio 2006. In considerazione della gravità e della durata delle infrazioni, l'Autorità ha irrogato ad AdR una sanzione amministrativa pari a 1.668.000 EUR.

SEA – TARIFFE AEROPORTUALI

Nel novembre 2008, l'Autorità ha concluso un'istruttoria ai sensi dell'articolo 82 del Trattato Ce nei confronti di SEA Spa, accertando un abuso di posizione dominante, consistente a) nell'applicazione di corrispettivi non equi ed eccessivamente onerosi nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento del servizio di rifornimento carburante; b) nell'applicazione di corrispettivi non equi ed eccessivamente onerosi nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento del servizio di assistenza *catering*; c) nell'applicazione di corrispettivi non equi ed eccessivamente onerosi nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento delle

attività di *handling cargo*. SEA, in qualità di concessionaria esclusiva della gestione degli aeroporti di Linate e Malpensa, è monopolista legale nella gestione e messa a disposizione di tutte le infrastrutture aeroportuali e, dunque, in tutti i mercati relativi alla gestione delle infrastrutture aeroportuali.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha accertato che SEA aveva applicato corrispettivi unilateralmente determinati e non orientati ai costi, realizzando ricavi effettivi in eccesso rispetto ai costi pertinenti per alcune linee di attività, sia sul mercato dell'accesso alle infrastrutture centralizzate e ai servizi ad esse connessi, sia sui diversi mercati relativi alla messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo a particolari categorie di utenti (operatori *handler* per i servizi di carburante, *caterer*, *handler cargo*).

L'Autorità ha tenuto in considerazione il contesto normativo e regolamentare in cui detti comportamenti si erano inseriti. In particolare, il quadro regolatorio di riferimento per la determinazione dei corrispettivi per l'accesso agli spazi ed alle infrastrutture aeroportuali era risultato piuttosto articolato e aveva subito importanti modificazioni nel corso del tempo; successivamente al decreto legislativo n. 18/99 sono infatti intervenuti: i) la delibera CIPE n. 86 del 4 agosto 2000, "*Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*"; ii) il decreto legislativo 30 settembre 2005, n. 203, recante "*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia finanziaria e tributaria*", convertito nella legge n. 248/05 e, da ultimo, iii) la direttiva CIPE n. 38/2007 "*in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*". In linea generale, l'Autorità ha valutato le condotte di SEA nei diversi mercati considerando che, ai sensi della disciplina del settore, i corrispettivi regolamentati dovevano essere determinati sulla base del criterio di orientamento ai costi.

In tale quadro, l'Autorità ha prestato altresì rilievo alla circostanza che l'istruttoria aveva avuto inizio in una fase di stallo dell'attività di definizione dei corrispettivi aeroportuali regolamentati, dovuta alle difficoltà registratesi nell'attuazione della regolazione settoriale (ed in particolare della delibera CIPE n. 86/2000), anche alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 248/2005, che avevano favorito l'instaurarsi di numerosi contenziosi aventi ad oggetto i diversi corrispettivi richiesti dai gestori aeroportuali, tra cui SEA. I Contratti di programma, che avrebbero dovuto consentire la determinazione di corrispettivi orientati ai costi, non erano stati approvati, anche in quei

casi in cui erano stati compiutamente definiti dal gestore e licenziati dall'ente regolatore ENAC. Pertanto, il contesto nel quale l'Autorità ha ritenuto necessario intervenire era quello di un settore in cui, contrariamente alla normativa di riferimento, i corrispettivi applicati agli operatori erano determinati unilateralmente dai gestori aeroportuali, in un regime di scarsa trasparenza e verificabilità.

L'Autorità ha altresì tenuto conto del fatto che i comportamenti oggetto di valutazione si erano realizzati in un ambito di notevole redditività di SEA, la quale aveva chiuso regolarmente i bilanci con utili significativi, sia in termini assoluti, sia rispetto al fatturato, anche in relazione ad altri gestori aeroportuali italiani.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che SEA aveva abusato della propria posizione dominante *i)* nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per l'offerta del servizio di assistenza carburante, *ii)* nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per l'offerta del servizio di assistenza *catering* e *iii)* nel mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dei servizi *handling cargo*.

Per quanto concerne i comportamenti di SEA nel mercato nella messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di fornitura carburante, le risultanze istruttorie hanno dimostrato come la *airport fee* applicata da SEA non fosse stata mai stata orientata ai costi sostenuti dal gestore per l'erogazione del servizio, sia pure inclusivi della remunerazione del capitale, ma fosse stata determinata in misura significativamente superiore a questi ultimi. Il comportamento tenuto da SEA, volto ad applicare, per il periodo compreso fra il 2004 e il 2005, un corrispettivo per l'erogazione del carburante non orientato ai costi e superiore a questi in maniera manifestamente sproporzionata rispetto al valore economico della prestazione fornita, è stato ritenuto una fattispecie di applicazione di prezzi eccessivamente onerosi in violazione dell'articolo 82 del Trattato Ce.

Per quanto riguarda le condotte di SEA nel mercato nella messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di assistenza *catering* è emerso, sulla base delle istruttorie effettuate da ENAC, che le *fee* richieste da SEA dal 2002 erano significativamente superiori ai costi pertinenti l'attività svolta. L'Autorità ha ritenuto che anche l'applicazione di tali corrispettivi integrasse l'applicazione di prezzi

non equi ed eccessivamente onerosi da parte di un'impresa in posizione dominante, in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

Infine, per quanto riguarda il mercato della messa a disposizione di beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di *handling cargo*, l'Autorità ha accertato che SEA aveva applicato ad operatori cargo canoni di sub-concessione di spazi operativi nello scalo di Malpensa più che doppi rispetto a quelli applicati agli *handler cargo*, che si assumono rappresentare il riferimento del valore economico imputabile al servizio in questione. Anche tale comportamento è apparso configurare, pertanto, una fattispecie di applicazione di prezzi non equi ed eccessivamente onerosi, in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

In merito alla gravità delle infrazioni, l'Autorità ha rilevato che gli abusi realizzati da SEA nei mercati della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di assistenza carburante e assistenza *catering*, nonché per lo svolgimento dell'attività di *handling cargo* integravano fattispecie di abuso di sfruttamento ed erano risultati suscettibili di causare un pregiudizio significativo ai vettori utenti degli scali aeroportuali di Linate e Malpensa. L'Autorità ha prestato altresì rilievo alla consapevolezza di SEA in merito al mancato orientamento ai costi di tutti i corrispettivi richiesti. D'altro canto, l'Autorità ha considerato come, con riferimento ai corrispettivi richiesti per l'attività di rifornimento carburante e di assistenza *catering*, già prima dell'avvio dell'istruttoria, SEA avesse proceduto a modificarne l'ammontare, adeguandolo ai valori indicati da ENAC, con effetto retroattivo già a partire dal 1° gennaio 2006. Quanto alla durata delle infrazioni, le risultanze istruttorie hanno attestato che i comportamenti abusivi assunti da SEA nel mercato della messa a disposizione dei beni ad uso comune ed esclusivo per lo svolgimento dell'attività di rifornimento carburante e di assistenza *catering* potevano essere collocati nell'arco temporale compreso tra il 2004 e il 1° gennaio 2006. Al contrario per quanto attiene ai canoni richiesti per la sub-concessione di spazi operativi cargo, l'abuso di SEA era risultato contestabile almeno dal gennaio 2002 fino al luglio 2008. In considerazione della gravità e della durata delle infrazioni, l'Autorità ha irrogato SEA una sanzione amministrativa pari a 1.549.000 EUR.

Concentrazioni

ALITALIA/VOLARE

Nel giugno 2008, l'Autorità ha provveduto a rivedere le misure correttive imposte ad Alitalia Linee Aeree Italiane Spa (di seguito Alitalia), con il proprio provvedimento del 5 luglio 2006, a seguito dell'operazione di concentrazione Alitalia/Volare. Con tale provvedimento, l'Autorità aveva accertato la costituzione e/o il rafforzamento della posizione dominante di Alitalia, a seguito dell'acquisizione di Volare Group Spa (di seguito Volare), su alcuni mercati del trasporto aereo passeggeri di linea, relativi ai collegamenti nazionali Linate-Bari, Linate-Lamezia Terme e al collegamento intracomunitario Linate-Parigi, imponendo conseguenti misure correttive, consistenti nella cessione di coppie di *slot*, volte a rimuovere le distorsioni concorrenziali riscontrate nei suddetti mercati. Il procedimento istruttorio ha riguardato in particolare lo stato di controllo del complesso aziendale di Volare da parte di Alitalia, nonché i nuovi assetti concorrenziali sui mercati del trasporto aereo passeggeri di linea nelle suddette rotte, al fine di verificare l'attualità delle misure imposte con il citato provvedimento del 5 luglio 2006.

Al riguardo, Alitalia ha fatto presente che, nonostante il permanere di un contratto valido e di una gestione corrente su Volare, non erano sussistenti i requisiti della certezza e della stabilità, necessari a configurare una posizione di controllo di Alitalia su Volare; tale scenario rendeva, quindi, inattuabili misure strutturali che potessero determinare un pregiudizio all'integrità del Complesso Aziendale di Volare.

L'aggiudicazione del Complesso Aziendale di Volare ad Alitalia, infatti, ad esito della procedura di gara conclusasi nel marzo 2006, era stata oggetto di un articolato contenzioso amministrativo relativo alla legittimità dello svolgimento della procedura di gara medesima ed alla conseguente nullità del contratto tra Alitalia e Volare che disciplinava i rapporti tra le parti a seguito dell'aggiudicazione della gara. Nonostante le pronunce del giudice amministrativo che avevano fatto venir meno i requisiti di certezza e stabilità, Alitalia stessa tuttavia nel maggio 2008 aveva riconosciuto implicitamente di avere la piena disponibilità del Complesso Aziendale, anche in termini di riorganizzazione dei piani di volo.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha ritenuto che, nonostante le numerose pronunce del giudice amministrativo, Alitalia avesse esercitato continuativamente

attraverso una gestione piena del Complesso Aziendale, un controllo sostanziale su Volare, suscettibile di configurare la fattispecie di cui all'articolo 7 della legge n. 287/90. L'utilizzo del Complesso Aziendale da parte di Alitalia era apparso infatti andare oltre una mera gestione di transizione volta a preservare l'integrità e la continuità produttiva del complesso, in attesa della definizione del contenzioso sull'aggiudicazione della gara, integrando gli estremi per configurare una gestione completa dell'azienda.

Tuttavia, l'Autorità ha considerato anche che, anche alla luce della sentenza del Consiglio di Stato del maggio 2008 con cui questi aveva investito il Ministero dello sviluppo economico del compito di rinnovare la gara entro quindici giorni, il controllo di Alitalia su Volare si caratterizzasse per una crescente instabilità fino a perdere il requisito della durata, ove la gara dovesse essere aggiudicata da un altro vettore.

Conseguentemente, alla luce dei nuovi elementi agli atti, l'Autorità ha ritenuto, con riferimento alla valutazione concorrenziale dei mercati su cui erano state imposte misure correttive, che l'adozione di misure strutturali quali il rilascio di *slot*, seppure reversibili, non apparisse proporzionale alle finalità del procedimento. In particolare, per quanto concerne il mercato Milano-Parigi, l'Autorità ha verificato che la decisione autonoma di Alitalia di allocare, a partire dalla stagione Summer 2008, su altre rotte le due coppie di *slot* precedentemente operate da Volare sulla rotta Linate-Parigi, aveva fatto venir meno il contributo aggiuntivo dell'operazione di concentrazione su tale mercato rilevante, rendendo pertanto non più necessaria l'imposizione della misura strutturale di rilascio delle due coppie di *slot*.

Circa il collegamento Linate-Bari, a seguito delle informazioni fornite dalle parti relative all'incremento delle frequenze operate da AirOne sulla rotta, è emerso come la posizione competitiva di Alitalia, a partire dalla stagione Summer 2008, si fosse sensibilmente ridotta, attestandosi su una quota inferiore al 60%, rendendo non necessaria l'imposizione della misura strutturale di rilascio di *slot*.

Infine, per quanto attiene alla rotta Linate- Lamezia Terme, sulla quale Alitalia continuava a detenere una quota in termini di *slot* sensibilmente superiore al 60%, il vettore si è impegnato ad assumere una misura comportamentale volta a riallocare la coppia di *slot* di Volare, per un periodo di quattro stagioni IATA, su altre rotte che mantengano, anche dopo tale riallocazione, una quota inferiore al 60%. Pertanto, anche su questo mercato rilevante l'Autorità ha ritenuto venir meno il contributo aggiuntivo

dell'operazione di concentrazione e, pertanto, ha valutato non più necessaria l'imposizione della misura strutturale di rilascio di *slot*.

Ritenuta pertanto, la necessità di rivedere, in considerazione del mutamento del contesto di mercato, le misure correttive stabilite con il provvedimento del 5 luglio 2006, riguardanti la cessione di due coppie di *slot* sulla rotta Linate-Parigi e di una coppia di *slot* sulle rotte Linate-Bari e Linate-Lamezia Terme, l'Autorità ha deliberato di sostituire tali misure con previsioni che avessero validità, subordinatamente al permanere del controllo di Alitalia sul Complesso Aziendale di Volare. In particolare l'Autorità ha deliberato: *i*) l'obbligo per Alitalia di riallocare, a partire dalla stagione Winter 2008-2009, gli *slot* di Volare utilizzati al momento dell'avvio procedimento, con codice VE, sulle rotte Linate-Lamezia Terme e Linate-Parigi, su rotte di nuova attivazione dall'aeroporto Milano-Linate o comunque su rotte sulle quali, a seguito della riallocazione degli *slot*, la quota di Alitalia sia inferiore al 60% in termini di frequenze complessive operate; *ii*) l'obbligo per Alitalia di non riassegnare sulle rotte Linate-Lamezia Terme e Linate-Parigi gli *slot* precedentemente operati con codice VE, per un periodo pari a quattro stagioni IATA, a partire dall'inverno 2008-2009; *iii*) l'obbligo per Alitalia, qualora nel corso delle successive quattro stagioni IATA, la quota della compagnia in termini di frequenze sulla rotta Linate-Bari dovesse nuovamente superare la soglia del 60%, di riallocare gli *slot* di Volare attualmente utilizzati con codice VE su tale rotta, su rotte di nuova attivazione dall'aeroporto Milano-Linate o comunque su rotte sulle quali, a seguito della riallocazione degli *slot*, la quota di Alitalia sia inferiore al 60% in termini di frequenze complessive operate.

COMPAGNIA AEREA ITALIANA / ALITALIA LINEE AEREE ITALIANE

Nel dicembre 2008 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avente ad oggetto l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione da parte della società CAI. - Compagnia Aerea Italiana di taluni beni e rapporti giuridici del gruppo Alitalia in amministrazione straordinaria, e del controllo esclusivo delle società del gruppo AirOne. L'operazione, comunicata da CAI in base all'art. 4, comma 4 - *quinquies*, del decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante "*Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi*" convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, come modificato dal decreto-legge 28 agosto 2008,

n. 134, convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 2008, n. 166, aveva quale obiettivo l'integrazione in una nuova compagnia aerea dei due principali operatori aerei del mercato domestico italiano.

Dal punto di vista merceologico, l'Autorità ha considerato che l'operazione in esame interessava il trasporto aereo passeggeri effettuato su voli di linea, in ambito nazionale e internazionale.

Sulla base degli elementi acquisiti nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che, nel corso del 2007 e nella stagione Summer 2008 si era registrata una sovrapposizione fra le attività delle parti di impresa del Gruppo Alitalia e del Gruppo Airone su una serie di rotte nazionali e internazionali. In particolare, le rotte nazionali interessate dalla sovrapposizione sono risultate quelle di Fiumicino – Lamezia T.; Fiumicino – Brindisi; Fiumicino – Venezia; Fiumicino – Genova; Fiumicino – Pisa; Fiumicino – Trieste; Napoli – Torino; Linate – Bari; Linate – Lamezia T.; Linate – Brindisi; Fiumicino – Bari; Fiumicino – Linate; Linate – Napoli; Fiumicino – Torino; Fiumicino – Palermo; Napoli – Venezia; Linate – Palermo; Fiumicino – Catania; Linate – Catania; Fiumicino – Malpensa; Malpensa – Palermo; Malpensa – Napoli. Le rotte internazionali su cui si era registrata una sovrapposizione tra le attività dei due Gruppi sono risultate quelle di Malpensa - Salonicco; Fiumicino – Berlino; Malpensa – Berlino; Fiumicino – Vienna; Malpensa – Atene; Fiumicino – Bruxelles; Malpensa – Bruxelles. Su ciascuna di tali rotte, le frequenze cumulativamente detenute dal Gruppo Alitalia e dal Gruppo Airone, nel corso del 2007 e nella stagione Summer 2008, variavano dal 50% al 100%.

Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha ritenuto che CAI, a seguito dell'operazione, sarebbe stato l'unico vettore ad offrire servizi di trasporto aereo passeggeri di linea su numerose rotte, tra cui alcune fra le più importanti in termini di trasporto, mentre sulle altre rotte sarebbe risultata fortemente ridotta la presenza di operatori concorrenti, con poche eccezioni.

Tenuto conto della posizione di assoluta rilevanza detenuta dal nuovo vettore aereo su molti dei collegamenti offerti, l'Autorità ha prescritto a CAI le misure necessarie per prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose per i consumatori. In particolare, l'Autorità ha prescritto a CAI, per un periodo di tre anni dalla data di inizio dell'attività: a) il mantenimento di listini tariffari articolati in modo da assicurare ampia copertura rispetto a tutti i segmenti di mercato e tariffe scontate adeguatamente accessibili in tutti i periodi dell'anno, per

tutte le rotte, su ogni volo; b) la disponibilità su ogni volo CAI di almeno il 10% dei biglietti alla tariffa *economy* più conveniente tra quella offerta dal gruppo Alitalia e dal gruppo AirOne sulla medesima rotta, nella corrispondente stagione IATA precedente; c) l'istituzione, entro un mese dall'inizio dell'operatività del nuovo vettore aereo, di un numero verde gratuito dedicato alla gestione dei disservizi in caso di cancellazione o grave ritardo dei voli, insieme a uno spazio informativo sul sito web dedicato all'andamento dell'operativo dei voli, da cui sia desumibile per il consumatore lo stato del proprio volo in relazione a cancellazioni e ritardi e l'attivazione di un servizio di messaggistica per telefonia mobile, che garantisca in tempo reale la piena disponibilità delle informazioni sul volo ai consumatori che ne facciano richiesta; d) la garanzia del pagamento di un indennizzo, proporzionale al prezzo del biglietto pagato, in caso di cancellazione del volo per i passeggeri che non ricevano adeguata riprotezione (arrivo a destinazione non oltre 2 ore successive all'orario previsto di atterraggio) o nel caso di ritardo prolungato del volo che comporti l'atterraggio del passeggero a destinazione oltre 2 ore successive all'orario previsto.

Tali misure hanno integrato l'impegno, presentato da CAI e reso obbligatorio dall'Autorità, sempre per la durata di tre anni, di predisporre un programma di *frequent flyer*, tale da assicurare ampia copertura delle rotte nazionali e internazionali. Quest'ultima misura, infatti, senza le integrazioni disposte, non sarebbe stata sufficiente ad evitare efficacemente il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose per i consumatori in conseguenza dell'operazione. L'Autorità ha invece preso atto dell'impegno di CAI a riposizionare 50 *slot* dalla rotta Linate-Fiumicino su altre rotte da/per Linate, ritenendo, tuttavia, che esso esulava dagli obiettivi di tutela dei consumatori perseguiti dal decreto-legge n. 134/2008. L'Autorità ha, inoltre, fissato al 3 dicembre 2011 la data entro la quale dovrà stabilire il successivo termine per la cessazione di eventuali situazioni di monopolio.

Segnalazioni

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 applicavano 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 operavano tuttora come monopolisti legali nell'attività di gestione dell'aeroporto, mentre nell'attività dei servizi a terra, nella quale erano ex-monopolisti, continuavano spesso a ricoprire una posizione di preminenza. Essi, pertanto, operavano 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.

TRASPORTI SU STRADA

Segnalazioni

AFFIDAMENTO AD UN GESTORE UNICO DEL SERVIZIO DI TPL NELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Nel febbraio 2008, l’Autorità, a seguito della relativa richiesta di parere, ha trasmesso, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287/90, alcune osservazioni alla Giunta della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia in ordine alla procedura di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale (di seguito TPL) sull’intero territorio regionale per il periodo 2011-2019.

L’Autorità, pur esprimendo apprezzamento per l’iniziativa della Regione in quanto coerente con le disposizioni di legge volte ad individuare la gara come lo strumento ordinario per affidare i servizi di TPL, ha, tuttavia, osservato che la scelta di affidare ad un unico gestore un lotto unico integrato sia dal punto di vista geografico che modale, in ragione dei benefici attesi in termini di riduzione dei contributi a carico dell’Amministrazione stessa, di miglioramento della qualità del servizio e di aumento della quantità prodotta, avrebbe limitato il numero dei possibili partecipanti alla gara. L’Autorità ha pertanto auspicato che la decisione di mettere in gara un unico lotto integrato venisse effettuata solo dopo aver attentamente verificato che i vantaggi derivanti da tale scelta fossero tali da più che compensare i costi concorrenziali derivanti dall’impatto negativo sul numero dei potenziali partecipanti alla gara.

Affinché poi il bando garantisse lo svolgersi di un effettivo confronto competitivo, l’Autorità ha sottolineato la necessità che, in linea generale, il numero dei partecipanti fosse maggiore del numero dei lotti messi a gara. In tale contesto ha assunto particolare rilevanza la messa a disposizione dell’aggiudicatario del materiale rotabile di cui la Regione Friuli Venezia Giulia era titolare, al fine di favorire lo svolgimento della gara e la selezione dell’impresa, senza discriminare chi al momento non ne fosse in possesso. In tale ottica, positiva valutazione ha ricevuto anche la previsione di un differimento di 24 mesi tra l’aggiudicazione della gara e l’inizio del servizio per dare all’aggiudicatario

il tempo tecnico necessario per acquisire sul mercato il materiale rotabile eventualmente necessario in aggiunta a quello ceduto dalla Regione.

L'Autorità ha altresì sottolineato che l'utilizzo corretto di istituti come l'associazione temporanea d'impresa (ATI) poteva avere una valenza pro-concorrenziale nella misura in cui esso risultava funzionale all'ampliamento del novero degli offerenti; conseguentemente, il ricorso all'ATI doveva essere espressamente circoscritto allo sviluppo di sinergie tra operatori che, in ragione delle precipe caratteristiche del bando, non erano in grado di partecipare autonomamente alla gara. L'Autorità ha infine richiamato l'attenzione sulla necessità di qualificare puntualmente i contenuti delle clausole di protezione sociale previste dal decreto legislativo n. 422/97 al fine di evitare che un'eccessiva rigidità delle stesse finisse per penalizzare i nuovi entranti, con conseguenti ricadute in termini di efficienza del servizio e di risparmio per l'Amministrazione.

SCHEMI DI CONVENZIONE CON LA SOCIETÀ ANAS SPA SOTTOSCRITTI DALLE SOCIETÀ CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI

Nel luglio 2008, l'Autorità ha espresso al Parlamento e al Governo, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, alcune considerazioni in merito alla regolamentazione del settore autostradale, a seguito dell'approvazione della legge 6 giugno 2008, n. 101, di conversione del decreto legge 59/2008, recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*". In particolare, l'articolo 8 *duodecies* di tale legge ha previsto l'approvazione *ex lege* di tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS Spa, già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data di entrata in vigore del decreto n. 59/2008, trasformando, di fatto, in regolazione quanto contenuto negli schemi di convenzione già sottoscritti tra ANAS e le società concessionarie autostradali.

Con riguardo alla convenzione sottoscritta dal principale gestore autostradale a livello nazionale, la società Autostrade per l'Italia Spa, l'Autorità ha segnalato gli effetti distorsivi derivanti dalla modalità di regolamentazione delle tariffe autostradali prevista e l'esigenza di lasciare spazio alla concorrenza per il mercato almeno per le tratte non ancora realizzate e per l'ampliamento della rete autostradale. La convenzione unica

sottoscritta da ANAS e Autostrade per l'Italia Spa prevedeva, infatti, un sistema di adeguamento annuale delle tariffe di pedaggio ancorato a una percentuale dell'inflazione effettiva per tutta la durata della concessione ed una serie di interventi posti a carico del concessionario, consistenti in nuove opere e tratte autostradali e, più in generale, nel potenziamento della rete che sarebbero state oggetto di regolamentazione economica sulla base della stessa convenzione unica.

L'Autorità ha osservato che la convenzione tra ANAS e Autostrade, approvata dalla legge n. 101/2008, prevedeva una formula di revisione delle tariffe profondamente diversa dal modello di adeguamento fino a quel momento vigente per tutto il comparto industriale, secondo il quale i prezzi dell'impresa regolata dovevano diminuire in termini reali di una percentuale annua, al fine di ristabilire periodicamente condizioni vicine all'efficienza allocativa. Al contrario, con l'adeguamento tariffario approvato dalla legge 101/2008, veniva meno la possibilità di verificare l'andamento della produttività del gestore nel periodo regolatorio, di rivedere periodicamente le tariffe e di ridistribuire agli utenti parte degli eventuali benefici derivanti dai recuperi di produttività, destinati così a tramutarsi in rendite monopolistiche.

Alla luce di queste considerazioni, l'Autorità ha sottolineato che *i)* le gare per aggiudicare il diritto temporaneo di servire il mercato rappresentavano il metodo più idoneo per creare meccanismi concorrenziali artificiali in settori che, come quello delle tratte autostradali, hanno caratteristiche di monopolio naturale; *ii)* l'effettuazione di aste effettivamente competitive avrebbe avuto come conseguenza l'estrazione della rendita del monopolista; *iii)* l'introduzione di forme di concorrenza comparativa, rendendo possibile il confronto delle prestazioni economiche di imprese che gestiscono tratte omogenee e che operano pertanto in condizioni simili, avrebbero rafforzato l'efficacia dei meccanismi di incentivazione a disposizione del regolatore. L'Autorità ha pertanto auspicato il riesame delle normative vigenti in materia di regolazione del sistema autostradale al fine di non eliminare del tutto i residui spazi lasciati alla concorrenza e di mantenere un sistema di adeguamento tariffario che incentivasse la minimizzazione dei costi e li traducesse in tariffe di pedaggio più basse per i consumatori finali.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SERVIZIO DI NOLEGGIO DI AUTOBUS CON CONDUCENTE E SERVIZIO DI LINEA DI GRAN TURISMO (REGIONE LAZIO)

Nel giugno 2008, l'Autorità ha formulato al Consiglio della Regione Lazio alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, in merito a talune previsioni della proposta di legge regionale n. 180, recante *Disposizioni in materia di servizio di noleggio di autobus con conducente e servizio di linea di gran turismo*. L'Autorità ha in particolare richiamato l'attenzione sull'articolo 7, comma 5, della proposta che, relativamente alle autorizzazioni per i servizi di linea gran turismo, prevedeva che la domanda di autorizzazione non potesse essere accolta qualora il servizio fosse tale da compromettere in maniera rilevante l'equilibrio economico-finanziario di un servizio di trasporto pubblico locale svolgentesi sulla stessa linea o da incidere in modo significativo sul traffico locale.

In proposito, l'Autorità ha rilevato anzitutto la necessità di prevedere un onere di motivazione particolarmente rigoroso nel caso di rigetto della domanda, al fine di evitare applicazioni strumentali della norma volte a proteggere la posizione delle imprese già operanti nel trasporto pubblico locale. In caso poi di dubbio circa il fatto che una nuova linea di gran turismo poteva compromettere in maniera rilevante l'equilibrio economico-finanziario di un servizio di trasporto pubblico locale sulla stessa linea, l'Autorità ha sottolineato l'opportunità di valutare la profittabilità della linea pubblica e in quale misura essa fosse in grado di compensare le perdite che il soggetto gestore del servizio pubblico subisce sulle linee non redditizie, ai fini di un'eventuale revisione dei sussidi, delle tariffe o di altri aspetti del servizio pubblico. In ogni caso, l'Autorità ha sostenuto che il rigetto della domanda di autorizzazione doveva avvenire solo nel caso in cui le caratteristiche del servizio di linea gran turismo non fossero tali da soddisfare specifiche esigenze della clientela, diverse da quelle cui risultava indirizzato il servizio pubblico.

Con riguardo invece all'articolo 10 della proposta di legge, introduttivo di un obbligo di separazione contabile per le imprese che svolgevano sia servizi di trasporto pubblico locale che servizi di trasporto con autobus di linea gran turismo o di noleggio di autobus con conducente, l'Autorità ha osservato che il fine perseguito in tal caso era quello di garantire che i contributi eventualmente ricevuti per l'attività di trasporto pubblico locale fossero utilizzati esclusivamente per l'esercizio della stessa. In tale ottica, tuttavia, considerando che i servizi di trasporto pubblico locale rientrano nei

servizi di interesse economico generale, il suddetto fine sarebbe stato più efficacemente perseguito con l'introduzione di un obbligo di separazione societaria, come previsto dall'articolo 8, comma 2-*bis.*, della legge n. 287/90. L'Autorità ha pertanto auspicato una riformulazione della norma in modo conforme a quanto disposto da tale ultima previsione. Infine, in merito agli articoli 4, comma 2 e 7, comma 3, della proposta di legge, i quali prevedevano che il personale assunto per lo svolgimento del noleggio di autobus con conducente o di un servizio di linea gran turismo non potesse essere impiegato per lo svolgimento del servizio di trasporto pubblico locale presso la società stessa o altra ad essa collegata, l'Autorità ha osservato che tale formulazione avrebbe dovuto essere completata con la precisazione che anche il personale assunto per lo svolgimento di un servizio pubblico locale non poteva essere impiegato per altri servizi di trasporto.

CONFERIMENTO ALLE REGIONI ED AGLI ENTI LOCALI DI FUNZIONI E COMPITI IN MATERIA DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Nel giugno 2008, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge 287/90, ha formulato alcune osservazioni al Parlamento e al Governo in merito al contenuto dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 422/1997, recante “*Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4 della legge 15 marzo 1997 n. 59*”.

L'Autorità ha rilevato che tale norma aveva una portata potenzialmente lesiva della concorrenza nella misura in cui non consentiva, limitatamente ad alcune ipotesi, la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (o TPL) dei soggetti in quel momento beneficiari di un affidamento diretto.

In origine, la *ratio* della norma era stata quella di disincentivare il ricorso ad affidamenti diretti, ostacolando la partecipazione alle gare dei soggetti titolari di tali affidamenti. Tuttavia, a fronte di un periodo transitorio che ha posposto di dieci anni, e solo dal 1° gennaio 2008, il termine per rendere obbligatorio il ricorso all'affidamento via gara, l'Autorità ha ritenuto che il permanere della previsione che impediva la partecipazione alle gare ai soggetti già affidatari era suscettibile di rendere inattuabile l'intero meccanismo di gara. Infatti, essendo il ricorso all'affidamento diretto ancora assolutamente prevalente, le società di TPL venivano a trovarsi in una situazione di

incompatibilità a partecipare alla prima stagione di gare fino a che non fosse stato riaggiudicato a mezzo di gara il bacino di cui avevano l'affidamento. L'Autorità ha, pertanto, concluso che la norma sopra richiamata finiva per limitare drasticamente il numero dei potenziali candidati, favorendo l'aggiudicazione in favore del precedente affidatario, spesso unico partecipante alla gara.

In ragione di ciò, l'Autorità ha pertanto auspicato la modifica della norma e l'introduzione di un'eccezione al principio generale del divieto di partecipazione previsto per gli operatori beneficiari di un affidamento diretto, aggiungendo che tale eccezione poteva individuarsi nel caso in cui i soggetti in questione fossero nella fase finale (inferiore a due anni) del proprio affidamento e/o fosse stata già bandita la gara per il riaffidamento del servizio nel proprio bacino di affidamento, o almeno, fosse stata adottata la decisione di procedere al nuovo affidamento di tale bacino attraverso procedure ad evidenza pubblica.

BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE NELL'AMBITO DELLA PROVINCIA E DEL COMUNE DI CASERTA

Nel luglio 2008, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 21 della legge 287/90, ha formulato alla Giunta Provinciale della provincia di Caserta, al Governo e al Parlamento, alcune osservazioni in merito al bando di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale (TPL), nell'ambito della Provincia e del Comune di Caserta pubblicato nel settembre 2007. L'Autorità ha osservato che l'iniziativa di tale Amministrazione, sebbene coerente con le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 422/97, volte a individuare la gara come strumento ordinario per l'affidamento dei servizi di TPL, presentava alcuni problemi sotto il profilo della tutela della concorrenza. Infatti, la prevista individuazione di un lotto unico integrato dal punto di vista geografico restringeva inevitabilmente il numero dei partecipanti alla gara, dati i requisiti di ammissione, soprattutto in termini di esperienza e capacità di gestire servizi integrati su tratte urbane ed extraurbane.

L'Autorità ha evidenziato, inoltre, che alcune previsioni contenute nel bando, relative ai requisiti economici e finanziari necessari per la partecipazione alla gara avrebbero potuto limitare ingiustificatamente la partecipazione delle imprese mediante fissazione di criteri di preselezione eccessivamente rigidi. Al riguardo, l'Autorità ha