

INTERVENTI

I DIRITTI PER L'UTILIZZO DELLE INFRASTRUTTURE AEROPORTUALI, I PRINCIPI DELLA DIRETTIVA N.12 DEL 2009 E LE RACCOMANDAZIONI DELL'ICAO

ANNA MASUTTI

The essay examines the principles established by Directive 2009/12/EC and the recommendations of the International Civil Aviation Organization (ICAO) regarding airport charges. It investigates whether airport operators are allowed to adjust charges or apply pre-financing mechanisms in response to increasing air traffic and infrastructure demands, while adhering to the principles of transparency, proportionality, and non-discrimination. The essay also considers the cost-recovery principle—specifically, whether the correlation between costs and charges should be assessed for each individual charge or across the entire tariff system, as endorsed by ICAO and the Italian regulator ART. Finally, it addresses competition issues under Article 102 TFEU.



SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I principi elaborati a livello europeo e internazionale per la determinazione e la condivisione con gli utenti dei diritti aeroportuali. – 3. I criteri per la determinazione dei diritti nelle raccomandazioni dell'ICAO. – 4. Sulla possibilità di ricorrere al prefinanziamento dei diritti aeroportuali. – 5. L'approccio italiano alla determinazione dei diritti aeroportuali. – 6. La posizione dominante del gestore e i margini di intervento sulla rimodulazione dei diritti. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa* – L'incremento del traffico aereo e la necessità di disporre di infrastrutture adeguate impongono al gestore aeroportuale un'attenta e complessa attività di programmazione degli investimenti e dei relativi strumenti finanziari, la cui reperibilità varia in ragione della qualità delle infrastrutture esistenti, delle loro potenzialità di sviluppo, dell'efficienza e qualità dei servizi offerti e del traffico servito.

Tra le molteplici risorse finanziarie, gli aeroporti possono contare sui ricavi per l'utilizzo delle infrastrutture e, in forma oramai minore, su sovvenzioni pub-

bliche; possono emettere obbligazioni ⁽¹⁾ o ricorrere a finanziamenti bancari o di finanza agevolata ⁽²⁾. I ricavi aeronautici o *aviation*, che rappresentano la maggior fonte di reddito per il gestore, includono i diritti di atterraggio, di parcheggio e per l'uso degli hangar e dei terminal passeggeri, mentre i ricavi non – *aviation* hanno riguardo a servizi cd. *travel retail* ⁽³⁾.

Dato che i diritti sono concepiti per recuperare i costi derivanti dalla messa a disposizione di infrastrutture (e servizi), per il loro ammodernamento o ampliamento il gestore può essere indotto a incrementarli, o ad applicarli in

⁽¹⁾ Cfr. SEA, comunicato stampa del 20 gennaio 2025, relativo all'emissione di un *bond senior unsecured* da 300 milioni di euro, con scadenza a 7 anni e *rating A-* da parte di S&P Global.

⁽²⁾ Si v. F. KARANKI, *Strategic perspectives on airport capacity: Insights from competition and non-aeronautical revenues*, *Research in Transportation Business & Management*, vol. 60, 2025, 3, dove si è osservato che «*In the U.S. airport industry, financial resources are primarily derived from five key avenues: user charges, Airport Improvement Program (AIP) grants, Passenger Facility Charges (PFC), bonds, and state/local government programs*». Si v. altresì ACI-NA, *Building the Runway to Economic Growth* (2021); FAA Policy Regarding the Establishment of Airport Rates and Charges, (2008) e G.L. DILLINGHAM, *FAA'S and Industry's Cost Estimates for Airport Development*, in GAO-17-504T, 23 marzo 2017. In ambito europeo, un ruolo fondamentale nel sostegno finanziario agli aeroporti è svolto dalla Banca europea per gli Investimenti (BEI), che attraverso prestiti e finanziamenti agevola importanti progetti infrastrutturali. Un esempio è rappresentato dall'Aeroporto Marco Polo di Venezia, che ha ottenuto dalla BEI un prestito di 150 milioni di euro nell'ambito del Piano di investimenti per l'Europa.

⁽³⁾ Per una descrizione delle attività aeroportuali, si v. Cass. Civ., sez. un., 30 agosto 2024, n. 23377, dove si è richiamata una precedente decisione (cfr. Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 10 gennaio 2020, n. 25) per chiarire che «*le attività svolte in ambito aeroportuale si distinguono tra attività c.d. aviation (inerenti alle operazioni di volo ed ai servizi strumentali e collegati) e attività c.d. non aviation (relative a servizi commerciali offerti ai passeggeri all'interno dell'area aeroportuale), ed, in particolare, le attività aviation comprendono: a) l'aviation in senso stretto, relativa alla gestione, allo sviluppo ed alla manutenzione delle infrastrutture e degli impianti (elencate all'all. B d.lgs. n. 18/1999), l'offerta di servizi e delle attività connesse all'approdo ed alla partenza degli aeromobili e i servizi di sicurezza aeroportuale; b) l'handling (o servizi di assistenza a terra, elencati nell'all. A d.lgs. n. 18 cit.), inerente alle attività commerciali complementari, accessorie e strumentali alla prestazione di trasporto aereo, svolte in ambito aeroportuale, nonché le operazioni funzionali al decollo ed all'approdo degli aeromobili nonché alla partenza e all'arrivo dei passeggeri, svolte sia «airside» (imbarco/sbarco di passeggeri, bagagli e merci; bilanciamento degli aeromobili; smistamento e riconcilio dei bagagli; guida al parcheggio; rifornimenti etc.) sia in «area passeggeri» (servizi di biglietteria, informazioni, check in, lost & found, informazioni etc.): attività assoggettate, con il d.lgs. n. 18 cit., ad un regime di liberalizzazione regolamentata, in coerenza con la politica comunitaria di apertura alla concorrenza del mercato del trasporto aereo» mentre è stato chiarito che rientrano nelle attività non aviation: c) «il travel retail (cioè il complesso delle attività commerciali al dettaglio offerte ai passeggeri, agli operatori ed ai visitatori all'interno dell'aeroporto: negozi, bar, ristoranti etc.); d) le altre attività, svolte sia all'interno dell'area aeroportuale (affissioni pubblicitarie, banche, farmacie, lavanderie, alberghi, slot machines, etc.) sia all'esterno (gestione dei parcheggi)».*

anticipo sui lavori da completare (il cd. *pre-financing*) per far fronte ai maggiori costi generati da tali interventi. La percorribilità di tali iniziative implica, tuttavia, una valutazione della loro compatibilità con i principi della dir. n. 12 del 2009 sulla riscossione dei diritti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci ⁽⁴⁾.

Tali principi mirano a garantire la loro correlazione ai costi e la loro proporzionalità, oltre a soddisfare principi di trasparenza e non discriminazione. Non chiariscono tuttavia, se essi debbano trovare applicazione con riguardo a ciascun diritto separatamente (e riscosso, ad esempio, con riguardo all'infrastruttura oggetto di intervento) o, piuttosto, si riferiscano all'intero sistema di tariffazione di un aeroporto, in modo aggregato. È questo un tema di non facile soluzione, poiché un'attività di gestione interna finalizzata a dettagliare i costi sottesi ad ogni singolo diritto, finirebbe per limitare fortemente la strategia commerciale di un aeroporto.

Al fine di comprendere il cosiddetto «margine di manovra» dei gestori, nel rispetto del principio di trasparenza sopra richiamato, occorre chiedersi se l'attuale quadro regolatorio dell'Unione europea e internazionale richieda una condivisione dei costi sostenuti per ciascun diritto riscosso o prescriva che il gestore debba condividere tali dati in modo aggregato. Del pari, e sempre con l'obiettivo di aderire al principio in esame, andrà esaminato il livello minimo di informazioni da condividere con gli utenti, laddove il gestore ritenga di ricorrere al *pre-financing* in occasione di interventi infrastrutturali. Sono valutazioni che non possono prescindere dal considerare che l'ente gestore, detentore di una concessione pubblica, gode di una posizione dominante nel mercato (identificabile con l'aeroporto che gestisce) ed eventuali disapplicazioni dei principi sopra visti potrebbero integrare comportamenti abusivi censurabili dalle autorità antitrust.

2. I principi elaborati a livello europeo e internazionale per la determinazione e la condivisione con gli utenti dei diritti aeroportuali – La dir. n. 12 del 2009 si pone l'obiettivo di garantire un minimo di regole comuni per la riscossione dei

⁽⁴⁾ Al riguardo, si v. dir., 11 marzo 2009, n. 12 concernente i diritti aeroportuali in GUUE del 14 marzo 2009, l. 70/11. Si v. anche *Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva sui diritti aeroportuali*, 19.5.2014, COM (2014) 278, def. Per un commento alla direttiva, si v. E. TURCO BULGHERINI, *La dir. 2009/12/CE sui diritti aeroportuali e l'attuazione nell'ordinamento italiano*, in ENAC, *Atti del Seminario sulla dir. 2009/12/CE*, 13 novembre 2013, 63-72. Si v. anche C. INGRATOCI, «Funzione pubblica e attività d'impresa nella gestione degli aeroporti», in *Giureta*, vol. XXII, 2024, 830.

diritti aeroportuali affinché vengano fissati in modo conforme al diritto comunitario nel rispetto dei principi di *proporzionalità, trasparenza, non discriminazione e qualità dei servizi offerti*.

La direttiva non perde di vista la circostanza che i gestori, ancorché assoggettati ai principi sopra richiamati, sono società commerciali ⁽⁵⁾ che operano in concorrenza tra loro ⁽⁶⁾. Pertanto, essa si limita a stabilire un minimo di regole che devono essere rispettate dagli Stati, non andando oltre il rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà legislativa, mentre lascia agli stessi ampia discrezionalità nella individuazione della metodologia di determinazione delle tariffe dei servizi, richiedendo all'ente gestore un certo numero di informazioni per rispondere a criteri di trasparenza elencati all'art. 7 ⁽⁷⁾.

Proprio in quest'ottica, e nella consapevolezza che le società commerciali non possono essere chiamate a divulgare informazioni aziendali e industriali riservate e sensibili, l'art. 7 della direttiva elenca le informazioni minime, relative alla determinazione dei diritti aeroportuali, che devono essere condivise dal gestore con gli utenti dell'aeroporto. Queste comprendono, oltre all'elenco dei servizi e delle infrastrutture (art. 7a), anche «*la struttura globale dei costi relativamente alle infrastrutture e ai servizi ai quali i diritti aeroportuali sono connessi*» (Art. 7c).

⁽⁵⁾ Al riguardo, si v. C. giust. UE, causa C-82/01, *Aéroports de Paris*, 24 ottobre 2002, pt. 75-88, in cui la Corte ha stabilito che «*si deve ricordare al riguardo che, nell'ambito del diritto della concorrenza, la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico della detta entità e dalle sue modalità di finanziamento*» (pt. 75). Questo sul presupposto che «*(...) costituisce un'attività di natura economica la messa a disposizione delle compagnie aeree e dei vari prestatori di servizi, contro il pagamento di un canone il cui tasso è fissato liberamente dall'ADP, di installazioni aeroportuali*» (pt. 78). Si v. altresì causa C-35/96, *Commissione/Italia, Race*, 18 giugno 1998, I-3851, pt. 36; causa C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, 25 ottobre 2001, *Race*, I-8089, pt. 19 e 79). Commissione europea, decisione 2004/393/CE, 12 febbraio 2004, pt.156, in GUUE, 2004, 61; si v. anche C. giust. UE, sez. III, causa C-95/04, *British Airways plc c. Commissione*, 15 marzo 2007.

⁽⁶⁾ Per un approfondimento sulla concorrenza tra aeroporti, si v. OXERA, *The continuing development of airport competition in Europe*, 15 settembre 2017, 20 ss.

⁽⁷⁾ Gli Stati membri sono chiamati a conformarsi ai principi sopra enunciati «*The administrative burden for Member States [...] will be limited to the extent that they will have to adjust their existing legislation to the Directive as far as their legislation is not in conformity with the basic principles set out in the Directive*». Proposta di direttiva concernente i diritti aeroportuali, 24 gennaio 2007, COM (2006), 820 def., 2007/0013 (COD), 7. È in quest'ottica che nel corso dei lavori preparatori della direttiva si è stabilito che essa «*does not contain provisions on calculation methods for charges that should be applied in each Member State, limitandosi a chiedere ai gestori solamente «a reasonable amount of information [that] must be provided by the operator to the air carriers so as to make the consultation process between airports and air carriers meaningful*».

Oltre ai costi, che la direttiva prevede debbano essere condivisi nella loro «struttura globale», essa prescrive che il gestore specifichi gli introiti che sono generati dai vari diritti riscossi e, nuovamente, il costo dei servizi forniti, anche qui da comunicarsi in modo globale ⁽⁸⁾, in coerenza con il punto che precede (art. 7d).

Tali informazioni sono condivise durante le consultazioni periodiche con gli utenti dell'aeroporto, al fine di illustrare il funzionamento del sistema dei diritti aeroportuali adottato, il loro ammontare e la qualità del servizio offerto (art. 6.1). In particolare, il meccanismo introdotto dalla direttiva prevede di stabilire anticipatamente, ossia prima dell'inizio del periodo regolatorio, l'evoluzione futura dei diritti (dinamica tariffaria) basati su obiettivi di efficienza che si intendono conseguire.

La proposta di dir. n. 820 del 2007 ⁽⁹⁾, il considerando n. 9 della direttiva 12/2009 e, più di recente, il Parlamento europeo ⁽¹⁰⁾, chiariscono che all'origine di questi principi vi sono le raccomandazioni dell'ICAO racchiuse nei documenti n. 9082, *ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services* e n. 9562, *Airport Economics Manual* ⁽¹¹⁾. Essi contengono principi di aderenza ai costi e di non discriminazione, nonché un meccanismo indipendente per la regolamentazione economica dei diritti aeroportuali, che verrà esaminato nelle pagine che seguono.

3. *I criteri per la determinazione dei diritti nelle raccomandazioni dell'ICAO* – L'ICAO, partendo dall'affermazione che gli utenti devono in ultima analisi sostenere tutti i costi ⁽¹²⁾ per la messa a disposizione dell'aeroporto e dei servizi

⁽⁸⁾ Per l'aggregazione dei costi totali aeroportuali nella valutazione delle *airport charges* si v.: V. BILOTKACH, J.A. CLOUGHERTY, J. MUELLER, A. ZHANG, *Regulation, privatization, and airport charges: panel data evidence from European airports*, in *Journal of Regulatory Economics*, vol 42, n. 1, 2012, 73-94; M. CONTIA, A.R. FERRARA, M. FERRARESI, *Did the EU Airport Charges Directive lead to lower aeronautical charges? Empirical evidence from a diff-in-diff research design*, in *Economics of Transportation* 17, 2019, 26.

⁽⁹⁾ Proposta di dir., *cit.*, p. 2, dove si legge che «Reference is made to ICAO's 'Policies on charges for airports and air navigation services'. The recommendations therein recognise the need for the economic regulation of airports to include elements such as non-discrimination in the application of the charges, the ensuring of transparency and consultation, and the establishment and review of quality standards. The present proposal gives heed to this policy guidance».

⁽¹⁰⁾ Servizio Ricerca del Parlamento europeo, *Airport charges Revision of Directive 2009/12/EC*, PE 654.202 - novembre 2020.

⁽¹¹⁾ Si fa riferimento rispettivamente alla nona e ultima edizione del doc. ICAO 9082 (2012) e alla quarta e ultima edizione del Doc. ICAO 9562 (2020), *cit.*

⁽¹²⁾ Si v. Doc. ICAO 9082, App. 1, cap. 2: «The cost to be allocated is the full cost of providing the airport and its essential ancillary services, including appropriate amounts for

ausiliari e non ponendo in dubbio la libertà del gestore nella determinazione delle tariffe, elabora una «*Guide to the facilities and services to be taken into account in determining airport costs*» (Appendice 1, Doc. 9082), a supporto degli operatori. Questo con la finalità, da un lato, di garantire una contabilità strutturata in modo da permettere un'adeguata determinazione e allocazione dei costi da recuperare; dall'altro, di promuovere la condivisione di dati economici sufficientemente dettagliati, così da agevolare la consultazione con gli utenti, assicurare la trasparenza e consentire un'efficace supervisione economica.

Nel perseguire questi obiettivi, l'ICAO ritiene sufficiente condividere con gli utenti una struttura dei costi aggregata ⁽¹³⁾. Questo, nella consapevolezza della complessità (e, in alcuni casi, impossibilità a fronte di costi indivisibili) di fornire il dettaglio dei costi sottesi ai ricavi aeroportuali e di dover bilanciare l'esigenza di trasparenza con quella di efficienza e semplificazione nei processi di consultazione. Il Doc. 9082 dell'ICAO fornisce una base minima per la descrizione dei costi, classificandoli in alcune voci che corrispondono a distinte categorie di servizi e infrastrutture offerti tra i quali, ad esempio: *parking*, *lighting*, *airbridge*, ecc., e suggerisce che i ricavi di ogni categoria dovrebbero coprire i costi delle stesse.

Per ciascuna di esse, l'Appendice 1 specifica gli elementi compresi, fornendo così una guida pratica per la corretta allocazione dei costi. Pertanto, quando il gestore aeroportuale, in applicazione dei principi di proporzionalità e trasparenza, condivide con gli utenti i costi relativi a ciascuna voce, deve fare riferimento ai servizi e alle infrastrutture come definiti nel documento in esame, offerti in cambio del corrispondente diritto aeroportuale. A tal fine, è opportuno che il gestore adotti criteri semplici e coerenti per l'allocazione dei costi derivanti dalle diverse attività, in linea con il principio di trasparenza.

Sebbene l'ICAO identifichi le sopramenzionate categorie di servizi, suggerendo un allineamento tra ricavi e costi per ciascuna categoria, un'applicazione rigida di tale principio limiterebbe la possibilità di modulare le tariffe in modo strategico. Se fosse richiesta una correlazione diretta tra i ricavi e i costi di ciascuna categoria tariffaria, richiesta che non emerge dalle raccomandazioni ICAO, una riduzione (imposta per legge) di una determinata tariffa non potreb-

cost of capital and depreciation of assets, as well as the costs of maintenance, operation, management and administration». È lo stesso Parlamento europeo a ricordarci che «*The recommendations and guidance issued by ICAO are based on the general principle that where an airport is provided for international use, that the users shall ultimately bear their full and fair share of the cost of providing the airport*». V. PE 654.202, cit.

⁽¹³⁾ Si v. ICAO, Doc. 9082, App. 1, cap. 2.1.2, dove si prevede che «*it may be beneficial to develop more aggregated cost bases in certain circumstances for the purpose of setting charges*».

be essere compensata da un aumento di un'altra, senza la preventiva dimostrazione dei costi associati a quest'ultima ⁽¹⁴⁾. Un approccio eccessivamente rigido nell'applicazione del principio di correlazione vanificherebbe una delle finalità delle raccomandazioni ICAO, la quale vuole che i ricavi aeroportuali, oltre ad assicurare un'adeguata redditività del servizio offerto, consentano nuovi investimenti infrastrutturali nell'interesse dei passeggeri e della qualità dei servizi offerti ⁽¹⁵⁾.

4. *Sulla possibilità di ricorrere al prefinanziamento dei diritti aeroportuali* – Nel valutare le diverse modalità di finanziamento nell'ambito di un progetto di investimento infrastrutturale, l'ICAO contempla la possibilità di ricorrere al prefinanziamento dei progetti attraverso i diritti aeroportuali ⁽¹⁶⁾. È questo uno strumento che è stato usato per lo più negli Stati Uniti per importanti interventi sulle piste o nei terminal. Tale pratica, alla quale si è fatto ricorso anche per investimenti in altre *essential facilities* del settore, ad esempio, per il controllo del traffico aereo, comporta un incremento dei diritti durante il periodo dell'investimento, prima dell'entrata in funzione della nuova infrastruttura. Ricorrervi implica un confronto con gli utenti sulla ripartizione pluriennale delle diverse fonti di finanziamento previste per il progetto, nonché sull'impossibilità - o la scarsa convenienza, in termini di equilibrio complessivo e funzionalità aeroportuale - di ricorrere a soluzioni alternative. Il prefinanziamento per l'ICAO può essere applicato sia come sovrapprezzo a un diritto già esistente, sia come nuovo diritto collegato allo specifico progetto che si intende finanziare. La sua adozione impone una gestione contabile rigorosa delle risorse raccolte, tenuto conto che le tariffe di prefinanziamento devono essere strettamente correlate ai costi del progetto (*cost-relatedness*) e presuppongono l'adozione di un sistema

⁽¹⁴⁾ A livello europeo, sul punto si v. C. giust. UE, C-204/23, *Lufthansa Linee Aeree Germaniche*, 25 aprile 2024, pt. 8.; C. giust. UE, cause riunite C-378/07 e C-380/07, *Angelidaki e a.*, 23 aprile 2009; C-250/09, pt. 83 e 85, nonché del 5 maggio 2011, *Ze Fu Fleischhandel e Vion Trading*, C-201/10 e C-202/10, C-282/11, pt. 37.

⁽¹⁵⁾ Si v. Doc. ICAO 9082, cap. 2.

⁽¹⁶⁾ Al riguardo, si v. p. A3-2 of Doc. 9082 e p. (xv) del Doc. 9562 *cit.* dove si stabilisce che «*the introduction of a pre-funding charge should not be undertaken until transparent and substantive consultations with airport users are completed and the approvals prescribed within the economic oversight regimes of individual States are received*». Sulla possibilità di utilizzare il prefinanziamento, si v. anche il Doc. ICAO 9562, *cit.*, cap. 6-E: «*Pre-funding of capital projects through airport charges is another source of financing that may be used in specific cases and under certain conditions (...)*». S. LABSON, *Approaches to Government Funding of Airport Development*, ottobre 2008, 27. P. FORSYTH, *Pre-financing airport investments, efficiency and distribution: Do airlines really lose?*, *Journal of Air Transport Management*, vol. 67, 2018, 259-267.

contabile chiaro, basato su principi generalmente accettati ⁽¹⁷⁾. In altre parole, i diritti così raccolti devono essere allocati su uno specifico progetto, in modo coerente con il quadro di prefinanziamento e con la metodologia di recupero dei costi adottata dal gestore; a tali scopi, un conto dedicato o separato per il progetto che l'aeroporto intende realizzare garantisce che accrediti e addebiti sul conto siano effettuati in conformità con il cronoprogramma di attuazione del progetto e che gli utenti non siano soggetti a una doppia imposizione per l'utilizzo dell'infrastruttura, una volta che questa entrerà in funzione, secondo i regimi tariffari tradizionali ⁽¹⁸⁾.

5. *L'approccio italiano alla determinazione dei diritti aeroportuali* – Il decreto-legge n. 1 del 2012, con il quale l'Italia ha recepito la direttiva 12/2009, ha istituito l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) attribuendole competenze nella determinazione dei meccanismi tariffari, mentre ai gestori ha imposto di fornire le informazioni per garantire la trasparenza del sistema tariffario ⁽¹⁹⁾. ART ha poi elaborato - e di recente aggiornato - i Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, invitando i gestori a condividere con gli utenti le proposte relative ai listini dei diritti e dei corrispettivi nonché la loro dinamica per il periodo tariffario di riferimento. L'Allegato «A» alla Delibera n. 38/2023 del 9 marzo 2023 consente l'applicazione del regime tariffario di tipo *dual till* ⁽²⁰⁾,

⁽¹⁷⁾ Si v. Doc. ICAO 9562, *cit.*, cap. 1. Per quanto riguarda i costi ammissibili, l'ICAO specifica che le tariffe di prefinanziamento possono coprire esclusivamente i costi relativi a: (i) lo sviluppo e la realizzazione del progetto infrastrutturale, inclusa la redazione dei progetti esecutivi di ingegneria e architettura; (ii) le attività di contrattualizzazione e di gestione amministrativa, comprensivi dei costi ragionevoli legati alla riscossione della tariffa di prefinanziamento; (iii) i costi di costruzione, l'acquisto delle attrezzature e le spese ambientali; (iv) le misure per la sicurezza dei cantieri (Doc. 9562, *cit.*, pt. 6.66).

⁽¹⁸⁾ L'ICAO prescrive che le tariffe raccolte attraverso il prefinanziamento dovrebbero essere valutate senza includere, nella base di costo, l'ammortamento o il relativo costo del capitale della quota prefinanziata dell'investimento. Così, Doc. ICAO 9562, *cit.*, cap. 4.65, il quale prescrive altresì che i principali elementi del quadro di prefinanziamento, unitamente al riepilogo delle transazioni di entrata e di spesa relative a un esercizio finanziario, siano riportati nei bilanci annuali (o in altra documentazione di rendicontazione pubblica dell'aeroporto) soggetti a revisione finanziaria o di performance del progetto specifico.

⁽¹⁹⁾ In particolare, l'art. 77 richiede la comunicazione della «d) la struttura dei costi relativamente alle infrastrutture e ai servizi ai quali i diritti aeroportuali sono connessi; e) gli introiti dei diritti e il costo dei servizi forniti in cambio».

⁽²⁰⁾ L'approccio *single-till* prevede che l'aeroporto valuti le tariffe aeronautiche tenendo conto sia dei ricavi aeronautici che di quelli non aeronautici, utilizzando questi ultimi per compensare in parte i primi. Al contrario, l'approccio *dual-till* calcola le attuali tariffe aeronautiche di un aeroporto basandosi esclusivamente sui suoi ricavi aeronautici. Sul punto, si v. F. KARANKI, V. BILOTKACH, *The impact of Airport business practices and go-*

nel quale il gestore provvede a determinare in quale misura e con quali modalità tener conto, nella costruzione tariffaria, del margine derivante dalle attività accessorie. Con riguardo agli interventi infrastrutturali, il Modello prescrive la condivisione del relativo piano con l'indicazione della natura delle fonti di finanziamento, degli importi per ciascun intervento, dell'allocazione ai singoli prodotti regolati e all'insieme dei prodotti non regolati.

Anche nel sistema delineato da ART il gestore può proporre le dinamiche tariffarie tramite semplificazioni e accorpamenti dei prodotti regolati ⁽²¹⁾, purché si possa desumere la struttura globale dei costi ammessi e dei ricavi di ogni singolo prodotto regolato. Analoghe considerazioni rispetto a quelle svolte nel paragrafo che precede possono essere svolte con riguardo ad eventuali richieste di *pre-financing*.

6. *La posizione dominante del gestore e i margini di intervento sulla rimodulazione dei diritti* – Beneficiando di un rapporto concessorio esclusivo, il gestore è da considerarsi in posizione dominante in un mercato identificabile *in toto* con l'aeroporto che gestisce ⁽²²⁾. La rimodulazione dei diritti da parte del gestore potrebbe sollevare il dubbio che egli ne possa abusare, praticando «un prezzo eccessivo, privo di ogni ragionevole rapporto con il valore economico della prestazione fornita» ⁽²³⁾.

Al fine di definire i termini di ragionevolezza del rapporto tra prezzo e valore economico della prestazione (e, nel nostro caso, i 'termini di manovra' del gestore), la Corte ha, nel tempo, elaborato diverse metodologie, riconoscendo nel confronto tra prezzo e costo quella più ricorrente. Da tale confronto, perché sussista un abuso, deve emergere una «sproporzione eccessiva» ⁽²⁴⁾ tra i due

vernance forms on excess capacity, in *Economics of Transportation*, vol. 38, giugno 2024; V. BILOTKACH, V. CLOUGHERTY, J.A. MUELLER, J. ZHANG, *Regulation, privatization and airport charges: panel data evidence from European airports* in *Journal of Regulatory Economics*, vol. 42, n. 1, 2012, 73-94.

⁽²¹⁾ Si v. Mod. ART 2023, pt. 11.2, 53.

⁽²²⁾ Si v. Decisione 2 maggio 2005, SG-Grefte – (2005) D/202045, COMP/D3/38469, pt. 58-59, 114; Trib. EU, 21 gennaio 2015, *EasyJet Airline/EU Comm.* - *Luchthaven Schiphol*, T/-355/13. Sul punto, A. ZHANG, Y. ZHANG, *Airport charges and capacity expansion: Effects of concessions and privatization*, *Journal of Urban Economics*, vol. 1, 2003, 54-75. Si v. anche Comm. EU COMP/M.6862, *Vinci/Aeroportos de Portugal*, 2013.

⁽²³⁾ C. giust. UE, causa C-27/76, *United Brands Chiquita/Commissione*, 14 febbraio 1978, pt. 250.

⁽²⁴⁾ Sul punto si v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), IBAR/ Aeroporti di Roma, in Boll. N. 6/1993; C. giust. UE, *Tournier*, 395/1987. Si v. anche V. KUMAR SUNG, *United Brands Competition Law: Dominant Position and its Abuse: Abuse of Dominant Position in US and UE*, New Delhi, per il modulo ePathshala / MHRD, 2017.

elementi, tale da determinare una violazione della normativa *antitrust*. Punto di riferimento nella giurisprudenza comunitaria è il test formulato dalla Corte nel caso *United Brands* ⁽²⁵⁾, secondo cui un prezzo può considerarsi ingiustificatamente gravoso, e quindi abusivo, qualora «*questa sproporzione possa, tra l'altro, essere valutata obiettivamente in base al raffronto tra il prezzo di vendita del prodotto in questione e il suo costo di produzione, raffronto da cui risulterebbe l'entità del margine di profitto (...)*» ⁽²⁶⁾. Per qualificare un comportamento come abusivo, è necessario «*stabilire se vi sia un'eccessiva sproporzione tra il costo effettivamente sostenuto ed il prezzo effettivamente richiesto e, in caso affermativo, di accertare se sia stato imposto un prezzo non equo, sia in assoluto sia rispetto ai prodotti concorrenti*» ⁽²⁷⁾.

La giurisprudenza comunitaria impone, a fronte di un intervento del gestore per una rimodulazione dei diritti, un'analisi su due livelli. In primo luogo, occorre verificare se sussiste un'eccessiva sproporzione tra il costo dei servizi offerti e l'entità della rimodulazione degli stessi. Sarà necessario accertare se, anche tenendo conto dei costi indivisibili tipici dell'attività aeroportuale, la rimodulazione sia giustificata da un aumento – attuale o anche solo prevedibile – dei costi di gestione, inclusi, ad esempio, quelli relativi a lavori di ampliamento o ammodernamento dell'infrastruttura.

Laddove questa sola analisi mostri l'assenza di sproporzione, la rimodulazione in parola può dirsi lecita ai sensi dell'art. 102 TFUE. Per la verità un'eventuale sproporzione non è di per sé sufficiente a configurare un abuso, che risulta tale a fronte della sua iniquità, sia in senso assoluto – mediante l'applicazione del metodo *cost plus* ⁽²⁸⁾ – sia in senso relativo, attraverso un confronto con i prezzi praticati da operatori concorrenti (*benchmarking*). In altre parole, l'ini-

V. G. DE PAULA E OLIVEIRA *Abuse of dominance in the airport sector in Journal of Transport Literature*, vol. 7, n. 1, 2013, 8-51.

⁽²⁵⁾ C. giust. UE, causa C-27/76, *United Brands Chiquita*, cit., pt. 250. La Corte di giustizia aveva peraltro già declinato questo principio anche nella sentenza del 13 novembre 1975, *General Motors/Commissione* 26/75, cit., pt. 12.

⁽²⁶⁾ C. giust., UE, *United Brands Chiquita*, cit., pt. 251.

⁽²⁷⁾ *Ibidem*, pt. 252.

⁽²⁸⁾ Il *Cost Plus Method* è una tecnica usata dalle multinazionali per determinare il prezzo dei beni, servizi o diritti trasferiti tra società affiliate in diverse nazioni. Consiste nell'aggiungere un *markup* al costo di produzione o acquisto per garantire prezzi conformi al principio di piena concorrenza. Il *markup* deve riflettere quello di un operatore indipendente in condizioni simili. Questo metodo, regolato dalle linee guida OCSE, richiede una documentazione precisa sui costi e sul *markup* applicato. La scelta del *markup* dipende da vari fattori (tipo di transazione, funzioni, rischi, mercato). È molto usato nei settori manifatturiero e dei servizi *intercompany*, e una sua corretta applicazione aiuta a evitare sanzioni e doppia imposizione.

quità deve emergere laddove il prezzo risulti «privo di ogni ragionevole rapporto con il valore economico della prestazione fornita» ⁽²⁹⁾.

Va evidenziato, in ogni caso, che la prima parte del test implica un onere probatorio, un'analisi dei costi di produzione e dei ricavi che, nella prassi, risulta difficilmente attuabile. Ciò anche in ragione del fatto che la disciplina *antitrust* tutela la riservatezza della struttura interna dei costi delle imprese, trattandosi di informazioni strategiche e sensibili. Inoltre, la giurisprudenza europea non individua soglie quantitative rigide né relazioni aritmetiche predefinite che stabiliscano quando la sproporzione tra costi e prezzi possa dirsi 'eccessiva'. È sufficiente, ai fini della violazione, che il prezzo (o in questo caso, il diritto) sia 'significativamente' superiore ai costi di produzione.

In secondo luogo, anche laddove il diritto risulti sproporzionato, non si può per ciò solo ritenere che vi sia un abuso, essendo comunque necessario dimostrare, in base al secondo livello del test *United Brands*, che il prezzo è iniquo ⁽³⁰⁾, a seguito dell'insorgere di una delle seguenti condizioni: l'eventuale differenza constatata tra diritto e costi di produzione/gestione è di per sé rivelatrice di un diritto non equo; oppure l'iniquità risulta da una comparazione con i diritti praticati da enti gestori di aeroporti concorrenti (*benchmark*) ⁽³¹⁾. Il gestore, al fine di non incorrere in comportamenti censurabili dall'autorità *antitrust*, è chiamato a chiarire il collegamento, reale ed effettivo, del diritto così rimodulato con le infrastrutture a disposizione o in fase di rinnovamento, che deve essere in linea con il valore di mercato riscontrabile da una verifica comparativa con infrastrutture analoghe e dimostrare che viene applicato in assenza di disparità di trattamento; questo, al fine di non incidere sui meccanismi concorrenziali degli utenti.

7. *Conclusioni* – Nei paragrafi che precedono si è visto che il gestore aeroportuale è legittimato a chiedere i corrispettivi per tutte le infrastrutture e i servizi offerti nel rispetto dei principi di trasparenza, proporzionalità, non

⁽²⁹⁾ Cfr. Conclusioni dell'Avv. gen. PITRUZZELLA, 16 luglio 2020, causa C-372/19, pt. 31; nonché Conclusioni dell'Avv. gen. N. WAHL, 6 aprile 2017, C-177/16, AKKA/LAA. Sul punto, si v. anche decisione della Commissione, 25 febbraio 2015, *Ryanair/AENA*, C (2025) 1402, *final*. In tale decisione la Corte ha ritenuto di non accogliere l'obiezione della Compagnia con riguardo alla sproporzione tra *charges* e servizio reso, ritenendo che il *price-cost comparison* non potesse essere raggiunto da tale semplice raffronto.

⁽³⁰⁾ Si v. C. giust. UE, causa C-27/76, *United Brands*, *cit.*, pt. 252; cfr. anche C. giust. UE, causa C-226/84, 11 novembre 1986, *British Leyland*.

⁽³¹⁾ Cfr. Conclusioni dell'Avv. gen. PITRUZZELLA, *cit.*; le prime sentenze nelle quali la Corte di giust. ha elaborato un test basato sulla comparazione dei prezzi sono quelle rese nei casi «gemelli» *Tournier e Lucazeu*; causa C-395/87, *Tournier*, 13 luglio 1989; causa C-110/88, *Lacazeu e a.*, 13 luglio 1989.

discriminazione e qualità dei servizi, condividendo con gli utenti la struttura globale dei costi sostenuti. In tal modo è chiamato a condividere i ricavi dei diritti riscossi e il costo globale dei servizi che sono forniti in cambio, suddividendo tali introiti secondo le categorie stabilite dall'ICAO, mentre non è tenuto a dettagliare le singole e numerose voci di costo sottese ad ogni specifico diritto riscosso. È questo un approccio condiviso anche da ART.

I principi sopra delineati devono trovare applicazione anche qualora il gestore ritenga di ricorrere a meccanismi di prefinanziamento degli interventi infrastrutturali a favore dell'utenza.

Tale soluzione è stata di recente richiamata dall'associazione europea dei gestori aeroportuali (ACI Europe), la quale sul punto ha osservato che: *«airport charges principally are meant to recover costs of providing aeronautical services. ICAO for example lists categories for runway charges (landing and take-off), parking, lighting, airbridge, and passenger service, and suggests that revenues in each category should cover costs in that category. To require that the costs for lighting are directly covered by charges for lighting, or that the costs for the runway are covered only by revenue from charges for use of the runway, highly constrains the commercial strategy of an airport or the ability of an airport to modulate charges»* ⁽³²⁾.

Appare piuttosto improbabile ritenere che una rimodulazione o anticipazione dei diritti aeroportuali possa determinare una violazione dell'art. 102 TFUE. Perché si possa configurare un abuso di posizione dominante è necessario valutare se vi sia un'eccessiva sproporzione tra i costi sostenuti e il prezzo applicato e, in tal caso, stabilire se il prezzo imposto sia effettivamente iniquo, sia in termini assoluti (utilizzando il cosiddetto metodo del costo maggiorato), sia rispetto ad altri parametri di mercato, con un onere probatorio di difficile percorribilità.

⁽³²⁾ ACI Europe, *Information on the use of modulations of airport charges for environmental reasons*, 2020, 4.