

Delibera n. 77/2022

Monitoraggio dei diritti aeroportuali anno 2022. Avvio di un procedimento individuale, nei confronti di Aeroporti di Roma S.p.A., ai sensi dell'articolo 80, commi da 1 a 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

L'Autorità, nella sua riunione dell'11 maggio 2022

VISTO l'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha istituito, nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l'Autorità di regolazione dei trasporti (di seguito anche: Autorità o ART);

VISTA la direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali (di seguito: direttiva), ed in particolare gli articoli 6 ("*Consultazione e ricorsi*") e 11 ("*Autorità di vigilanza indipendente*");

VISTI gli articoli da 71 a 82 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, di recepimento della citata direttiva 2009/12/CE, e, in particolare:

- l'articolo 73, così come modificato dall'articolo 10 della legge 3 maggio 2019, n. 37, il quale dispone che l'Autorità svolga le funzioni di Autorità nazionale di vigilanza anche con riferimento ai contratti di programma previsti dall'articolo 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;
- l'articolo 80 e, in particolare, i commi da 1 a 4, ai sensi dei quali:
 1. "*L'Autorità di vigilanza controlla che nella determinazione della misura dei diritti aeroportuali, richiesti agli utenti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi forniti dal gestore in regime di esclusiva negli aeroporti, siano applicati i seguenti principi di: a) correlazione ai costi, trasparenza, pertinenza, ragionevolezza; b) consultazione degli utenti aeroportuali; c) non discriminazione; d) orientamento, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e standard di servizio reso*";
 2. "*L'Autorità di vigilanza, in caso di violazione dei principi di cui al comma 1 e di inosservanza delle linee di politica economica e tariffaria di settore, adotta provvedimenti di sospensione del regime tariffario istituito*";
 3. "*Per il periodo di sospensione, di cui al comma 2, l'Autorità di vigilanza dispone l'applicazione dei livelli tariffari preesistenti al nuovo regime*";

4. *“L’Autorità di vigilanza con comunicazione scritta informa il gestore aeroportuale delle violazioni, di cui al comma 2, che gli contesta, assegnandogli il termine di trenta giorni per adottare i provvedimenti dovuti”;*

VISTO il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e, in particolare, l'articolo 17, comma 34-*bis*;

VISTO il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e, in particolare, l'articolo 1, comma 11-*bis*;

VISTA la delibera n. 92/2017, del 6 luglio 2017, recante *“Conclusioni del procedimento avviato con delibera n. 106/2016 – Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali”;*

VISTA la delibera n. 136/2020, del 16 luglio 2020, recante *“Conclusioni del procedimento avviato con delibera n. 84/2018. Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali”;*

VISTA la delibera n. 68/2021, del 20 maggio 2021, recante *“Modelli di regolazione aeroportuale. Disposizioni straordinarie connesse all’entrata in vigore della delibera n. 136/2020 ed integrazione alla regolazione applicabile al settore in ragione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”* e, in particolare, il punto 3 del deliberato ai sensi del quale:

- “i gestori aeroportuali che attivano la procedura di consultazione per la revisione dei diritti nel corso del biennio 2021-2022 possono, alternativamente:

i. avviare la relativa procedura ai sensi di quanto previsto dai Modelli di cui alla delibera n. 92/2017, fermo quanto previsto dal punto 2;

ii. previa motivata istanza all’Autorità, proporre la proroga delle tariffe in vigore al momento dell’istanza stessa anche a valere sull’annualità successiva, adempiendo agli obblighi informativi e di trasparenza nei confronti degli utenti, di cui all’articolo 80 del d.l. 1/2012, avendo cura di fornire adeguata informazione in previsione della prima consultazione annuale utile, anche con riferimento agli eventuali meccanismi di conguaglio”;

VISTO il regolamento per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell’Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse, approvato con la delibera n. 5/2014, del 16 gennaio 2014, e, in particolare, l’articolo 6;

VISTO il regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell’Autorità, adottato con delibera n. 15/2014, del 27 febbraio 2014, e successive modificazioni, applicabile in quanto compatibile al solo fine di garantire i diritti di partecipazione al presente procedimento;

- VISTO** il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 2012 con cui è stato approvato l'Atto unico costituito dalla Convenzione per la gestione totale fino al 2044 del sistema aeroportuale romano e dal Contratto di programma in deroga e relativi allegati, stipulato tra l'Ente Nazionale Aviazione Civile (di seguito anche "ENAC" o "Ente") e Aeroporti di Roma S.p.A. (di seguito anche: "AdR" o "Società" o "Gestore");
- VISTO** l'Atto unico sottoscritto in data 25 ottobre 2012 tra l'Ente Nazionale Aviazione Civile e Aeroporti di Roma S.p.A., affidataria in concessione della gestione dell'aeroporto "Leonardo da Vinci" di Fiumicino e dell'aeroporto "G. B. Pastine" di Ciampino, con la relativa documentazione allegata, e, in particolar modo, il Titolo II rubricato "Contratto di programma e regolazione tariffaria";
- VISTO** l'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, del 30 aprile 2021 e, in particolare, l'articolo 431, rubricato "Oneri d'uso", ai sensi del quale:
- *"1. Gli oneri d'uso eventualmente imposti da una parte ai vettori aerei dell'altra parte per l'utilizzo dei servizi di controllo del traffico aereo e di navigazione aerea sono calcolati in base ai costi e non sono discriminatori. In ogni caso, ciascun tipo di onere d'uso è applicato ai vettori aerei dell'altra parte secondo condizioni non meno favorevoli delle condizioni più favorevoli applicate a qualunque altro vettore aereo in circostanze analoghe nel momento in cui tali oneri sono applicati";*
 - *"2. Fatto salvo l'articolo 429, paragrafo 5, ciascuna parte provvede affinché oneri d'uso diversi da quelli di cui al paragrafo 1 che possono essere imposti ai vettori aerei dell'altra parte siano equi, ragionevoli, non ingiustamente discriminatori e ripartiti equamente tra le categorie di utenti. Gli oneri d'uso imposti ai vettori aerei dell'altra parte possono riflettere, ma non superare, il costo totale della fornitura di adeguate infrastrutture e servizi aeroportuali, ambientali e di sicurezza aerea (security) nell'aeroporto o all'interno del sistema aeroportuale. Tali oneri possono comprendere una ragionevole remunerazione dei cespiti dopo gli ammortamenti. Le infrastrutture e i servizi il cui uso è soggetto al pagamento di tali oneri sono forniti secondo criteri di efficienza ed economia. In ogni caso, ciascun tipo di onere d'uso è applicato ai vettori aerei dell'altra parte secondo condizioni non meno favorevoli delle condizioni più favorevoli applicate a qualunque altro vettore aereo in circostanze analoghe nel momento in cui tali oneri sono applicati";*
 - *"3. Al fine di garantire la corretta applicazione dei principi di cui ai paragrafi 1 e 2, ciascuna parte provvede affinché si svolgano consultazioni tra le autorità o gli organismi competenti per la riscossione dei diritti nel proprio territorio e i vettori aerei che utilizzano i servizi e le infrastrutture in questione e affinché le autorità o gli organismi competenti per la riscossione dei diritti e i vettori aerei aeree si scambino le informazioni eventualmente necessarie. Ciascuna parte assicura che*

le autorità competenti della riscossione comunichino agli utenti, con un preavviso ragionevole, ogni proposta di variazione degli oneri d'uso, onde consentire agli utenti di esprimere la propria opinione prima che qualsiasi modifica entri in vigore”;

VISTA la nota prot. ART n. 3029/2022, del 16 febbraio 2022, con la quale AdR, nelle more della revisione dei diritti aeroportuali per il nuovo periodo regolatorio, ha presentato istanza di proroga dei diritti aeroportuali definiti per il 2021 anche a valere sull'annualità 2022;

VISTA la nota prot. ART n. 3129/2022, del 18 febbraio 2022, con la quale la Società è stata invitata ad adempiere agli obblighi informativi e di trasparenza nei confronti degli utenti di cui all'articolo 80 del d.l. n. 1/2012 e, contestualmente, a trasmettere gli esiti della consultazione al fine di valutare l'istanza di proroga;

VISTA la nota prot. ART n. 4435/2022, del 7 marzo 2022, successivamente integrata con nota prot. ART n. 4774/2022, dell'11 marzo 2022, con la quale AdR, in riscontro alla richiesta formulata dall'Autorità, ha trasmesso il verbale dell'audizione con gli utenti aeroportuali svoltasi il 28 febbraio 2022 nel quale, *inter alia*, si rappresenta che:

- “[l]a determinazione del differenziale di prezzo UE/ex-UE presso FCO e CIA è limitata alla tassa di imbarco (come chiaramente indicato nell'elenco delle tariffe regolamentate di ADR che viene aggiornato annualmente) e risale alla fase precedente al 2013 (avvio dell'Accordo di Regolamentazione Economica)”;

- “[...] la sessione informativa di oggi riguarda il livello degli addebiti per il 2022 (es. blocco degli addebiti attualmente applicabili per i prossimi mesi del 2022, per singolo articolo) e non la modalità attraverso la quale gli addebiti possono essere applicati a utenti specifici, il che è un problema che può essere influenzato in qualsiasi momento da decisioni legislative”;

- “[d]i conseguenza, su tale argomento oggi possiamo anticipare esclusivamente che: (i) informeremo con congruo anticipo su eventuali modifiche alla/e specifica/e applicazione/i agli utenti; (ii) l'applicazione dei diritti di imbarco FCO e CIA per il traffico nel Regno Unito resta soggetta a possibili future discussioni con gli utenti”;

VISTA la nota prot. ART n. 5689/2022, del 24 marzo 2022, con la quale è stato comunicato alla Società che *“non rinvergono motivi ostativi all'applicazione del livello tariffario vigente all'anno 2021 anche per l'anno 2022, nelle more del perfezionamento dell'atto aggiuntivo connesso alla revisione delle pattuizioni contrattuali o diverso accordo tra concedente e concessionario, nel rispetto dei principi di cui agli articoli da 71 a 82 del d.l. 1/2012, cui consegue la definizione del quadro contrattuale di riferimento per i rapporti con l'Ente concedente”;*

VISTA

la nota prot. ART n. 10208/2022, del 13 aprile 2022, con la quale un vettore aereo ha presentato una segnalazione per la presunta violazione da parte di AdR dell'articolo 80, comma 1, del d.l. n. 1/2012 in riferimento ai diritti aeroportuali 2022 applicati per i voli con destinazione Regno Unito, evidenziando, *inter alia*, che:

- “[i]l 3 aprile u.s. A.d.R. comunicava agli utenti aeroportuali la conclusione della procedura di consultazione e la decisione di congelare le tariffe al livello dei diritti del 2021. Segnaliamo che AdR, invece che congelare le tariffe, ha modificato i diritti d'imbarco per i passeggeri a destinazione del Regno Unito aumentandoli di €10 a passeggero (pagina 9 dell'allegato 9), senza che a questo aumento venga addotta una correlazione ai costi, trasparenza e pertinenza della misura, come richiesto dall'articolo 80 del d.l. 1/2012 e in violazione della autorizzazione dell'ART del 24 marzo u.s.”;

- “[u]n aumento del 60%, soprattutto in questo momento storico, non risulta né ragionevole, né proporzionato e neppure orientato alla media Europea degli aumenti tariffari. Le norme dell'ICAO in questo caso richiedono che ci sia cautela nell'aumento delle tariffe aeroportuali, specialmente quando c'è una difficoltà economica del settore. Stimiamo che A.d.R. attraverso questa decisione unilaterale arrecherà un serio danno finanziario sia ai vettori, quantificabile in €22 milioni all'anno, che alla connettività dell'aeroporto”;

- “[a]ll'aumento non correlato ai costi, sproporzionato e irragionevole della tariffa, si è aggiunta non solo la mancata trasparenza del gestore, cosa che avrebbe dato la possibilità agli utenti di opporsi alla proposta di congelamento delle tariffe richiedendo maggiore trasparenza o appellandosi all'ART, ma anche la possibilità dei vettori di modificare l'offerta per il Regno Unito al nuovo livello di costo. Risulta palese che A.d.R. non avendo posto a consultazione la sua decisione di modificare il diritto passeggeri non abbia dimostrato che i diritti siano, a seguito della modifica, ancora correlati ai costi e ragionevoli”;

- “[r]ileviamo che nella consultazione per 2021 AdR abbia esplicitamente affermato che i diritti d'imbarco per il Regno Unito non possano essere modificati prima della “definizione dei parametri che determineranno le dinamiche tariffarie per il prossimo sottoperiodo tariffario”. AdR, inoltre, nello stesso documento indica che “le tariffe dei servizi regolamentati saranno ridefinite anche in base al ricalcolo dei cluster di traffico e che tale ricalcolo terrà in debito conto lo status assegnato a quel momento al traffico con destinazioni UK”. Infine, durante la riunione del 28 febbraio u.s., AdR aveva garantito esplicitamente che un'eventuale modifica dei diritti d'imbarco passeggeri sarebbe stata oggetto di un confronto con gli utenti, cosa che non è palesemente avvenuto, in violazione del principio di trasparenza e consultazione con gli utenti”;

VISTA

la nota prot. ART n. 12332/2022, del 3 maggio 2022, con la quale è stato acquisito agli atti, tramite estrazione dal sito *web* del Gestore all'indirizzo <https://www.adr.it/proposta-tariffaria-2021>, il documento informativo annuale 2020, per la determinazione dei diritti aeroportuali 2021, con i relativi aggiornamenti, e, in particolare, la proposta di aggiornamento tariffario 2021, del 24 novembre 2020, nella quale è indicato, *inter alia*, che:

- “[a]l fine di garantire [un] trattamento coerente con le previsioni all’interno del quinquennio tariffario 2017-2021, si rileva che, ai sensi dell’applicazione tariffaria al traffico con destinazione UK, ADR applicherà anche per il 2021 lo status «intra-UE»”;

- “[n]elle more della definizione dei parametri determinanti la dinamica tariffaria per il prossimo sotto-periodo tariffario – previsto in avvio da 1 marzo 2022 – per l’annualità 2021 ADR non adotterà alcuna modifica ai cluster di traffico (UE/exUE) che – *inter alia* – hanno portato alla definizione dei corrispettivi dei quali con il presente documento si estende proposta di aggiornamento per la stessa annualità 2021. Questo rileva anche ai fini dell’applicazione tariffaria che nell’annualità 2021 (e – per quanto sopra – fino al 28 febbraio 2022) ADR riserverà al traffico con destinazione UK nel caso in cui venissero a mancare accordi tra Unione Europea e Regno Unito finalizzati ad offrire allo stesso traffico invarianza di status rispetto al passato. ADR sottolinea che a valere dal 1° marzo 2022 i corrispettivi dei servizi regolati saranno ridefiniti anche in base al ricalcolo dei cluster di traffico e che tale ricalcolo terrà in dovuta considerazione lo status assegnato a quel momento al traffico con destinazione UK”;

VISTA

la nota prot. ART n. 12333/2022, del 3 maggio 2022, con la quale è stato acquisito agli atti, tramite estrazione dal sito *web* del Gestore all'indirizzo <https://www.adr.it/proposta-tariffaria-2022>, il documento denominato “Corrispettivi regolati 2022 - Fiumicino e Ciampino”, datato marzo 2022, in riferimento alla tariffazione 2022, nel quale alla voce “Imbarco pax - Tariffe adulti - di cui EXTRA UE originanti” (cfr. pag. 2 del documento) è presente un asterisco che riporta la formulazione “Incluso UK” (cfr. pag. 6 del documento);

VISTA

la relazione predisposta dall’Ufficio Vigilanza e sanzioni, in particolare in ordine alla verifica preliminare degli elementi funzionali all’avvio del procedimento;

CONSIDERATO

che, all’esito dell’attività di monitoraggio sulla tariffazione 2022, come evidenziato dalla documentazione agli atti, è emerso che il Gestore, in riferimento alla determinazione della misura dei diritti aeroportuali per l’anno 2022, ha qualificato il Regno Unito come destinazione extra-UE, con la conseguente applicazione dei relativi diritti di imbarco, in difformità alla determinazione tariffaria fatta per il 2021 e senza assicurare una preventiva nonché adeguata consultazione degli utenti aeroportuali;

- CONSIDERATO** che, a seguito dell'accoglimento dell'istanza di proroga dei diritti aeroportuali 2021 anche per l'anno 2022, la determinazione del livello tariffario applicabile, in termini di qualificazione e quantificazione, non appare suscettibile di modificazioni o aggiornamenti tali da comprimere i principi di correlazione ai costi nonché di consultazione degli utenti aeroportuali;
- CONSIDERATO** pertanto, che la qualificazione dei voli con destinazione Regno Unito come extra-UE incide sulla misura dei diritti aeroportuali per euro 9,80 per passeggero, in termini di maggiori diritti di imbarco rispetto ai voli con destinazione UE, e che tale rideterminazione è avvenuta nella vigenza di una tariffazione oggetto di proroga, ovvero nelle more della revisione dei diritti aeroportuali per il nuovo periodo regolatorio che avrebbe dovuto incidere, tra l'altro, sulla qualificazione dei voli con destinazione Regno Unito così come rappresentato dallo stesso Gestore aeroportuale (*cf.* pag. 3 della nota prot. ART n. 12332/2022, del 3 maggio 2022);
- CONSIDERATO** inoltre, che il Gestore, in sede di audizione annuale 2022, non ha provveduto ad informare l'utenza, in termini di adeguata e preventiva partecipazione, sulla applicazione di una tariffazione diversa per i voli con destinazione Regno Unito in considerazione della individuazione di detto scalo come extra-UE;
- CONSIDERATO** infine, che l'ammontare dei diritti di imbarco per i voli extra-UE hanno una consistenza superiore rispetto ai diritti di imbarco per i voli UE per un importo pari ad euro 9,80 per passeggero e che tale quantificazione risulta invariata rispetto a quella prevista nella tariffazione 2021 nonostante la qualificazione dei voli con destinazione Regno Unito come extra-UE che avrebbe dovuto comportare una conseguenziale variazione del *cluster* di traffico su cui determinare l'ammontare tariffario;
- CONSIDERATO** che, ai sensi del sopra citato articolo 80, comma 1, lettera a), l'Autorità controlla che nella determinazione della misura dei diritti aeroportuali, richiesti agli utenti per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi forniti dal gestore in regime di esclusiva negli aeroporti, siano applicati, tra gli altri, i principi di correlazione ai costi, trasparenza, pertinenza e ragionevolezza, nonché, ai sensi della lettera b) della medesima disposizione, che sia assicurato il principio di consultazione degli utenti aeroportuali;
- RITENUTO** pertanto, sussistenti i presupposti per avviare nei confronti della Società Aeroporti di Roma S.p.A. un procedimento individuale ai sensi dell'articolo 80, commi da 1 a 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;

su proposta del Segretario generale,

DELIBERA

1. per le motivazioni espresse in premessa, che si intendono qui integralmente richiamate, l'avvio di un procedimento individuale, nei confronti di Aeroporti di Roma S.p.A., ai sensi dell'articolo 80, commi da 1 a 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per l'eventuale adozione di un provvedimento di sospensione del regime tariffario istituito per l'anno 2022 per il mancato rispetto dei principi di cui all'articolo 80, comma 1, lettere a) e b), in riferimento alla misura dei diritti aeroportuali per i voli con destinazione Regno Unito;
2. il responsabile del procedimento è il direttore dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni, dott. Ernesto Pizzichetta, indirizzo posta elettronica certificata (PEC): pec@pec.autorita-trasporti.it, tel. 011.19212.587;
3. è possibile avere accesso agli atti del procedimento presso l'Ufficio Vigilanza e sanzioni – Via Nizza 230, 10126 - Torino;
4. il destinatario della presente delibera, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla notifica della stessa, può inviare memorie scritte e documenti al responsabile del procedimento, tramite posta elettronica certificata (PEC) all'indirizzo pec@pec.autorita-trasporti.it, nonché richiedere l'audizione innanzi all'Ufficio Vigilanza e sanzioni;
5. i soggetti che hanno un interesse a partecipare al procedimento possono presentare memorie scritte e documenti entro e non oltre sessanta giorni dalla pubblicazione della presente delibera, oltre a deduzioni e pareri, anche nel corso delle audizioni svolte innanzi all'Ufficio Vigilanza e sanzioni;
6. il termine per la conclusione del procedimento è fissato in centottanta giorni, decorrenti dalla data di notifica della presente delibera;
7. la presente delibera è notificata a mezzo PEC ad Aeroporti di Roma S.p.A., è trasmessa all'ENAC per i profili di competenza ed è pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Torino, 11 maggio 2022

Il Presidente
Nicola Zaccheo

(documento firmato digitalmente
ai sensi del d.lgs. 82/2005)