

Delibera n. 112/2025

Misura 8.10, punto 15, dell'Allegato 1 alla delibera n. 64/2014. Conclusione del procedimento individuale avviato con delibera n. 155/2024 nei confronti di Società Gestione Servizi Aeroportuali Campani S.p.A.

L'Autorità, nella sua riunione del 10 luglio 2025

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 dell'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) e, in particolare:

- il comma 2, lettere b), c) ed h), secondo cui: *«L'Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture ed in particolare provvede: (...) b) a definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni dei pedaggi tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori; c) a verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b); (...) h) con particolare riferimento al settore aeroportuale, a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali»;*
- il comma 3, lettera f), ai sensi del quale l'Autorità *«ordina la cessazione delle condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione, disponendo le misure opportune di ripristino; nei casi in cui intenda adottare una decisione volta a fare cessare un'infrazione e le imprese propongano impegni idonei a rimuovere le contestazioni da essa avanzate, può rendere obbligatori tali impegni per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione; può riaprire il procedimento se mutano le circostanze di fatto su cui sono stati assunti gli impegni o se le informazioni trasmesse dalle parti si rivelano incomplete, inesatte o fuorvianti; in circostanze straordinarie, ove ritenga che sussistano motivi di necessità e di urgenza, al fine di salvaguardare la concorrenza e di tutelare gli interessi degli utenti rispetto al rischio di un danno grave e irreparabile, può adottare provvedimenti temporanei di natura cautelare»;*

VISTA

la direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali;

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, con i quali è stata recepita la citata direttiva 2009/12/CE, e, in particolare:

- l'articolo 73, come modificato dall'articolo 10 della legge 3 maggio 2019, n. 37, il quale dispone che l'Autorità svolge le funzioni di Autorità nazionale di vigilanza di cui al citato decreto;
- l'articolo 76, comma 4, ai sensi del quale «*[l'Autorità di vigilanza può motivatamente richiedere lo svolgimento di consultazioni tra le parti interessate];*»;
- l'articolo 80 e, segnatamente, 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;*

VISTA

la delibera dell'Autorità n. 64/2014 del 17 settembre 2014, recante "Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali" e, in particolare, la misura 8.10, punto 15, lettera a) dell'allegato Modello 1 ("Modello di regolazione dei diritti aeroportuali per aeroporti con traffico superiore ai 5 milioni di passeggeri/anno") (di seguito, anche: Misura 8.10, punto 15) alla suddetta delibera, ai sensi della quale: «*A partire dal periodo tariffario successivo al primo, nel caso in cui la variazione delle WLU consuntivate, risultante alla fine del Periodo tariffario trascorso, calcolata raffrontando il totale delle WLU consuntivate nel periodo tariffario con il totale delle WLU previste dal Piano del traffico per il medesimo periodo tariffario, venga a risultare: a) positiva e superiore al +X% della variazione delle WLU previste per tale annualità, il 50% del montante ricavi attribuibile alle WLU eccedenti la soglia del X% viene contabilizzato ed accantonato in un Fondo finalizzato alla realizzazione di Interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti, a valere sul nuovo "periodo tariffario";*»;

VISTA la delibera n. 43/2016 del 14 aprile 2016, recante *“Proposta di revisione dei Diritti Aeroportuali dell’Aeroporto Internazionale di Napoli per il periodo tariffario 2016-2019: conformità definitiva ai Modelli di Regolazione dei Diritti Aeroportuali approvati con Delibera ART n. 64/2014”*;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 38/2023 del 9 marzo 2023, recante *“Conclusione del procedimento avviato con delibera n. 42/2022. Approvazione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali”*, e in particolare, del relativo Allegato A, la Misura 9.1 (Principi generali), ai sensi della quale, tra l’altro:

«1. In base a quanto previsto all’articolo 71 del d.l. 1/2012, spetta all’Autorità l’esercizio delle funzioni di vigilanza indicate dalla Direttiva 2009/12/CE, incluse le procedure di risoluzione delle controversie di cui all’articolo 11, paragrafi 6 e 7.

2. Specificamente, in applicazione dell’articolo 80 del d.l. 1/2012, l’Autorità 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 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.

3. L’Autorità espleta inoltre i compiti di vigilanza che le sono attribuiti dall’articolo 37, comma 2 del d.l. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011, come modificato dall’articolo 36 del d.l. 1/2012 convertito con legge n. 27/2012.

4. Nello svolgimento dei compiti di vigilanza, l’Autorità:

- a) applica le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 4, 5, 6 dell’articolo 80 del d.l. 1/2012;
- b) ordina la cessazione delle condotte che risultino in contrasto con i Modelli di regolazione adottati;
- c) richiede a chi ne è in possesso le informazioni e l’esibizione dei documenti necessari per l’esercizio delle proprie funzioni;
- d) valuta, secondo le modalità e i termini di cui agli articoli 6 e 11 della Direttiva 2009/12/CE, i reclami, le istanze e le segnalazioni presentati dagli utenti dell’aeroporto, in ordine al rispetto dei livelli tariffari da parte dei gestori aeroportuali;
- e) adotta i provvedimenti sanzionatori, previsti dall’articolo 37 del d.l. 201/2011, comma 3, lettera i)»;

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 (di seguito: Regolamento sui procedimenti dell’Autorità),

approvato con la delibera n. 5/2014 del 16 gennaio 2014, ed in particolare l'articolo 6;

VISTE le disposizioni del regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, approvato con delibera n. 15/2014, del 27 febbraio 2014, in quanto compatibili;

VISTO il Piano Economico Finanziario di Società Gestione Servizi Aeroporti Campani S.p.A. (di seguito, anche: GESAC o Società), acquisito con prot. ART n. 104713/2024, del 22 ottobre 2024;

VISTA la delibera n. 155/2024 notificata a GESAC con nota prot. ART n. 116587/2024, del 14 novembre 2024 (e in pari data trasmessa, rispettivamente con note prott. 116588/2025, 116589/2024, 116590/2024 e 116591/2024, all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, AICALF-Associazione Italiana Compagnie Aeree *Low Fares*, IATA-*International Air Transport Association* e IBAR-*Italian Board Airline Representatives*) con la quale l'Autorità ha avviato un procedimento individuale ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f) del d.l. 201/2011, nonché dell'articolo 6 del Regolamento sui procedimenti dell'Autorità, finalizzato all'eventuale adozione di un provvedimento volto a prescrivere alla suddetta società l'applicazione di quanto previsto dalla riportata misura 8.10, punto 15 (di seguito, anche: procedimento); nello specifico, con tale delibera è stato contestato a GESAC che la proposta tariffaria per il periodo regolatorio 2024-2026 è stata elaborata senza tenere in considerazione quanto previsto dalla citata misura;

VISTE le note con cui GESAC ha formulato istanza di accesso agli atti del procedimento avviato con la citata delibera n. 155/2024 (prot. ART n. 126475/2024 del 6 dicembre 2024, perfezionata con nota prot. ART 134435/2024 del 20 dicembre 2024) nonché le note dei competenti uffici dell'Autorità con le quali, a seguito dell'indicazione degli specifici documenti richiesti e dell'acquisizione agli atti del riscontro dell'avvenuto pagamento del diritto di riproduzione, tale istanza è stata accolta, trasmettendo i relativi documenti (prot. 129259/2024 del 13 dicembre 2024, 135272/2024 del 23 dicembre 2024 e 138/2025, del 2 gennaio 2025);

VISTA la nota acquisita con prot. ART n. 130130/2024, del 16 dicembre 2024, con la quale la Società ha trasmesso una memoria, con richiesta di archiviazione dell'indicato procedimento e di audizione innanzi all'Ufficio Vigilanza e sanzioni, affermando in particolare:

- i) con riferimento al *“quadro regolamentare di riferimento e i presupposti per l'applicazione dei meccanismi di conguaglio”*,
- la Misura 8.10, punto 15, *«in sostanza, prevede meccanismi di compensazione tra periodi regolatori al fine di evitare che il gestore aeroportuale possa conseguire sovra-compensazioni in ragione della sottostima dei volumi di traffico posti alla*

- base della proposta tariffaria o che, al contrario, lo stesso possa subire un pregiudizio dell'eventuale sovrastima dei volumi. In condizioni normali, dunque, una volta terminato il periodo regolatorio 2016-2019, Gesac avrebbe dovuto avviare la procedura per la revisione delle tariffe aeroportuali per il nuovo periodo regolatorio e, in tale contesto, ove fosse emersa una sottostima dei volumi di traffico posti alla base della precedente proposta tariffaria, prevedere la realizzazione di interventi a costo zero per l'utenza per un importo pari all'eventuale debito regolatorio maturato. **Nel caso di specie, tuttavia, tale previsione è divenuta inapplicabile in ragione della situazione emergenziale determinata dalla pandemia da Covid 19 e delle conseguenti misure regolatorie eccezionali adottate dall'ART** [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale]. La pandemia, invero, aveva reso materialmente non possibile l'applicazione delle ordinarie misure di regolazione previste per il rinnovo dei diritti aeroportuali. Tali misure, infatti, presuppongono che il gestore aeroportuale sia nelle condizioni di poter ragionevolmente stimare l'evoluzione dei flussi di traffico in transito sullo scalo»;
- «[d]urante il periodo pandemico, al contrario, l'evoluzione dei flussi di traffico era divenuta del tutto imprevedibile, dipendendo unicamente dall'evolversi della situazione sanitaria mondiale e dalle conseguenti politiche di restrizione alla mobilità imposte dai governi nazionali. Tale situazione, oltretutto, aveva causato per i gestori aeroportuali perdite oltremodo significative. Basti pensare, sul punto, che nel 2020 si è registrata una diminuzione del traffico sugli scali italiani di oltre il 70%. A fronte di quanto sopra, l'ART ha adottato la Delibera n. 68/2021, avente per oggetto [“]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”. Tale Delibera, come è agevole ricavare dalle relative premesse, muoveva da tre principali presupposti:
 - “gli effetti della pandemia da COVID-19 registrati nel 2020 e pubblicati il 12 aprile 2021 da ENAC certificano un calo del traffico passeggeri superiore al 70% rispetto al 2019”;
 - “il persistere delle incertezze legate alla pandemia da COVID-19 rende particolarmente difficile, allo stato, delineare con l'opportuno livello di affidabilità lo scenario evolutivo del traffico nel breve/medio termine, che costituisce elemento conoscitivo imprescindibile per l'assunzione delle scelte di pianificazione e per la conseguente determinazione del livello dei diritti aeroportuali che rispondano ai necessari requisiti di trasparenza, efficacia ed efficienza”;
 - a fronte di quanto sopra, era divenuto urgente “**definire principi e criteri regolatori univoci al fine di assicurare certezza e stabilità alla regolazione economica del settore aeroportuale, particolarmente colpito dall'emergenza sanitaria tuttora in corso**”» [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale];

- «[i]l proposito dell'ART, dunque, era quello di adottare misure regolatorie, derogatorie rispetto a quelle ordinarie [sottolineatura presente nell'originale], volte a consentire ai gestori aeroportuali di poter programmare le proprie attività senza dover subire il peso economico delle misure applicabili in condizioni operative normali. A tal fine, l'ART ha previsto che i gestori aeroportuali che avrebbero dovuto avviare la procedura per la revisione dei diritti aeroportuali nel biennio 2021-2022, avrebbero potuto chiedere la proroga delle tariffe anche per le annualità successive. Pertanto, era facoltà dei gestori aeroportuali proporre la proroga delle tariffe vigenti all'utenza, adempiendo, nell'ambito della consultazione annuale, "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**" [enfasi e sottolineatura presenti nella memoria]. Sulla base degli esiti della procedura gli uffici dell'Autorità avrebbero dovuto provvedere, "in applicazione dei principi di cui all'art. 80 del d.l. 1/2012, ad effettuare le valutazioni di competenza e ad esprimersi in merito alle istanze di proroga presentate dai gestori aeroportuali". Appare evidente, quindi, che nella vigenza delle previsioni della Delibera n. 68/2021, in luogo degli ordinari meccanismi di compensazione previsti dalla regolazione ordinaria (e, dunque, anche della misura 8.10, punto 15, di cui si discute in questa sede), i gestori aeroportuali avrebbero dovuto applicare unicamente i conguagli eventualmente concordati con l'utenza. Per tale ragione, laddove l'utenza avesse accettato la proroga delle tariffe senza pretendere alcun conguaglio, nessun meccanismo di compensazione avrebbe dovuto essere attivato, né nel periodo di vigenza della proroga, né nei successivi periodi regolatori. Ciò, peraltro, era coerente con l'intera disciplina – europea e nazionale – in materia di determinazione dei diritti aeroportuali, che individua nella consultazione con l'utenza lo strumento cardine al fine di prevenire condotte abusive da parte dal gestore (cfr. art. 80, comma 1 del d.l. 1/2012 convertito con l. 27/2012 e art. 6 della Direttiva 2009/12/CE). Non è un caso che proprio nel testo della Delibera n. 68/2020, l'ART ponga l'accento sulla **"centralità dell'istituto della consultazione tra gestori ed utenti, sancita dalla direttiva 2009/12/CE come recepita nell'ordinamento nazionale, ai fini delle decisioni in materia tariffaria per l'accesso alle infrastrutture aeroportuali"** [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale]. Non pare corretto, invece, affermare che i meccanismi di compensazione di cui alla misura 8.10 punto 15 dell'Allegato A della Delibera n. 64/2014, siano sempre rimasti in vigore e che i gestori aeroportuali siano obbligati ad applicarli a valere sui nuovi periodi regolatori»;
- ii) con riferimento alla ritenuta "insussistenza dei presupposti per l'applicazione dei meccanismi di conguaglio nel caso di specie",
 - «[c]ome noto, Gesac, una volta terminato il periodo regolatorio 2016-2019, ha richiesto una proroga delle tariffe per l'annualità 2020, in quanto: (i) era ancora

- in corso l'iter di approvazione del piano quadriennale degli interventi presentato dalla Società, ed (ii) era in corso la fusione per incorporazione del gestore dell'aeroporto di Salerno in Gesac. A fronte di quanto sopra, con nota prot. 0012312/2019 del 23 ottobre 2019, l'ART ha approvato la proroga richiesta, precisando che avrebbe dovuto essere "fatto salvo l'eventuale conguaglio, **la cui quantificazione – con le relative modalità di recupero – dovrà essere oggetto della consultazione medesima, nonché soggetto a verifica da parte di questa Autorità**" [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale]. In quell'occasione, l'utenza ha accettato la proposta di proroga tariffaria, senza pretendere alcuna posta di conguaglio relativa al periodo regolatorio ormai concluso. Per parte sua, l'ART, avendo formalmente approvato la proroga, ha riconosciuto la conformità dell'operato della Società alla pertinente disciplina regolatoria. In seguito, avvalendosi della facoltà di cui alla Delibera n. 68/2021, Gesac ha richiesto la proroga dei diritti aeroportuali approvati per il periodo regolatorio anche per gli anni 2021, 2022 e 2023. Conformemente a quanto previsto dalla Delibera n. 68/2021, Gesac ha sempre condiviso la proroga delle tariffe con l'utenza, e quest'ultima le ha sempre accettate senza pretendere alcuna posta di conguaglio. Deve notarsi, sul punto, che nel corso delle consultazioni annuali, Gesac ha chiaramente rappresentato all'utenza che la proroga delle tariffe non avrebbe comportato l'applicazione di meccanismi di compensazione. In particolare, nell'audizione relativa all'anno 2022, Gesac ha chiarito che l'obiettivo sotteso alla proroga delle tariffe era quello di "mantenere la stabilità tariffaria, a prescindere dal recupero delle perdite pregresse", con la precisazione che la Società auspicava di **"recuperare una situazione di stabilità e di nuovo equilibrio per poter riavviare l'applicazione dei modelli regolatori in quel momento vigenti, in totale discontinuità con le dinamiche che si saranno determinate"** [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale] (cfr. Verbale audizione annuale con l'utenza 2022). Non può negarsi, dunque, che l'utenza abbia accettato le proroghe nella piena consapevolezza di rinunciare all'applicazione di meccanismi di conguaglio relativi ai periodi regolatori precedenti. Del resto, l'utenza ha sempre accolto con favore le proroghe proposte dalla Società in quanto le hanno consentito di poter programmare le proprie strategie di crescita in un quadro di certezza e stabilità. Quanto sopra è sufficiente a dimostrare che, alla luce del quadro regolamentare di riferimento, non ricorrono i presupposti per applicare, nel periodo regolatorio 2024-2026, le misure di compensazione di cui alla Misura 8.10 punto 15 dell'Allegato 1 della Delibera ART n. 64/2014»;*
- «[c]on la recente Delibera n. 102/2024, l'ART ha avviato nei confronti della Società un procedimento ai sensi dell'art. 37, comma 3, lettera f) del d.l. 201/2011 convertito dalla l. n. 214/2011, volto a prescrivere l'avvio della procedura di revisione dei diritti aeroportuali per il periodo 2024-2026. Con tale delibera, l'ART ha precisato che Gesac, nell'ambito della procedura di consultazione, avrebbe dovuto dare evidenza:

- i) degli effetti del rischio traffico, riferibile al periodo regolatorio 2016-2019, come contabilizzato ai sensi della Delibera n. 64/2014 del 17 settembre 2014;
- e
- ii) della quantificazione dell'eventuale ulteriore posta finanziaria di debito regolatorio venutasi a determinare in conseguenza dell'applicazione dei diritti aeroportuali per l'anno 2019 anche alle annualità 2020, 2021, 2022 e 2023";
- «[l]'ART, dunque, riteneva che, nell'ambito della procedura di consultazione, Gesac avrebbe dovuto dare all'utenza informazioni dettagliate circa la quantificazione dell'eventuale posta di conguaglio che sarebbe derivata dall'applicazione delle suddette misure, così che l'utenza potesse assumere una decisione pienamente consapevole e informata. Pertanto, nell'ottemperare a quanto prescritto dall'Autorità, Gesac ha inserito una descrizione analitica degli effetti del rischio traffico maturati nel periodo regolatorio 2016-2019. A maggior chiarimento sull'operato di Gesac, si riporta di seguito l'estratto del documento di consultazione al quale ci si riferisce (...). Allo stesso tempo, nel predetto documento di consultazione, la Società ha illustrato le ragioni per le quali non ritiene che le previsioni di cui alla misura 8.10 punto 15 dell'Allegato A della Delibera n. 64/2014 debbano essere applicate. In particolare, Gesac ha rappresentato all'utenza che le proroghe tariffarie sono state sempre condivise con gli utenti nell'ambito delle consultazioni annuali e che "in tali occasioni, in considerazione dell'evolversi dello scenario pandemico e immediatamente post-COVID, i rappresentanti degli utenti **hanno accolto con favore, ed in alcuni casi sollecitato, il mantenimento dei diritti aeroportuali vigenti, concordando fin dall'inizio con il Gestore sulle motivazioni e sull'opportunità di congelare le tariffe e considerando tale decisione "conforme al momento storico e contingente della Società ed ai cambiamenti in atto del quadro regolatorio"** [enfasi e sottolineature presenti nell'originale]. Appare evidente, dunque, che nel documento di consultazione attualmente in fase di discussione con l'utenza, alla stessa è stata data piena informazione circa la posizione del gestore in merito all'applicazione dei conguagli. L'utenza, dunque, è pienamente consapevole dell'ammontare dei conguagli che – ai sensi della previgente disciplina (ora inapplicabile) – le sarebbero spettati. In tale contesto, l'approvazione da parte dell'utenza anche della proposta tariffaria attualmente in discussione, confermerebbe la definitiva (e consapevole) rinuncia, da parte della stessa, ad ogni forma di conguaglio relativa ai periodi regolatori ormai conclusi»;
- «[d]a quanto rappresentato, peraltro, emerge chiaramente come un'interpretazione della regolazione nel senso preteso dall'Autorità, sarebbe gravemente lesiva del legittimo affidamento che Gesac ha incolpevolmente riposto:
- i) nelle previsioni di cui alla Delibera ART n. 68/2021;
- ii) negli accordi raggiunti con l'utenza in relazione a ciascuna proroga;
- iii) nelle decisioni con le quali la stessa Autorità ha autorizzato ciascuna proroga»;

- «[i]nvero, la Società ha programmato i propri investimenti e la propria strategia di crescita dando per assunto e consolidato il livello delle tariffe concordato, negli anni oggetto di proroga, con l'utenza. Secondo la giurisprudenza amministrativa, "il principio di tutela del legittimo affidamento impone che una situazione di vantaggio, assicurata a un privato da un atto specifico e concreto dell'autorità amministrativa, non può essere successivamente rimossa, salvo che non sia strettamente necessario per l'interesse pubblico e fermo in ogni caso l'indennizzo della posizione acquisita" (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 8 luglio 2020, n. 4392). In merito, deve ricordarsi che, come osservato dalla Corte Costituzionale "la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza di un determinato assetto regolatorio", risulta "adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento" (cfr. Corte Cost. n. 56/2015). Ebbene, nel caso di specie ricorrono entrambi tali presupposti. In primo luogo, il legittimo affidamento di Gesac è maturato in un lasso di tempo particolarmente significativo. È dal 2019, infatti, che la Società confida nelle intese raggiunte con l'utenza e con l'Autorità. In secondo luogo, per tutto quanto rappresentato nelle pagine che precedono, appare evidente come l'affidamento della Società sia dipeso dall'univoco atteggiamento dell'ART che ha sempre approvato le proroghe, senza mai eccepire alcunché in merito alla mancata previsione di meccanismi di conguaglio. Le conseguenze pratiche del legittimo affidamento ingenerato dal quadro regolatorio di riferimento e dal concreto atteggiarsi della dinamica consultiva con l'utenza sono, peraltro, di particolare rilevanza. Invero, in ragione dei chiari esiti delle consultazioni svolte con l'utenza, Gesac ha orientato le proprie scelte gestionali nel presupposto di poter applicare la tariffa prorogata nel periodo di relativa efficacia senza necessità di garantire eventuali compensazioni. Specularmente, i vettori hanno operato nella piena consapevolezza dei diritti tariffari cui sarebbero stati soggetti per il periodo di proroga e, in ragione di questi, hanno modulato i prezzi proposti ai passeggeri. Pertanto, obbligare Gesac a compensare gli effetti della proroga significherebbe, da una parte, modificare retroattivamente – senza che a ciò corrisponda una valida ragione di interesse pubblico - il regime sul quale la Società ha fatto legittimo affidamento calibrando su di esso le proprie scelte gestionali che allo stato risultano oramai "irreversibili" e, dall'altra, indennizzare i vettori di un danno che, nei fatti, questi non hanno subito. In tale contesto, la pretesa applicazione della misura regolatoria controversa, a distanza di anni dalla conclusione del precedente periodo regolatorio, rappresenterebbe una misura sproporzionata ed illegittima»;
- «[d]a ultimo, deve osservarsi che l'applicazione di ulteriori meccanismi di conguaglio nel nuovo periodo tariffario, rischierebbe di produrre effetti pregiudizievoli sull'operatività aeroportuale. Invero, le tariffe proposte nell'ambito del documento di consultazione attualmente in fase di discussione, sono già

significativamente inferiori (del 23%) rispetto a quelle vigenti. Un ulteriore decremento delle stesse, dunque, rischierebbe di renderle inferiori a tal punto da non rendere economicamente sostenibile l'attività di gestione dell'aeroporto. Ciò, peraltro, si porrebbe in contrasto con i principi posti in materia di determinazione delle tariffe aeroportuali dall'art. 80, comma 1 del d.l. 1/2012, convertito con l. 27/2012. Tra tali principi, in particolare, il legislatore menziona quello di "orientamento (...) alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e standard di servizio reso". Nel caso di specie, un ribasso ulteriore rispetto a quello proposto all'utenza (in virtù dell'applicazione di meccanismi di compensazione), renderebbe le tariffe praticate dalla Società notevolmente inferiori alla media europea degli aeroporti con caratteristiche analoghe, in violazione del suddetto principio. In particolare, ove si applicassero i pretesi meccanismi di compensazione, le tariffe dell'Aeroporto di Napoli risulterebbero inferiori alla media europea di circa il 21%»;

VISTA

la nota prot. ART n. 133994/2024, del 19 dicembre 2024, in riscontro alla citata richiesta prot. ART n. 130130/2024, con la quale GESAC è stata convocata in audizione innanzi all'Ufficio Vigilanza e sanzioni per il 14 gennaio 2025;

VISTO

il verbale dell'audizione di GESAC tenutasi in data 14 gennaio 2025, acquisito con prot. ART n. 4920/2025 del 15 gennaio 2025, da cui risulta in particolare che, nel corso della stessa, GESAC ha:

- affermato che «nella memoria prot. ART n. 130130/2024, del 16 dicembre 2024, ha cercato di evidenziare, non tanto una posizione conflittuale o di contraddittorio, quanto le difficoltà oggettive di applicare un quadro regolatorio desueto e superato, in un contesto di regolazione molto specifico e atipico qual è quello caratterizzato anche dalla sospensione derivante dal covid. Evidentemente, esternalità oggettive incidono sulla possibilità di proporre misure ripristinatorie. Il procedimento può essere utile per definire una posizione non conflittuale e il punto di caduta, ovvero quello di ripristino dell'extra tariffario - che è stato in qualche modo ricevuto dalla Società ed anche oggetto di adeguata rappresentazione e pubblicità – costituisce oggetto della stessa consultazione in corso. Si ritiene che i vettori possano positivamente dare atto che il ripristino tariffario è stato medio tempore già messo a disposizione dell'utenza e che, quindi, la ratio delle misure tariffarie oggetto del presente procedimento sia stata soddisfatta in considerazione degli strumenti di politica gestionale posti in essere dalla Società dal 2019 in poi. La Società è confidente che i vettori possano prendere atto di quanto accaduto nel periodo 2016-2019 nell'ambito della consultazione in corso»;
- ribadito, «richiamando la citata memoria prot. ART n. 130130/2024, (...) che:
 - il ripristino non può essere eseguito come inizialmente ipotizzato dalla delibera ART n. 155/2024, in ragione del mutato contesto di mercato

caratterizzato da una significativa riduzione delle tariffe dovuta alla mutata dinamica tariffaria;

- il gap del traffico era anche superiore alla soglia del 10% che avrebbe consentito ad ogni attore di richiedere una rivisitazione dell'intera struttura tariffaria, cosa che nessuno ha sollevato a conferma della tesi che le scelte gestionali consentivano un recupero soddisfacente anche nel mutato contesto tariffario»;*
- in merito alla richiesta «di confermare se nel periodo regolatorio 2016 – 2019 sono stati distribuiti ai soci dei dividendi, come pare evincersi dagli atti dei relativi bilanci pubblicati su “Infocamere”», formulata alla Società stessa nel corso dell'audizione, [GESAC] ha «riferi[to] che gli utili sono il frutto delle efficienze gestionali della Società e non vanno correlati con le dinamiche tariffarie»;*

VISTA

la nota acquisita con prot. ART n. 10953/2025, del 30 gennaio 2025, ed i relativi allegati, con la quale GESAC ha comunicato all'Autorità di *«avere concluso in data 29 gennaio 2025 la procedura di consultazione sulla proposta di aggiornamento dei diritti aeroportuali per il periodo tariffario 2024/2026, già inviata a codesta Autorità in data 22 ottobre 2024, con la nota n. prot. ART 104703/2024 - n. prot. GESAC IN/PB/97 di notifica dell'apertura della consultazione degli utenti»*, e ha trasmesso *«la proposta definitiva elaborata all'esito della Procedura»*;

VISTA

la nota acquisita con prot. ART n. 14874/2025, dell'11 febbraio 2025, ed i relativi allegati, con la quale GESAC, facendo seguito all'audizione del 14 gennaio 2025:

- con riferimento agli “esiti di consultazione con gli utenti”, nel richiedere una audizione innanzi all'Ufficio Vigilanza e Sanzioni dell'Autorità «così da poter[li] illustrare nel dettaglio», ha affermato che «la consultazione degli utenti finalizzata all'approvazione della proposta tariffaria per il periodo 2024-2026 si è tenuta presso l'aeroporto di Napoli Capodichino il 16 e il 27 gennaio 2025. Per quanto riguarda le tematiche di interesse in questa sede, appare opportuno ribadire che, nel documento di consultazione, Gesac ha fornito all'utenza informazioni dettagliate circa gli effetti che si produrrebbero sulla tariffa nel caso in cui si decidesse di applicare la Misura Controversa; allo stesso tempo, la Società ha dettagliatamente illustrato le ragioni per cui non ritiene sussistenti i presupposti per l'applicazione di tale misura. Tale posizione, come emerge dal verbale allegato, è stata ribadita all'utenza in sede di consultazione. In particolare, è stato ricordato all'utenza che “negli ultimi anni e fino al 2023 compreso, la Società ha mantenuto le tariffe aeroportuali stabili ed in linea con quelle applicate nel precedente periodo regolatorio. L'applicazione di tale proroga tariffaria è stata di volta in volta condivisa con l'Utenza nell'ambito delle consultazioni annuali di periodo. In tali occasioni, in considerazione dell'evolversi dello scenario pandemico e immediatamente post-COVID, i rappresentanti degli utenti hanno accolto con favore, ed in alcuni casi sollecitato, il mantenimento dei diritti aeroportuali vigenti, concordando fin dall'inizio con il Gestore sulle*

motivazioni e sull'opportunità di congelare le tariffe e considerando tale decisione conforme al momento storico e contingente della Società ed ai cambiamenti in atto del quadro regolatorio. Nell'ambito di tali consultazioni, la Società ha sempre messo a disposizione dell'utenza tutte le informazioni a propria disposizione, in un'ottica di massima trasparenza e nel pieno rispetto del quadro normativo di riferimento, nazionale ed europeo. In tale contesto eccezionale, il Gestore si è assunto il peso finanziario ed il rischio di garantire la stabilità tariffaria in un contesto di grande incertezza, nell'ottica strategica di supportare la ripresa del settore, consentendo a tutti gli stakeholder di elaborare le più opportune scelte gestionali e commerciali su cui basare il recupero del business. In quel momento GESAC, oltre ad assumersi il rischio d'impresa diretto di tale linea d'azione, ha mantenuto il proprio impegno sia nel portare avanti gli investimenti dello scalo di Napoli per garantire la continuità delle operazioni nell'interesse del territorio e dell'utenza, sia nella realizzazione del piano di ampliamento dello scalo di Salerno, esponendosi finanziariamente con prospettive di rientro incerte e differite nel tempo. Allo stesso tempo, la stabilità tariffaria ha consentito a tutti gli attori coinvolti di individuare le scelte strategiche più opportune per assicurare la ripresa e di continuare ad investire sullo scalo in quella fase di instabilità (...)" *Per le ragioni che precedono, è stato precisato che la proposta tariffaria in discussione **"si colloca (...) in un contesto di totale discontinuità con il periodo precedente"*** [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale]. *La Società, dunque, ha nuovamente rappresentato la propria posizione in modo trasparente e inequivoco. L'utenza, per parte sua, ha approvato la proposta tariffaria con le maggioranze richieste dalla vigente regolazione tariffaria (cfr. Misura 6.4.2 dell'Allegato A alla Delibera ART n. 38/2023), formalizzando - ancora una volta - la propria rinuncia all'applicazione della Misura Controversa. Per di più, alcuni degli utenti hanno evidenziato come l'eventuale applicazione di tale misura rischierebbe di pregiudicare la qualità dei servizi offerti dalla Società. Ci si riferisce, in particolare, alla posizione assunta dalla compagnia Easy Jet che, nell'ambito della consultazione, ha espresso **"preoccupazione relativamente agli eventuali impatti sugli investimenti e sulla qualità e, in generale sul servizio offerto al passeggero che potrebbero determinarsi se tutti i conguagli in favore dell'utenza dovessero essere inclusi nella tariffa"*** [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale]" (cfr. pag. 17 del verbale della consultazione del 16 gennaio 2025, Doc. 1, e nota del 24 gennaio 2025, Doc. 2). Tale posizione è stata ribadita nel corso della seconda giornata di audizione, quando il rappresentante della compagnia Easy Jet ha osservato come "l'eventuale riduzione ulteriore delle tariffe nel 2025-2026 (...) priverebbe la società delle risorse finanziarie per effettuare i miglioramenti del servizio che il vettore richiede fortemente" e, pertanto, ha chiesto che l'Autorità **"consideri questo aspetto ed applichi un approccio bilanciato sempre nell'ambito del quadro regolatorio vigente e nell'interesse dell'utente finale"** [enfasi e

sottolineatura presenti nell'originale] (cfr. pag. 4 del verbale della consultazione del 27 gennaio 2025, Doc. 3). La preoccupazione espressa dall'utenza è pienamente condivisibile. Sul punto, deve ricordarsi nuovamente come l'ammontare delle tariffe appena approvate sia notevolmente inferiore a quello vigente e che un ulteriore decremento le porterebbe ad essere significativamente inferiori alla media europea delle tariffe applicate da aeroporti con caratteristiche analoghe. Ciò, con ogni evidenza, produrrebbe un impatto negativo sulla qualità del servizio e sulla capacità di Gesac di garantire adeguatamente l'operatività aeroportuale. Gli esiti della consultazione, in conclusione, evidenziano come la decisione di non applicare la Misura Controversa non solo è stata condivisa con l'utenza ma è stata fatta nel suo dichiarato interesse. Una decisione dell'ART che imponga a Gesac di applicare la Misura Controversa, pertanto, avrebbe quale effetto quello di arrecare un pregiudizio all'utenza, deviando dalla missione istituzionale che la Legge attribuisce all'Autorità»;

- con riferimento alla “distribuzione di utili nel periodo nel periodo regolatorio 2016-2019” (oggetto della richiesta, formulata dall'Ufficio Vigilanza e Sanzioni nel corso dell'audizione del 14 gennaio 2025, di trasmettere un documento riepilogativo che ne desse evidenza: v. verbale acquisito con la citata nota prot. 4920/2025), nel riportarli in una tabella dedicata, ha osservato «come la distribuzione dei dividendi non possa essere in alcun modo utilizzata, da parte dell'Autorità, come indizio dal quale desumere l'inottemperanza agli obblighi derivanti dalla regolazione tariffaria. Non vi è chi non veda, infatti, come anche un operatore che applichi scrupolosamente la pertinente disciplina regolatoria possa essere in grado di distribuire dividendi ai propri soci qualora gestisca il proprio business in modo da creare economie ed efficienze gestionali. Ciò, in effetti, è proprio quanto avvenuto nel caso di Gesac che, grazie all'applicazione di rigorose politiche gestionali, è riuscita ad eliminare le inefficienze conseguendo gli utili che sono stati distribuiti ai soci, senza mai rinunciare alla scrupolosa osservanza del quadro regolatorio di riferimento. Negare la possibilità per i gestori aeroportuali di distribuire utili vorrebbe dire, nei fatti, negarne la qualità di imprese la cui gestione è (e deve essere) orientata allo scopo di lucro. I dividendi rappresentano infatti la fisiologica remunerazione del rischio d'impresa sostenuto dagli azionisti e le politiche di distribuzione sono state adottate anche nell'ottica di perseguire un'ottimale struttura patrimoniale, in termini di rapporto tra indebitamento finanziario ed equity, tendenti alla media di settore. Quel che rileva è che i gestori aeroportuali, alla legittima finalità di conseguire l'utile di esercizio, affianchino sempre l'impegno a realizzare investimenti per aumentare costantemente la qualità dei servizi offerti all'utenza e ai passeggeri. In merito, non si può dubitare che Gesac abbia sempre mantenuto fede a tale impegno, come testimoniano gli ambiziosi investimenti realizzati nel precedente periodo regolatorio sullo scalo di Napoli e, del pari, quelli realizzati sullo scalo di Salerno»;

- VISTA** la nota prot. ART n. 15935/2025, del 14 febbraio 2025, in riscontro alla citata richiesta prot. ART n. 14874/2025, con la quale GESAC è stata convocata in audizione innanzi all'Ufficio Vigilanza e sanzioni per il 27 febbraio 2025;
- VISTO** il verbale dell'audizione di GESAC tenutasi in data 27 febbraio 2025, acquisito con prot. ART n. 20627/2025 del 28 febbraio 2025, da cui risulta in particolare che, nel corso della stessa, la Società ha:
- ribadito, *“richiamando la memoria prot. ART n. 14874/2025, dell'11 febbraio 2025 e i relativi allegati, (...) che in sede di condivisione con gli utenti sono state fornite tutte le informazioni richieste dalla normativa rilevante affinché il comitato utenti potesse esprimersi. Di conseguenza, assume rilievo, anche ai fini regolatori, l'approvazione formulata dal comitato utenti rispetto all'utilizzo da parte di GESAC dell'eventuale debito tariffario in una prospettiva di rilancio del traffico, di sostegno degli investimenti e di miglioramento degli stessi servizi offerti agli utenti. Significativo è non solo l'approvazione del comitato utenti, ma anche l'invito all'Autorità affinché non vengano adottate misure di penalizzazione del Gestore che possano limitarne l'impegno al miglioramento ulteriore degli investimenti e dei servizi offerti”*;
 - riferito che *“la Società si è impegnata con gli utenti ad un piano di miglioramento della qualità proponendo dei target in crescita in funzione degli investimenti previsti nel piano e obiettivi di SLA, entrambi monitorati periodicamente con il comitato utenti nella loro evoluzione e ciò sul presupposto che tali interventi possano essere sostenuti solo dalla tariffa proposta e non anche da una sua eventuale riduzione. Anche in prospettiva, si sta lavorando su un adeguamento del master plan aeroportuale che, anche per gli anni successivi, prevede consistenti investimenti a supporto e miglioramento della qualità del servizio offerto”*;
- VISTE** le note prot. ART nn. 27096/2025, 27097/2025, 27098/2025, 27099/2025, 27100/2025, e 27101/2025, del 19 marzo 2025, con le quali, previa deliberazione del Consiglio dell'Autorità di pari data, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del Regolamento sui procedimenti dell'Autorità, le risultanze istruttorie del procedimento (di seguito, anche: CRI) sono state comunicate a AICALF, ENAC, IATA, IBAR e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per trasmissione di osservazioni, e a GESAC, per presentazione di memoria difensiva e richiesta di audizione finale dinanzi al Consiglio dell'Autorità, assegnando per tali eventuali iniziative termine fino all'8 aprile 2025;
- VISTA** la nota prot. ART n. 31620/2025, del 2 aprile 2025, avente ad oggetto *“Comunicazione delle risultanze istruttorie relative al procedimento avviato con la delibera n. 155/2024, del 14 novembre 2024, recante ‘Misura 8.10, punto 15, dell'Allegato 1 alla delibera n. 64/2014. Avvio di un procedimento individuale nei confronti di Società Gestione Servizi Aeroportuali Campani S.p.A.’”*, con la quale ENAC ha rappresentato che: *«Con riferimento alla comunicazione, pari oggetto, di codesta*

Autorità (...) si evidenzia che, da parte dell'ENAC, non vi sono osservazioni da formulare sulle risultanze istruttorie in parola»;

VISTA

la memoria di replica presentata da GESAC a seguito della comunicazione delle risultanze istruttorie (acquisita, con i relativi allegati - *“Verbale della Consultazione del 17 gennaio 2025”, “Nota Easy Jet 24 gennaio 2025” e “Verbale della consultazione del 27 gennaio 2025”* - con prot. ART n. 35728/2025, del 9 aprile 2025), con richiesta, oltre che di audizione innanzi al Consiglio dell'Autorità:

- (i) di archiviazione del procedimento;
- (ii) in subordine, di accoglimento di una delle proposte formulate nel paragrafo 4 della memoria stessa *«ai fini della restituzione del presunto debito tariffario»*.

Con tale memoria la Società, in particolare, ha:

- premesso, in relazione alla Misura 8.10, punto 15 (*“Misura Controversa”*), che, nell'ambito del procedimento (*“Procedimento”*) avviato con la citata delibera n. 155/2024 (*“Delibera”*), *«Gesac ha puntualmente illustrato le ragioni per le quali la Misura Controversa non è applicabile al caso di specie e le motivazioni per le quali, ove la stessa venisse applicata, ciò pregiudicherebbe in modo grave e irreparabile l'operatività aeroportuale. Ciò nonostante, all'esito delle attività istruttorie, l'Ufficio Vigilanza e Sanzioni ha trasmesso alla Società la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (“CRI”), affermando di “ritenere [allo stato] sussistenti i presupposti per adottare nei confronti di Società Gestione Servi[zi] Aeroporti Campani S.p.A. un provvedimento volto a prescrivere l'ottemperanza a quanto previsto dalla misura 8.10, punto 15, del Modello 1 approvato con la delibera n. 64/2014, del 17 settembre 2014, con riferimento all'importo del debito relativo al rischio traffico anni 2016-2019 d[a] ricalcolare con le indicazioni riportate al punto 16, oltre agli interessi di cui all'articolo 1282 del codice civile da corrispondere dalla data del 1° gennaio 2024, tenuto conto delle disposizioni di cui alla delibera ART n. 48 del 19 marzo 2025”. Allo stesso tempo, nella CRI l'Ufficio ha ritenuto opportuno “invitare Gesac a segnalare all'Autorità tempi e modalità con i quali intenda assolvere, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità” agli obblighi derivanti dalla Misura Controversa»;*
- rappresentato *«nuovamente»*, nel seguito, *«le ragioni per le quali le conclusioni rassegnate nella CRI non sono condivisibili e per cui il Procedimento dovrebbe essere archiviato. Invero, come si dirà meglio nei paragrafi successivi: - la Misura Controversa non è applicabile al caso di specie in quanto superata dalla successiva regolazione dell'Autorità; - l'applicazione della Misura Controversa, in ogni caso, sarebbe contraria all'interesse dell'utenza come confermato dal fatto che la stessa utenza, nell'ambito dell'ultima consultazione, ha espressamente chiesto all'Autorità di archiviare il Procedimento [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale]. Solo in subordine, in un'ottica di massima trasparenza e collaborazione con Codesta Spett.le Autorità, si proporranno alcune azioni volte alla restituzione all'utenza del presunto debito maturato, in maniera tale da non pregiudicare l'operatività aeroportuale e gli interessi della collettività»*.

Nel dettaglio, la Società ha affermato:

i) con riferimento all'asserita *"insussistenza dei presupposti per l'applicazione della Misura Controversa"*,

- la Misura 8.10, punto 15, *«era stata introdotta nel precedente modello tariffario (approvato con Delibera ART n. 64/2014) al fine di evitare che il gestore aeroportuale potesse conseguire extra-profitti in ragione dell'eventuale sottostima del traffico in transito sullo scalo nell'arco del periodo regolatorio. (...) In condizioni ordinarie, dunque, una volta terminato il periodo regolatorio 2016-2019, Gesac avrebbe dovuto avviare la procedura per la revisione delle tariffe aeroportuali per il nuovo periodo regolatorio e, in tale contesto, avrebbe dovuto prevedere la realizzazione di interventi a costo zero per l'utenza per un importo pari all'eventuale debito regolatorio maturato. **Nel caso di specie, tuttavia, tale previsione è divenuta inapplicabile in ragione della situazione emergenziale determinata dalla pandemia da Covid 19 e delle conseguenti misure regolatorie eccezionali adottate dall'ART** [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale]. La pandemia, invero, aveva reso materialmente non possibile l'applicazione delle ordinarie misure di regolazione previste per il rinnovo dei diritti aeroportuali. Tali misure, infatti, presuppongono che il gestore aeroportuale sia nelle condizioni di poter ragionevolmente stimare l'evoluzione dei flussi di traffico in transito sullo scalo»;*
- *«[d]urante il periodo pandemico, al contrario, l'evoluzione dei flussi di traffico era divenuta del tutto imprevedibile, dipendendo unicamente dall'evolversi della situazione sanitaria mondiale e delle conseguenti politiche di restrizione alla mobilità imposte dai governi nazionali. Tale situazione, oltretutto, aveva causato per i gestori aeroportuali perdite oltremodo significative. Basti pensare, sul punto, che nel 2020 si è registrata una diminuzione del traffico sugli scali italiani di oltre il 70% (come rilevato proprio dall'Autorità nella nota prot. 0013836, avente per oggetto "Perdite da COVID-19 per il settore aeroportuale"). A fronte di quanto sopra, l'ART ha adottato la Delibera n. 68/2021, avente per oggetto "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". Tale Delibera, come è agevole ricavare dalle relative premesse, muoveva da tre principali presupposti:*
 - *"gli effetti della pandemia da COVID-19 registrati nel 2020 e pubblicati il 12 aprile 2021 da ENAC certificano un calo del traffico passeggeri superiore al 70% rispetto al 2019";*
 - *"il persistere delle incertezze legate alla pandemia da COVID-19 rende particolarmente difficile, allo stato, delineare con l'opportuno livello di affidabilità lo scenario evolutivo del traffico nel breve/medio termine, che costituisce elemento conoscitivo imprescindibile per l'assunzione delle scelte di pianificazione e per la conseguente determinazione del livello dei diritti*

aeroportuali che rispondano ai necessari requisiti di trasparenza, efficacia ed efficienza”;

- *a fronte di quanto sopra, era divenuto urgente “**definire principi e criteri regolatori univoci al fine di assicurare certezza e stabilità alla regolazione economica del settore aeroportuale, particolarmente colpito dall’emergenza sanitaria tuttora in corso**”* [enfasi e sottolineatura presenti nell’originale];
- *«[i]l proposito dell’ART, dunque, era quello di adottare misure di carattere regolatorio, derogatorie rispetto a quelle ordinarie [sottolineatura presente nell’originale], volte a consentire ai gestori aeroportuali di poter programmare le proprie attività senza dover subire il peso economico delle misure applicabili in condizioni operative normali. A tal fine, l’ART ha previsto che i gestori aeroportuali che avrebbero dovuto avviare la procedura per la revisione dei diritti aeroportuali nel biennio 2021-2022, avrebbero potuto chiedere la proroga delle tariffe anche per le annualità successive. Pertanto, i gestori aeroportuali avrebbero dovuto presentare un’istanza all’Autorità e, contestualmente, proporre la proroga all’utenza nell’ambito della consultazione annuale “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**” [enfasi e sottolineatura presenti nella memoria]. Sulla base degli esiti della procedura, gli uffici dell’Autorità avrebbero dovuto provvedere, “in applicazione dei principi di cui all’art. 80 del d.l. 1/2012, ad effettuare le valutazioni di competenza e ad esprimersi in merito alle istanze di proroga presentate dai gestori aeroportuali”. Appare evidente, quindi, che nella vigenza delle previsioni della Delibera n. 68/2021, in luogo degli ordinari meccanismi di compensazione previsti dalla regolazione ordinaria (e, dunque, anche della misura 8.10 punto 15, di cui si discute in questa sede), i gestori aeroportuali avrebbero dovuto applicare unicamente i conguagli, eventualmente, concordati con l’utenza. Per tale ragione, laddove l’utenza avesse accettato la proroga delle tariffe senza pretendere alcun conguaglio, nessun meccanismo di compensazione avrebbe dovuto essere attivato, né nel periodo di vigenza della proroga, né nei successivi periodi regolatori. Non pare corretto, invece, affermare (come sembrerebbe emergere dalla CRI) che i meccanismi di compensazione di cui alla misura 8.10 punto 15 dell’Allegato A della Delibera n. 64/2014, siano sempre rimasti in vigore e che i gestori aeroportuali sono tenuti ad applicarli a valere sui nuovi periodi regolatori. Quanto alla predetta ricostruzione del quadro regolatorio di riferimento nella CRI ci si limita ad affermare che “la citata delibera n. 68/2021 ha dettato “disposizioni straordinarie” che hanno introdotto la possibilità per i gestori aeroportuali, previa consultazione con l’utenza, di non avviare la revisione di periodo e di richiedere all’Autorità la proroga delle tariffe in vigore al momento dell’istanza all’annualità successiva. In tale contesto regolatorio, e in assenza di disposizioni*

di deroga alla disciplina dettata dalla Misura 8.10, punto 15, appare evidente come il riferimento agli “*eventuali meccanismi di conguaglio*” di cui al punto 3, ii, del dispositivo della citata delibera n. 68/2021, non possa in alcun modo riferirsi al debito regolatorio che GESAC ha maturato per l’applicazione del meccanismo di rischio traffico, come disciplinato dalla menzionata Misura 8.10, punto 15”. *La posizione degli Uffici, tuttavia, omette del tutto di considerare la logica che aveva ispirato l’Autorità nell’adottare la Delibera n. 68/2021, ovvero creare un regime transitorio che sospendesse la regolazione ordinaria in quanto la stessa, in quel determinato momento storico, non risultava materialmente applicabile* [sottolineatura presente nell’originale]. *Peraltro, nella CRI, gli Uffici asseriscono che Gesac fosse “perfettamente a conoscenza della disciplina del meccanismo di rischio traffico, atteso che, nel corso dell’audizione pubblica degli utenti aeroportuali avvenuta in data 7 settembre 2015 e propedeutica alla definizione delle tariffe relative al periodo regolatorio 2016 – 2019, GESAC ha affermato correttamente che “il meccanismo della ripartizione del rischio traffico (+/- 5%) è di fatto applicato allo stesso modo sia nel caso di variazioni in aumento che in caso di variazioni in diminuzione. Infatti, nel primo caso, il passaggio tramite un fondo di investimenti ha lo scopo preciso di ridurre la tariffa del **periodo regolatorio successivo** [enfasi aggiunta nella CRI], non facendo gravare su di esso gli investimenti finanziari dal Fondo accantonato a tal fine” (cfr. prot. ART n. 4556/2015, del 23 settembre 2015)”. Anche tale argomento non può essere condiviso, in quanto riferito alle dichiarazioni espresse dalla Società in un momento antecedente alla Delibera n. 68/2021 e, dunque, in un momento in cui la vigenza dei meccanismi di compensazione tra periodi regolatori non era in discussione. Parimenti infondato, infine, è il rilievo contenuto nella CRI in merito al fatto che, nel triennio 2016-2019, la Società avrebbe distribuito dividendi ai propri soci. Ciò, diversamente da quanto affermato dagli Uffici, non esclude affatto che, ove non si fosse verificata l’emergenza pandemica e ove l’ART non avesse adottato la disciplina derogatoria di cui si è detto in precedenza, Gesac nel periodo regolatorio 2020-2023, avrebbe realizzato i prescritti investimenti a costo zero per l’utenza, a conguaglio del debito regolatorio eventualmente maturato. La posizione degli Uffici, peraltro, non appare coerente con l’univoco atteggiamento tenuto dall’Autorità nel periodo di vigenza della Delibera n. 68/2021, in cui l’ART ha approvato, anno per anno, le richieste di proroga della Società senza mai pretendere l’applicazione della Misura Controversa. In tale contesto, appare evidente che la posizione assunta dagli Uffici nell’ambito del Procedimento sia gravemente lesiva del legittimo affidamento che, negli anni, la Società ha riposto nella regolazione adottata dall’ART e nelle relative determinazioni»;*

ii) con riferimento agli “*esiti della consultazione con l’utenza*” e alle “*ulteriori ragioni*” che, ad avviso della Società, “*rendono inapplicabile la Misura Controversa*”,

- «*quel che appare più rilevante sottolineare in questa sede, è che la scelta di non applicare la Misura Controversa non solo è stata condivisa, in piena trasparenza, con l’utenza, **ma è stata effettuata su esplicita richiesta di quest’ultima** [enfasi e sottolineatura presenti nell’originale]. Invero, con Delibera n. 102/2024, l’ART ha avviato nei confronti della Società un procedimento ai sensi dell’art. 37, comma 3, lettera f) del d.l. 201/2011 convertito dalla l. n. 214/2011, volto a prescrivere l’avvio della procedura di revisione dei diritti aeroportuali per il periodo 2024-2026. Con tale delibera, l’ART ha precisato che Gesac, nell’ambito della procedura di consultazione, avrebbe dovuto dare evidenza:*

- i) degli effetti del rischio traffico, riferibile al periodo regolatorio 2016-2019, come contabilizzato ai sensi della delibera n. 64/2014 del 17 settembre 2014;*

- ii) della quantificazione dell’eventuale ulteriore posta finanziaria di debito regolatorio venutasi a determinare in conseguenza dell’applicazione dei diritti aeroportuali per l’anno 2019 anche alle annualità 2020, 2021, 2022 e 2023.*

*Per quanto qui di interesse, ottemperando a quanto prescritto dall’Autorità, Gesac ha inserito una descrizione analitica degli effetti del rischio traffico maturati nel periodo regolatorio 2016-2019 e ha fornito all’utenza puntuale evidenza di quali sarebbero gli effetti sulla tariffa dell’eventuale applicazione delle misure controverse. A fini di comodità espositiva, si riporta di seguito l’estratto del documento di consultazione al quale ci si riferisce (...). Allo stesso tempo, nel predetto documento di consultazione, la Società ha illustrato le ragioni per le quali non ritiene applicabili le previsioni di cui alla Misura Controversa. In particolare, Gesac ha rappresentato all’utenza che le proroghe tariffarie sono state sempre condivise con gli utenti nell’ambito delle consultazioni annuali e che “in tali occasioni, in considerazione dell’evolversi dello scenario pandemico e immediatamente post-COVID, i rappresentanti degli utenti **hanno accolto con favore, ed in alcuni casi sollecitato, il mantenimento dei diritti aeroportuali vigenti, concordando fin dall’inizio con il Gestore sulle motivazioni e sull’opportunità di congelare le tariffe e considerando tale decisione “conforme al momento storico e contingente della Società ed ai cambiamenti in atto del quadro regolatorio”** [enfasi e sottolineatura presenti nell’originale]. Appare evidente, dunque, che nel documento di consultazione è stata data piena evidenza all’utenza circa la posizione del gestore in merito all’applicazione dei conguagli. Ebbene, i risultati della consultazione sono oltremodo significativi. Invero, l’utenza ha approvato la proposta tariffaria con le maggioranze richieste dalla vigente regolazione tariffaria (cfr. Misura 6.4.2 dell’Allegato A alla Delibera ART n. 38/2023), formalizzando – in modo cristallino - la propria rinuncia all’applicazione della Misura Controversa. Per di più, gli utenti hanno evidenziato come l’eventuale applicazione di tale misura rischierebbe di pregiudicare la qualità dei servizi offerti dalla Società. Ci si riferisce, in particolare, alla posizione assunta dalla compagnia Easy Jet che, nell’ambito della consultazione, ha espresso “**preoccupazione relativamente agli eventuali impatti sugli investimenti e sulla qualità e, in***

generale sul servizio offerto al passeggero che potrebbero determinarsi se tutti i conguagli in favore dell'utenza dovessero essere inclusi nella tariffa" [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale] (cfr. pag. 17 del verbale della consultazione del 16 gennaio 2025, Doc. 1, e nota del 24 gennaio 2025, Doc. 2). Tale posizione è stata ribadita nel corso della seconda giornata di audizione, quando il rappresentante della compagnia Easy Jet ha osservato come "l'eventuale riduzione ulteriore delle tariffe nel 2025-2026 (....) priverebbe la società delle risorse finanziarie per effettuare i miglioramenti del servizio che il vettore richiede fortemente" e, pertanto, ha chiesto che l'Autorità "consideri questo aspetto ed applichi un approccio bilanciato sempre nell'ambito del quadro regolatorio vigente e nell'interesse dell'utente finale" [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale] (cfr. pag. 4 del verbale della consultazione del 27 gennaio 2025, Doc. 3). La preoccupazione espressa dall'utenza è pienamente condivisibile. La piena applicazione della Misura Controversa, con ogni evidenza, produrrebbe un impatto negativo sulla qualità del servizio e sulla capacità di Gesac di garantire adeguatamente l'operatività aeroportuale. Gli esiti della consultazione, in conclusione, evidenziano come la decisione di non applicare la Misura Controversa non solo è stata condivisa con l'utenza ma è stata fatta nel suo dichiarato interesse»;

«Del tutto inaspettatamente, tuttavia, tali aspetti non sono stati affatto considerati nell'ambito del Procedimento. Nella CRI, infatti, gli Uffici si sono limitati ad affermare che "con riguardo alle argomentazioni poste dalla Società circa le informazioni che la stessa avrebbe fornito all'utenza - solo a seguito, peraltro, della citata delibera dell'Autorità n. 102/2024 - nel documento di consultazione (cfr. prot. ART n. 130130/2024, pag. 6), le stesse non afferiscono all'oggetto del presente procedimento, atteso che trattasi di adempimenti informativi diversi non correlabili ai comportamenti posti in essere dal gestore oggetto di contestazione nell'ambito del procedimento in oggetto; infatti, il procedimento di cui è causa è stato avviato al fine di determinare se sussistano i presupposti per l'adozione, nei confronti di GESAC, di un provvedimento prescrittivo mediante il quale ottenere l'osservanza del quadro regolatorio di riferimento, relativamente alla citata Misura 8.10, punto 15, che prevede la contabilizzazione ed accantonamento delle variazioni delle WLU quale saldo tra le WLU consuntivate e quelle preventivate per il medesimo periodo tariffario «in un Fondo finalizzato alla realizzazione di interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti, a valere sul nuovo "periodo tariffario"»" [sottolineatura presente nella memoria]. Allo stesso modo, secondo gli Uffici, "la Misura 8.10, punto 15, e, quindi, i relativi eventuali effetti sul nuovo periodo tariffario (2024 – 2026) generati dalla corretta applicazione della suddetta misura di regolazione, non possono in alcun modo essere considerati nella disponibilità del gestore e dell'utenza, in quando direttamente riconducibili ad una precisa misura regolatoria, nei termini già richiamati al punto 24, rispetto alla quale sono

dirimenti le indicazioni di competenza del Concedente”. *L’approccio contenuto [n]ella CRI, in sostanza, è quello di non considerare le posizioni dell’utenza, in contraddizione con l’intera disciplina – europea e nazionale – in materia di determinazione dei diritti aeroportuali, che individua nella consultazione con l’utenza lo strumento cardine al fine di prevenire condotte abusive da parte dal gestore (cfr. art. 80, comma 1 del d.l. 1/2012 convertito con l. 27/2012 e art. 6 della Direttiva 2009/12/CE) [sottolineatura presente in originale]. Non è un caso che proprio nel testo della sopracitata Delibera n. 68/2021, l’ART ponga l’accento sulla “centralità dell’istituto della consultazione tra gestori ed utenti, sancita dalla direttiva 2009/12/CE come recepita nell’ordinamento nazionale, ai fini delle decisioni in materia tariffaria per l’accesso alle infrastrutture aeroportuali”. La posizione degli Uffici, al contrario, finisce per trasformare la regolazione di settore da uno strumento istituito a tutela dell’utenza (come è stato immaginato dal legislatore europeo) ad un insieme di regole che, sviando dalla propria funzione originaria, pregiudicano gli interessi dei soggetti che dovrebbero esserne tutelati [enfasi e sottolineatura presenti in originale]. Infine, deve ribadirsi che, le tariffe proposte nell’ambito del documento di consultazione attualmente in fase di discussione, sono già significativamente inferiori (del 23%) rispetto a quelle vigenti. Un ulteriore decremento delle stesse, dunque, rischierebbe di renderle inferiori a tal punto da non rendere economicamente sostenibile l’attività di gestione dell’aeroporto. Ciò, peraltro, si porrebbe in contrasto con i principi posti in materia di determinazione delle tariffe aeroportuali dall’art. 80, comma 1 del d.l. 1/2012, convertito con l. 27/2012. Tra tali principi, in particolare, il legislatore menziona quello di “orientamento (...) alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e standard di servizio reso”. Nel caso di specie, un ribasso ulteriore rispetto a quello proposto all’utenza (in virtù dell’applicazione di meccanismi di compensazione), renderebbe le tariffe praticate dalla Società notevolmente inferiori alla media europea degli aeroporti con caratteristiche analoghe, in violazione del suddetto principio. In particolare, ove si applicassero i pretesi meccanismi di compensazione, le tariffe dell’Aeroporto di Napoli risulterebbero inferiori alla media europea di circa il 21%. Nella CRI, gli Uffici affermano che tale argomento sarebbe irrilevante in quanto “l’applicazione della Misura 8.10, punto 15, solo nella misura in cui il Concedente dovesse dare indicazioni in tal senso, potrebbe riflettersi in una riduzione tariffaria, i cui effetti non possono che essere valutati in presenza del citato, necessario, presupposto”. Quel che gli Uffici sembrano non considerare, tuttavia, è che l’unico modo di ottemperare alla Misura Controversa nel tempo prescritto (3 anni) sarebbe quello di escludere dalla tariffa appena approvata alcuni degli investimenti già concordati con il concedente. Non sarebbe tecnicamente possibile, invero, in un così breve lasso di tempo individuare e realizzare investimenti ulteriori che si aggiungano a quelli già programmati senza produrre un impatto sulla tariffa»;*

iii) con riferimento alle “possibili modalità di restituzione del presunto debito regolatorio”,

- «[d]a quanto descritto nei paragrafi precedenti, emerge chiaramente come, nel caso di specie, non sussistano i presupposti per l'applicazione della Misura Controversa. Ciò opportunamente premesso, tuttavia, la Società, in piena continuità con lo spirito di massima trasparenza e collaborazione che ha sempre ispirato i rapporti con l'Autorità, intende proporre possibili forme di restituzione del presunto debito regolatorio che non pregiudichino l'operatività aeroportuale e gli interessi sull'utenza. In merito, deve notarsi che anche gli Uffici, nell'ambito della CRI, hanno invitato la Società “a segnalare all'autorità tempi e modalità con i quali intenda assolvere, nel risetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – e in tal senso, si ritiene in un periodo non superiore a tre anni (v. punto 24), agli obblighi derivanti dall'adempimento alla misura di regolazione di cui è procedimento” [sottolineatura presente nella memoria]. Sul punto, si premette che la metodologia di conguaglio di cui alla Misura Controversa, ove applicata in assenza di correttivi, produrrebbe pregiudizi sproporzionati e insostenibili per la Società. Invero, la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza determina, nei fatti, una riduzione dei ricavi ammessi dalla regolazione per il gestore, decisamente superiore all'importo del debito regolatorio maturato. L'applicazione del meccanismo regolatorio, infatti, attraverso l'inclusione degli investimenti in tariffa, consente al gestore non solo di recuperare l'importo degli investimenti effettuati ma anche di vedersi riconosciuta un'equa remunerazione del capitale investito. In tale contesto, a fronte di un ipotetico debito regolatorio pari a 41.191.578 di Euro (ovvero il debito asseritamente maturato da Gesac nel periodo 2016-2029, come ricalcolato secondo quanto indicato al punto 16 della CRI), applicando la Misura Controversa in assenza di correttivi, Gesac rischierebbe di perdere ricavi per un importo decisamente superiore da un minimo di 60 Mln di Euro ad un massimo di oltre 100 Mln di Euro, a seconda della tipologia di investimenti da realizzare. Ciò, evidentemente, costituirebbe un onere sproporzionato rispetto agli effettivi extraprofitti che, secondo l'Autorità, Gesac avrebbe maturato nel precedente periodo regolatorio. Di tale criticità, in effetti, sembrerebbe pienamente consapevole l'Autorità che, nei modelli tariffari approvati con Delibera n. 38/2023, ha modificato la disciplina in materia di rischio traffico, prevedendo la restituzione dell'eventuale debito regolatorio mediante una rimodulazione della tariffa ed eliminando l'obbligo di realizzare investimenti a costo zero per l'utenza»;

- «[a] fronte di quanto sopra, appare ragionevole che la restituzione del predetto debito possa avvenire tramite una delle due modalità di seguito descritte.

4.1 Restituzione del debito mediante investimenti a costo zero per l'utenza a valere sul prossimo piano di investimenti.

Una prima modalità di restituzione del presunto debito regolatorio potrebbe essere quella di effettuare, in linea con quanto previsto dalla Misura Controversa,

investimenti a costo zero per l'utenza, per un importo ricalcolato e inferiore rispetto a quello indicato dall'Autorità, e tale da azzerare il debito. In particolare, l'importo di tali investimenti dovrebbe essere ricalcolato al fine di fare in modo che vi sia corrispondenza tra il debito regolatorio effettivamente maturato e i minori ricavi che la Società ritirerebbe in caso di mancata inclusione in tariffa di tali investimenti. Quanto agli aspetti temporali, i suddetti investimenti, come del resto riconosciuto nella CRI, dovranno preventivamente essere concordati con il Concedente. Sul punto, deve notarsi che è attualmente in fase di realizzazione il piano investimenti al 2026, approvato dal Concedente e sottostante la proposta tariffaria. Tale piano, per le ragioni esposte nei paragrafi che precedono, non prevede la realizzazione di investimenti non inclusi in tariffa. Non appare possibile, dunque, modificare in questa fase il contenuto del piano approvato. Per tale ragione, la Società si dichiara disponibile ad inserire gli investimenti a costo zero per l'utenza necessari ai fini della restituzione del presunto debito regolatorio, nell'ambito del piano degli investimenti relativi al periodo 2027-2030, per un importo pari a quanto detto sopra (ferma restando la necessaria approvazione del Concedente).

4.2 Restituzione del debito mediante rimodulazione della tariffa.

In alternativa a quanto descritto nel paragrafo che precede, si potrebbe valutare di restituire il presunto debito mediante una graduale rimodulazione della tariffa. La restituzione del debito in tariffa, al contrario della realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza, ha il pregio di far corrispondere i mancati introiti del gestore alla misura del debito effettivamente maturato, senza necessità di correttivi ulteriori. Non è un caso che, come si è già detto, tale metodologia di restituzione è quella che l'ART ha introdotto nei modelli tariffari approvati con Delibera n. 38/2023, in luogo di quella prevista dalla Misura Controversa. Tale restituzione, tuttavia, non potrebbe avvenire nel prossimo periodo regolatorio, in ragione del fatto che il livello della tariffa 2024-2026 è già stato approvato e che, in ogni caso, un decremento ulteriore della tariffa per un importo pari al presunto debito regolatorio priverebbe Gesac delle risorse necessarie per garantire a pieno l'operatività aeroportuale. Questa circostanza, come si è già detto, è stata ampiamente evidenziata dall'utenza nell'ambito dell'ultima consultazione annuale, laddove le compagnie aeree hanno espresso “preoccupazione relativamente agli eventuali impatti sugli investimenti e sulla qualità e, in generale sul servizio offerto al passeggero che potrebbero determinarsi se tutti i conguagli in favore dell'utenza dovessero essere inclusi nella tariffa”. Al fine di evitare tali effetti pregiudizievoli, la restituzione in tariffa del debito maturato potrebbe avvenire in un arco temporale più dilatato, pari presumibilmente al rimanente periodo di efficacia della concessione» [enfasi e sottolineatura presenti nell'originale];

VISTO

il verbale dell'audizione finale (convocata con nota prot. ART n. 37666/2025 del 15 aprile 2025, in riscontro alla richiesta della Società di cui alla citata nota prot. ART

35728/2025) di GESAC tenutasi innanzi al Consiglio dell'Autorità in data 7 maggio 2025, acquisito con prot. ART n. 47971/2025 del 19 maggio 2025, dal quale che, nel corso di tale audizione, la Società ha affermato, in particolare:

- *«[r]ispetto al periodo 2016-2019, GESAC ha compreso le determinazioni dell'Autorità»;*
- *«a tal proposito, in considerazione dell'ingente piano di investimenti che la [Società] stessa intende realizzare nei prossimi anni, chiede la possibilità di dilazionare il debito regolatorio di cui trattasi, secondo le proposte indicate nella memoria di replica presentate all'Autorità»;*
- *«la difficoltà di restituzione del debito regolatorio da rischio traffico nell'attuale periodo regolatorio, atteso che tra il 2025 e 2026 la Società ha pianificato poco più di 40 milioni di investimenti quindi la richiesta di GESAC è quella di diluire in un tempo più lungo tale importo»;*
- *«a tal fine, nella memoria di replica alle risultanze istruttorie la Società prospetta due possibili soluzioni, le quali vanno incontro alla legittima richiesta dell'Autorità»;*
- *«questo procedimento non nasce dalla colpa di nessuno, se non dal fatto che c'è stato il Covid che ha messo in difficoltà l'ordinario sistema di funzionamento della regolazione il quale, per quanto lungimirante e capace di affrontare le sfide del futuro, è stato messo in crisi dalla pandemia, come tutti i sistemi giuridici. D'altronde, è memoria comune che, per gli stessi problemi, cioè della regolazione sballata per effetto del Covid, sono state adottate misure europee che hanno considerato il Covid forza maggiore e sono stati consentiti aiuti di Stato agli aeroporti (ad es. aeroporti rumeni e danesi). Tale contesto non è irrilevante rispetto alla soluzione in quanto occorre avere la serena consapevolezza che ci troviamo a gestire un problema che non deriva da una cattiva volontà, presupposto dell'esercizio del potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori, come insegna il diritto amministrativo; tale elemento "psicologico" è molto importante e deve essere recuperato nella valutazione complessiva del procedimento. Questo perché, anche il tentativo di tenere conto dell'esigenza regolatoria che l'Autorità ha dimostrato con l'egregio lavoro svolto dagli Uffici nel ricostruire una ragionevolezza per cui la Misura di regolazione di cui trattasi si deve continuare ad applicare, rende necessario trovare una soluzione che sia utile, non peggiore del problema da risolvere»;*
- *riguardo agli «effetti che la restituzione del debito regolatorio in tre anni genererebbe e sulle due proposte di GESAC, (...) [la Società ritiene] maggiormente percorribile la seconda soluzione proposta, ovvero quella che prevede di restituire il debito regolatorio sul periodo residuo della concessione. Tale soluzione, tra l'altro, garantirebbe investimenti per l'intero periodo di concessione, in qualche modo recuperando anche scenari prospettici futuri nei quali la capacità di investimento fisiologicamente potrebbe ridursi e quindi avrebbe una funzione di*

garanzia di medio lungo termine per l'utenza, per la Società e per la stessa realtà economico territoriale»;

- *«il piano di investimenti da realizzare nei prossimi anni è, ovviamente, frutto anche di un'approvazione del concedente ed è solo questo il motivo per il quale nelle memorie si fa riferimento al concedente; per quanto concerne il criterio dell'indicizzazione del debito regolatorio, la Società è disponibile a valutare come l'importo da restituire, se dilazionato, possa essere aggiornato al valore reale»;*
- *«l'idea dell'indicizzazione del debito regolatorio è assolutamente fondata e, per quanto riguarda il ruolo dell'ente concedente, vi è stata ieri una riunione con ENAC, relativa all'aggiornamento del Master Plan con un consistente piano di investimenti della Società fino al 2035»;*

VISTA

la nota acquisita con prot. ART n. 50917/2025, del 28 maggio 2025, con la quale GESAC, *«intendendo sottoporre all'Autorità una più specifica proposta di restituzione del debito regolatorio»*, ha, nel dettaglio:

- *ricordato che «[i]n vista dell'audizione tenutasi lo scorso 7 maggio 2025, in data 8 aprile il Prof. Avv. (...), per conto di Gesac, ha trasmesso ad ART una memoria nella quale, pur ribadendo che a proprio avviso la Misura [8.10, punto 15] non sarebbe applicabile al caso di specie, in continuità con lo spirito di massima trasparenza e collaborazione che ha sempre ispirato i rapporti con l'Autorità, ha esposto due possibili forme di restituzione del presunto debito regolatorio da parte della Società, nell'ottica di contemperare le esigenze dell'Autorità con l'interesse dell'utenza e del gestore. Nell'ambito dell'audizione dello scorso 7 maggio 2025, le suddette considerazioni e proposte sono state ripercorse e commentate e la Società, anche alla luce di quanto emerso, con la presente nota intende sottoporre all'Autorità una più specifica proposta di restituzione del debito regolatorio»;*
- *«rileva[to] inoltre che, sulla base di quanto indiato nella comunicazione delle risultanze dell'istruttoria, il valore del debito regolatorio è stato rideterminato nella misura di € 40.989.630»;*
- *proposto “[p]ertanto (...) :*
 - *la restituzione di un importo di € 43.653.956, calcolato applicando al sopra riportato valore del debito regolatorio la rivalutazione annua, pari al tasso di interesse legale, a partire dal 1° gennaio 2024 e fino all'inizio del periodo di restituzione;*
 - *di restituire il debito mediante la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza, per l'intero importo rivalutato del debito, nei prossimi tre periodi regolatori e, nello specifico, distribuendo tali investimenti in un arco temporale di 12 anni a partire dal 2027»;*
- *rappresentato che «[a] giudizio di Gesac, tale proposta consente di contemperare le esigenze dell'Autorità con l'interesse dell'utenza. Infatti, la Società si impegnerebbe a restituire l'intero debito regolatorio in piena conformità con le modalità previste dalla Misura, ovvero tramite la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza. Allo stesso tempo, l'estensione del periodo temporale in*

- cui realizzare tali investimenti appare indispensabile al fine di rendere la restituzione del debito sostenibile per la Società ed evitare effetti pregiudizievoli sulla qualità dei servizi offerti, come più volte richiesto dall'utenza»;*
- *«ricorda[to] sul punto che le compagnie aeree hanno espresso **“preoccupazione relativamente agli eventuali impatti sugli investimenti e sulla qualità e, in generale sul servizio offerto al passeggero che potrebbero determinarsi se tutti i conguagli in favore dell'utenza dovessero essere inclusi nella tariffa”*** [enfasi presente nell'originale] (cfr. pag. 17 del verbale della consultazione del 16 gennaio 2025, [Doc. 1 allegato alla memoria dell'8 aprile 2025], e nota del 24 gennaio 2025 [Doc. 2, allegato alla memoria dell'8 aprile 2025])”»;
 - *«[t]ale posizione è stata ribadita nel corso della seconda giornata di audizione, nel cui contesto le compagnie aeree hanno ribadito che «l'eventuale riduzione ulteriore delle tariffe nel 2025-2026 (...) priverebbe la società delle risorse finanziarie per effettuare i miglioramenti del servizio che il vettore richiede fortemente» e, pertanto, ha chiesto che l'Autorità **«consideri questo aspetto ed applichi un approccio bilanciato sempre nell'ambito del quadro regolatorio vigente e nell'interesse dell'utente finale»*** (cfr. 4 del verbale della consultazione del 27 maggio 2025, [Doc. 3 allegato alla memoria dell'8 aprile 2025])» [enfasi presente nell'originale];
 - *sottolineato «[a] tale proposito (...) che Gesac sta predisponendo, di concerto con ENAC, il nuovo masterplan dell'Aeroporto di Napoli che prevede la realizzazione di € (...) di investimenti tra il 2027 ed il 2030; la restituzione del debito regolatorio, il cui importo corrisponde a circa il 30% degli investimenti programmati nell'orizzonte considerato, aggraverà quindi il già notevole effort finanziario dei prossimi anni, imponendo una prudente valutazione sulla sostenibilità di tutti gli aspetti della gestione. Occorre notare, in merito, che per la realizzazione di tale ambizioso piano di investimenti la Società sta valutando la possibilità di ottenere quota parte delle risorse finanziarie necessarie mediante l'accesso a linee di credito. Tuttavia l'ottenimento di finanziamenti bancari è subordinato a processi istruttori da parte degli istituti di credito nei quali, a garanzia della restituzione del credito, viene verificata fra le altre cose anche la condizione che i relativi investimenti siano remunerati dalla tariffa. Escludere una porzione così significativa degli investimenti proposti per il periodo 2027-2030 dalla remunerazione tariffaria potrebbe compromettere quindi l'ottenimenti di parte dei finanziamenti bancari programmati e, impattare sull'equilibrio economico – finanziario della Società. Anche per tale ragione, si rende dunque necessaria l'estensione del periodo di restituzione a tre periodi regolatori»;*
 - *ribadito «infine che, anche ove si volesse prescindere da quanto sopra, la restituzione degli investimenti in un unico periodo regolatorio, come previsto dalla Misura, in assenza di correttivi, rappresenterebbe un onere del tutto sproporzionato a carico della Società. Invero, la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza determina, nei fatti, una riduzione dei ricavi ammessi dalla*

regolazione per il gestore, decisamente superiore all'importo del debito regolatorio maturato. L'applicazione del meccanismo regolatorio, infatti, attraverso l'inclusione degli investimenti in tariffa, consente al gestore non solo di recuperare l'importo degli investimenti effettuati ma anche di vedersi riconosciuta un'equa remunerazione del capitale investito. Sulla base delle simulazioni effettuate, la diminuzione dei ricavi che conseguirebbe dall'applicazione della Misura in assenza di correttivi, nel caso di specie, sarebbe maggiore dell'importo del debito regolatorio di quasi il 70 %»;

- *affermato che «[d]el resto, non è un caso che Codesta Spett.le Autorità, nei modelli regolatori approvati con Delibera n. 38/2023 abbia del tutto modificato i meccanismi di compensazione del rischio traffico, prevedendo che l'eventuale debito regolatorio debba essere restituito mediante una rimodulazione della tariffa e non più mediante la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza (così da far coincidere l'importo del debito e i minori ricavi del gestore). In tale contesto, l'estensione del periodo di restituzione sembrerebbe essere un ragionevole correttivo al contenuto della Misura, necessario per evitare ingiustificate disparità di trattamento rispetto ai gestori che si [avvalgono] dei regimi di restituzione previsti dai nuovi modelli regolatori»;*

VISTA

la relazione istruttoria predisposta dell'Ufficio Vigilanza e sanzioni;

CONSIDERATO

quanto rappresentato nella citata relazione istruttoria, ed in particolare che:

1. sulla base dell'istruttoria svolta alla luce della documentazione agli atti risulta sussistere la violazione da parte di GESAC della Misura 8.10, punto 15, la quale prevede che «[a] partire dal periodo tariffario successivo al primo, nel caso in cui la variazione delle WLU consuntivate, risultante alla fine del Periodo tariffario trascorso, calcolata raffrontando il totale delle WLU consuntivate nel periodo tariffario con il totale delle WLU previste dal Piano del traffico per il medesimo periodo tariffario, venga a risultare: a) positiva e superiore al +X% della variazione delle WLU previste per tale annualità, il 50% del montante ricavi attribuibile alle WLU eccedenti la soglia del X% viene contabilizzato ed accantonato in un Fondo finalizzato alla realizzazione di Interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti, a valere sul nuovo "periodo tariffario"» ;
2. nel corso dell'istruttoria la Società si è difesa, in modo illogico e contraddittorio, ove non inconferente, dalla contestazione di non aver ottemperato alla riportata misura 8.10, punto 15;
3. preliminarmente si rappresenta che, ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettere b), c) ed h) del d.l. 201/2011, è compito dell'Autorità «b) (...) definire (...) i criteri per la fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni dei pedaggi tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori; c) (...) verificare la corretta applicazione da parte dei soggetti interessati dei criteri fissati ai sensi della lettera b)» e, relativamente

al settore aeroportuale, «h) svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali»;

4. in applicazione delle richiamate previsioni, con delibera n. 102/2024, dell'11 luglio 2024, è stato avviato nei confronti di GESAC un procedimento individuale ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f) del citato d.l. 201/2011, e dell'articolo 6 del Regolamento sui procedimenti dell'Autorità, finalizzato all'eventuale adozione di un provvedimento volto a prescrivere alla suddetta società di avviare la procedura di revisione dei diritti aeroportuali per il periodo regolatorio 2024-2026, nell'ambito della quale dare evidenza agli utenti, tra l'altro, degli effetti del rischio traffico, riferibile al periodo regolatorio 2016-2019 come contabilizzato ai sensi della delibera n. 64/2014 del 17 settembre 2014. A seguito dell'avvio del procedimento di cui alla citata delibera n. 102/2024, la Società ha provveduto ad avviare la revisione dei diritti aeroportuali per il periodo regolatorio 2024-2026 ed ha indicato, tra l'altro, nel documento di consultazione degli utenti, acquisito con prot. ART n. 104704/2024, del 22 ottobre 2024, i dati relativi al rischio traffico anni 2016 – 2019, dando evidenza di un importo di debito *«pari a euro 39.758.888»*;
5. relativamente a tale importo, nell'ambito dell'attività di verifica del rispetto della Misura 8.10, punto 15, fatta salva dal punto 2 del dispositivo della delibera n. 154/2024 del 14 novembre 2024 (*“Chiusura, con archiviazione, del procedimento avviato con delibera n. 102/2024 in relazione alla procedura di revisione dei diritti aeroportuali dell'Aeroporto Internazionale di Napoli per il periodo regolatorio 2024- 2026”*), è, tra l'altro, emerso - alla luce dell'esame della documentazione sottesa al calcolo del margine di eccedenza da rischio traffico (cfr. all. 1.1 Rischio Traffico 2016-2019 al 5%, acquisito con prot. ART n. 104713/2024, del 22 ottobre 2024) - che il gestore:
 - ha quantificato il citato margine eccedente la soglia del 5%, non sul totale delle WLU, ma sulle quantità relative ad ogni singola tariffa;
 - inoltre, nel valutare la suddetta soglia sulle quantità relative ad ogni singola tariffa, per quanto riguarda i corrispettivi di approdo e decollo, ha confrontato i volumi di traffico previsti nel periodo 2016-2019 con quelli consuntivati nel periodo 2017-2019, omettendo quindi un'annualità;
6. la proposta tariffaria della Società per il periodo regolatorio 2024-2026, indicata nel citato documento di consultazione acquisito con prot. ART n. 104704/2024, e trasmessa all'Autorità con nota acquisita agli atti con prot. ART n. 10953/2025 del 30 gennaio 2025, non prevede gli effetti economici a beneficio dell'utenza aeroportuale che, invece, al solo verificarsi del presupposto indicato dalla Misura 8.10, punto 15 - ovvero sia la contabilizzazione e l'accantonamento dell'eventuale eccedenza da rischio traffico - avrebbero dovuto riflettersi sul nuovo periodo

tariffario mediante la *«realizzazione di Interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti»*; a tal proposito, dai dati forniti da ultimo dalla stessa Società, con il citato documento di consultazione acquisito con prot. ART n. 104704/2024, in merito all'eccedenza da rischio traffico risulta che *«[n]el periodo 2016 – 2019 il totale delle WLU consuntivate sono risultate superiori al totale cumulato delle WLU stimate per lo stesso periodo di circa 39,4%»*;

7. con riguardo alle argomentazioni poste dalla Società circa le informazioni che la stessa avrebbe fornito all'utenza - solo a seguito, peraltro, della citata delibera dell'Autorità n. 102/2024 - nel documento di consultazione (cfr. prot. ART n. 130130/2024, pag. 6), le stesse non afferiscono all'oggetto del presente procedimento, atteso che trattasi di adempimenti informativi diversi non correlabili ai comportamenti posti in essere dal gestore oggetto di contestazione nell'ambito del procedimento di cui è causa; infatti, il presente procedimento è stato avviato al fine di determinare se sussistano i presupposti per l'adozione, nei confronti di GESAC, di un provvedimento prescrittivo mediante il quale ottenere l'osservanza del quadro regolatorio di riferimento, relativamente alla citata Misura 8.10, punto 15, che prevede la contabilizzazione ed accantonamento delle variazioni delle WLU quale saldo tra le WLU consuntivate e quelle preventivate per il medesimo periodo tariffario *«in un Fondo finalizzato alla realizzazione di interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti, a valere sul nuovo “periodo tariffario”»*;
8. non è accoglibile l'affermazione della Società secondo la quale *«[n]el caso di specie, tuttavia, [la Misura 8.10, punto 15] è divenuta inapplicabile in ragione della situazione emergenziale determinata dalla pandemia da Covid 19 e delle conseguenti misure regolatorie eccezionali adottate dall'ART»* (cfr. prot. ART n. 130130/2024), in quanto la stessa non trova riscontro in alcun atto dell'Autorità e, pertanto, è frutto di un'errata ricostruzione del quadro regolatorio; invero, attesi gli effetti della pandemia da COVID-19, la delibera n. 68/2021 recante *“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”* è stata adottata dall'Autorità con l'esplicitata finalità di *«differire al 1° gennaio 2023 l'entrata in vigore dei Modelli di cui alla delibera n. 136/2020, prevista dalla delibera stessa a partire dal 1° luglio 2021, con conseguente applicazione dei Modelli di cui alla delibera n. 92/2017 per le procedure di revisione avviate fino alla data del 31 dicembre 2022»* in ragione della citata emergenza, senza per questo modificare il quadro regolatorio preesistente con riferimento al profilo in questa sede oggetto di contestazione (v. *infra*);
9. quindi, in *«ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19»* la citata delibera n. 68/2021 ha dettato *«disposizioni straordinarie»* che hanno introdotto la possibilità per i gestori aeroportuali, previa consultazione con l'utenza, di non avviare la revisione di periodo e di richiedere all'Autorità la proroga delle tariffe

in vigore al momento dell'istanza all'annualità successiva. In tale contesto regolatorio, e in assenza di disposizioni di deroga alla disciplina dettata dalla Misura 8.10, punto 15, appare evidente come il riferimento agli «*eventuali meccanismi di conguaglio*» di cui al punto 3, ii, del dispositivo della citata delibera n. 68/2021, non possa in alcun modo riferirsi al debito regolatorio che GESAC ha maturato per l'applicazione della richiamata Misura 8.10, punto 15. D'altronde, occorre osservare che, a pag. 44 della relazione istruttoria che ha condotto l'Autorità all'adozione della delibera n. 38/2023, proprio con riferimento alla disciplina del meccanismo di rischio traffico, è chiaramente esplicitato che «*[c]on riferimento al meccanismo di sostenibilità del rischio traffico maturato ad esito dei periodi precedenti, si applicano le condizioni concordate in sede di consultazione ai sensi dei Modelli allora vigenti (ovvero ai sensi delle delibere nn. 64/2014 e 92/2017)*» (in proposito v. anche *infra*);

10. erra la Società nell'invocare un legittimo affidamento nell'«*univoco atteggiamento dell'ART che ha sempre approvato le proroghe, senza mai eccepire alcunché in merito alla mancata previsioni di meccanismi di conguaglio*» (cfr. nota prot. ART n. 130130/2024 pag. 8) in quanto, come sopra rappresentato, nessuna disposizione ha mai derogato all'applicazione della Misura 8.10, punto 15, i cui effetti economici a beneficio dell'utenza aeroportuale derivanti dal debito regolatorio da rischio traffico avrebbero potuto verificarsi solo nel successivo periodo tariffario (cfr. Misura 8.10, punto 15) che, per l'intervento delle proroghe tariffarie richieste da GESAC all'Autorità, anche ai sensi della delibera n. 68/2021, è costituito dagli anni 2024 – 2026;
11. tra l'altro, non può non rilevarsi come la Società fosse perfettamente a conoscenza della disciplina relativa alla misura di regolazione violata atteso che, nel corso dell'audizione pubblica degli utenti aeroportuali avvenuta in data 7 settembre 2015 e propedeutica alla definizione delle tariffe relative al periodo regolatorio 2016 – 2019, GESAC ha affermato correttamente che «*il meccanismo della ripartizione del rischio traffico (+/- 5%) è di fatto applicato allo stesso modo sia nel caso di variazioni in aumento che in caso di variazioni in diminuzione. Infatti, nel primo caso, il passaggio tramite un fondo di investimenti ha lo scopo preciso di ridurre la tariffa del **periodo regolatorio successivo** [enfasi aggiunta], non facendo gravare su di esso gli investimenti finanziari dal Fondo accantonato a tal fine*» (cfr. prot. ART n. 4556/2015, del 23 settembre 2015). Quindi, con delibera n. 43/2016 del 14 aprile 2016, recante «*Proposta di revisione dei Diritti Aeroportuali dell'Aeroporto Internazionale di Napoli per il periodo tariffario 2016-2019: conformità definitiva ai Modelli di Regolazione dei Diritti Aeroportuali approvati con Delibera ART n. 64/2014*», l'Autorità ha approvato la proposta di revisione dei diritti aeroportuali di GESAC per il periodo 2016 -2019 sulla base della conformità della stessa ai Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con la citata delibera ART n. 64/2014 e, dunque, anche sulla base dell'accordo raggiunto con l'utenza in merito alla percentuale di

- franchigia del meccanismo di rischio traffico di cui alla Misura 8.10, punto 15, come emerge dal verbale di audizione del 7 settembre 2015 (prot. ART n. 4556/2015, del 23 settembre 2015);
12. è poi appena il caso di evidenziare, sempre con riferimento all'asserito legittimo affidamento che GESAC avrebbe riposto «i) *nelle previsioni di cui alla Delibera ART n. 68/2021*; ii) *negli accordi raggiunti con l'utenza in relazione a ciascuna proroga e iii) nelle decisioni con le quali la stessa Autorità ha autorizzato ciascuna proroga*» (cfr. nota prot. ART n. 130130/2024 pag. 8), che tale convincimento non ha alcun fondamento, atteso che, la delibera n. 68/2021 è stata adottata dall'Autorità in data 20 maggio 2021, data alla quale GESAC avrebbe già dovuto porre in essere le attività propedeutiche all'ottemperanza della Misura 8.10, punto 15 e indicate nella medesima misura, ovvero la contabilizzazione e l'accantonamento dell'eccedenza da rischio traffico maturato negli anni 2016 – 2019; d'altra parte appare opportuno precisare che la delibera n. 43/2016 del 14 aprile 2016, recante “*Proposta di revisione dei Diritti Aeroportuali dell'Aeroporto Internazionale di Napoli per il periodo tariffario 2016-2019: conformità definitiva ai Modelli di Regolazione dei Diritti Aeroportuali approvati con Delibera ART n. 64/2014*”, ha approvato la proposta di revisione dei diritti aeroportuali di GESAC, sulla base della conformità della stessa ai Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con la citata delibera ART n. 64/2014 e, dunque, anche sulla base dell'operatività Misura 8.10, punto 15, come definita con gli utenti secondo quanto dal verbale di audizione del 7 settembre 2015 (prot. 4556/2015, del 23 settembre 2015);
13. in merito alle omesse attività di contabilizzazione e accantonamento dell'eccedenza da rischio traffico prescritte dalla Misura 8.10, punto 15, si osserva altresì che, nel riscontrare la richiesta formulata nel corso dell'audizione del 14 gennaio 2025, avente ad oggetto la conferma della distribuzione, ai soci, di dividendi nel periodo regolatorio 2016 – 2019, GESAC ha affermato, tra l'altro, che «*un operatore che applichi scrupolosamente la pertinente disciplina regolatoria possa essere in grado di distribuire dividendi ai propri soci qualora gestisca il proprio business in modo da creare economie ed efficienze gestionali*» (cfr. prot. ART n. 14874/2025 pag. 4); predetta affermazione, per quanto condivisibile in astratto, non risulta conferente al caso di specie, ove la «*pertinente disciplina regolatoria*» non è stata applicata da GESAC; anzi, la circostanza per la quale la Società ha provveduto a distribuire dividendi, per ben tre esercizi, negli anni 2016, 2017 e 2018 - confermata dalla Società stessa nel corso dell'istruttoria - non può non rilevare in questa sede, in quanto manifesta, in modo plastico, la non osservanza da parte di GESAC degli obblighi derivanti dalla regolazione che, invece, imponevano al gestore di contabilizzare e accantonare l'eccedenza da rischio traffico maturata nel periodo 2016-2019;
14. l'affermazione della Società secondo la quale «*[l']utenza, per parte sua, ha approvato la proposta tariffaria con le maggioranze richieste dalla vigente*

regolazione tariffaria (...), formalizzando - ancora una volta - la propria rinuncia all'applicazione della Misura Controversa" (cfr. prot. ART n. 14874/2025, pag. 3), è priva di pregio, in quanto, la Misura 8.10, punto 15, e, quindi, i relativi eventuali effetti sul nuovo periodo tariffario (2024 – 2026) generati dalla corretta applicazione della suddetta misura di regolazione, non possono in alcun modo essere considerati nella disponibilità del gestore e dell'utenza, in quando direttamente riconducibili ad una precisa misura regolatoria, nei termini già richiamati al punto 13. Quanto precede è stato peraltro ribadito anche dai rappresentanti dell'Autorità nel corso dell'audizione pubblica degli utenti aeroportuali, svoltasi in data 16 gennaio 2025, ovvero che «l'attuazione della [Misura 8.10, punto 15] è specificamente disciplinata dai Modelli e dovrebbe essere perseguita dai gestori aeroportuali in conformità»;

15. parimenti non è accoglibile l'affermazione della Società secondo la quale «una decisione dell'ART che imponga a Gesac di applicare la Misura [8.10, punto 15], pertanto, avrebbe quale effetto quello di arrecare un pregiudizio all'utenza, deviando dalla missione istituzionale che la Legge attribuisce all'Autorità» (cfr. prot. ART n. 14874/2025, pag. 4), in quanto il meccanismo di rischio traffico disciplinato dalla citata Misura 8.10, punto 15, è uno strumento di garanzia tanto nei confronti del gestore (che deve vedere salvaguardato il proprio equilibrio economico finanziario), quanto nei confronti dell'utenza (che deve beneficiare di un contenimento dei costi), con l'obiettivo di evitare che si generino sovra o sotto compensazioni, in applicazione dell'articolo 37, comma 2, lettera b) del d.l. 201/2011 (v. *supra*, punto 3);
16. anche per le stesse ragioni indicate al punto 15 non appare di alcun pregio quanto asserito da GESAC con l'affermazione secondo la quale «[u]n ulteriore decremento delle (...) [tariffe] (...) si porrebbe in contrasto con i principi posti in materia di determinazione delle tariffe aeroportuali dall'art. 80, comma 1 del d.l. 1/2012, convertito con l. 27/2012 (...) in particolare (...) quello di "orientamento (...) alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e standard di servizio reso"» (cfr. prot. ART n. 130130/2024);
17. nella memoria di replica alle risultanze istruttorie (cfr. prot. ART n. 35728/2025, pag. 2) GESAC rappresenta «nuovamente, le ragioni per le quali le conclusioni rassegnate nella CRI non sono condivisibili e per cui il Procedimento dovrebbe essere archiviato», continuando in particolare a sostenere che la Misura 8.10, punto 15, «non è applicabile al caso di specie in quanto superata dalla successiva regolazione dell'Autorità» e che l'applicazione di tale misura «in ogni caso, sarebbe contraria all'interesse dell'utenza»;
18. le correlate argomentazioni esposte dalla Società nel seguito della citata memoria prot. ART n. 35728/2025 risultano peraltro - nel merito, quando non letteralmente - sostanzialmente sovrapponibili a quelle già variamente rappresentate dalla stessa nel corso dell'istruttoria, e, pertanto, sono da ritenersi

- parimenti non accoglibili in questa sede, nei termini di cui ai punti da 1 a 16 sopra indicati;
19. risulta dunque appena il caso di rilevare che GESAC erra nel continuare a sostenere che con l'adozione della delibera n. 68/2021 «*[i]l proposito dell'ART (...) era quello di adottare misure di carattere regolatorio, derogatorie rispetto a quelle ordinarie*» (cfr. prot. ART n. 35728/2025, pag. 4), atteso che, con ogni evidenza, con la citata delibera n. 68/2021, come con la medesima esplicitato - e ricordato al punto 9, *supra* - l'Autorità ha inteso adottare «*[d]isposizioni straordinarie (...) in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*», mentre in nessuna parte di tale provvedimento è rinvenibile quanto sostenuto dalla Società nella citata memoria prot. ART n. 35728/2025, ovverosia che «*la logica che aveva ispirato l'Autorità nell'adottare la Delibera n. 68/2021*» fosse quella di «*creare un regime transitorio che sospendesse la regolazione ordinaria in quanto la stessa, in quel determinato momento storico, non risultava materialmente applicabile*». All'opposto, anzi, come già del pari sottolineato al punto 9, *supra*, e, prima, nell'ambito della CRI, nella relazione istruttoria della delibera n. 38/2023 (cfr. pag. 44), proprio con riferimento alla disciplina dell'eccedenza da rischio traffico, viene chiaramente esplicitato che «*[c]on riferimento al meccanismo di sostenibilità del rischio traffico maturato ad esito dei periodi precedenti, si applicano le condizioni concordate in sede di consultazione ai sensi dei Modelli allora vigenti*»;
 20. precisazione, quest'ultima, che pone in ulteriore specifica evidenza come non colga nel segno il rilievo di GESAC secondo il quale «*[l]approccio contenuto [n]ella CRI, in sostanza, è quello di non considerare le posizioni dell'utenza, in contraddizione con l'intera disciplina – europea e nazionale – in materia di determinazione dei diritti aeroportuali, che individua nella consultazione con l'utenza lo strumento cardine al fine di prevenire condotte abusive da parte dal gestore*» (prot. ART n. 35728/2025, pag. 9), come, del resto, dimostrato pure dal fatto che anche nella medesima CRI, coerentemente, le posizioni dell'utenza sono state prese in considerazione altresì nell'ambito dell'effettuato richiamo, ivi, a quanto rappresentato nel verbale dell'audizione pubblica degli utenti del 7 settembre 2015 in merito all'applicazione della Misura 8.10, punto 15, riportato al sopra indicato punto 11;
 21. ne deriva che risulta pertanto in proposito contraddittoria, se non inconferente, l'affermazione di GESAC, nella citata memoria prot. ART n. 35728/2025, secondo cui le dichiarazioni rese dalla stessa nel corso dell'audizione pubblica degli utenti del 7 settembre 2015 sono state «*espresse dalla Società in un momento antecedente alla Delibera n. 68/2021 e, dunque, in un momento in cui la vigenza dei meccanismi di compensazione tra periodi regolatori non era in discussione*»: in virtù di una simile affermazione, invero, pare essere proprio GESAC stessa a non considerare le posizioni espresse dall'utenza nella pertinente sede individuata dalla misura di regolazione che disciplina l'eccedenza da rischio

- traffico - i cui effetti sul nuovo periodo tariffario, giova ribadirlo, non possono invece in alcun modo essere considerati nella disponibilità del gestore e dell'utenza (v. il sopra indicato punto 14) - oltretutto richiamando, secondo quanto risulta agli atti, posizioni espresse dall'utenza in differente contesto e con riguardo ad adempimenti informativi diversi, non correlabili ai comportamenti posti in essere dal gestore ed oggetto di contestazione nell'ambito del presente procedimento, così apparentemente continuando a confondere l'obbligo di contabilizzazione ed accantonamento degli effetti del rischio traffico in un Fondo finalizzato alla realizzazione di interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti, a valere sul nuovo periodo tariffario, con gli eventuali conguagli derivanti dalle varie proroghe dei diritti aeroportuali ai sensi della delibera n. 68/2021;
22. e, tanto, benché sia stata la Società stessa ad aver richiesto ed ottenuto, proprio in applicazione della delibera n. 68/2021, la proroga dei diritti aeroportuali vigenti negli anni 2021 e 2022, rispettivamente per gli anni 2022 e 2023 (in disparte le proroghe già concesse, per gli anni 2020 e 2021, delle tariffe vigenti rispettivamente agli anni 2019 - ultimo anno del precedente periodo regolatorio 2016-2019 - e 2020);
23. con il che viene in ulteriore rilievo come gli effetti e la portata della richiamata delibera n. 68/2021 non potessero che essere ben noti a GESAC, a cominciare dall'alternatività, in tale delibera chiaramente contemplata, tra (i) l'avvio del nuovo periodo regolatorio (con conseguente esplicitarsi degli effetti derivanti dall'obbligo introdotto con la Misura 8.10, punto 15) e (ii) la - risulta necessario sottolinearlo - facoltà, con la medesima delibera introdotta, di poter proporre la proroga delle tariffe in vigore al momento dell'istanza, previa motivata istanza all'Autorità, fornendo tra l'altro *«adeguata informazione (...) anche con riferimento agli eventuali meccanismi di conguaglio»*;
24. in tale chiaro contesto, nel quale, come pertanto evidente, *«la vigenza dei meccanismi di compensazione tra periodi regolatori»* non è mai stata *«in discussione»*, l'affermazione di GESAC riportata nel sopra indicato punto 21, oltre a manifestare, da un lato, la consapevolezza che la Società aveva dell'operatività della Misura 8.10, punto 15, dall'altro integra un'argomentazione che appare del tutto inefficace per introdurre elementi di rilievo a giustificazione della mancata applicazione alla citata misura, attribuendo alla richiamata delibera n. 68/2021, senza alcuna argomentazione giuridica, un'errata (*«logica»*, con) efficacia *«derogatoria»* delle prescrizioni della Misura 8.10, punto 15, della delibera n. 64/2014. Vero è, piuttosto, che al termine del periodo regolatorio 2016-2019, la Società avrebbe dovuto contabilizzare ed accantonare in un fondo l'importo di € 40.989.630 corrispondente all'eccedenza da rischio traffico, al fine di realizzare interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti, *«a valere sul nuovo "periodo tariffario"»*, ed invece tale importo non risulta essere stato accantonato;
25. alla luce di tale evidente omissione e della contemporanea distribuzione di dividendi ai soci, non può dunque essere condivisa l'affermazione della Società,

- resa nel corso dell'audizione del 7 maggio 2025, secondo la quale *«ci troviamo a gestire un problema che non deriva da una cattiva volontà»*, atteso che non vi è stato alcun atto dell'Autorità che possa aver ingenerato un legittimo affidamento di GESAC nel non ottemperare alla Misura 8.10, punto 15, ed inoltre la distribuzione di dividendi ai soci nel medesimo periodo manifesta, inequivocabilmente, la non osservanza degli obblighi derivanti dalla regolazione, come già rappresentato ai punti 12 e 13;
26. quanto alla posizione manifestata dall'utenza in relazione all'applicazione della citata misura, che, secondo quanto rilevato da GESAC, avrebbe approvato la proposta tariffaria con le maggioranze richieste dalla vigente regolazione tariffaria *«formalizzando - in modo cristallino - la propria rinuncia all'applicazione» della citata misura*, nonché, *«nell'ambito dell'ultima consultazione, (...) espressamente chiesto all'Autorità di archiviare il Procedimento»* (memoria prot. ART n. 35728/2025, rispettivamente pagg. 8 e 2), basti in questa sede evidenziare - fermo quanto già argomentato nei punti 14 e 15, *supra*, cui si rinvia - che nell'ambito dell'audizione supplementare degli utenti tenutasi il 27 gennaio u.s., avente ad oggetto la proposta di revisione dei diritti aeroportuali per il periodo 2024-2026, come riportato nel relativo verbale, un vettore, nell'esprimere voto contrario, ha *«chie[sto] formalmente ad ART di approfondire il tema sul credito in favore dei vettori dovuto da molti anni»* (cfr. verbale dell'audizione supplementare degli utenti tenutasi in data 27 gennaio 2025, pag. 5);
27. e, d'altro canto, è la stessa Società, rilevata *«la difficoltà di restituzione del debito regolatorio da rischio traffico nell'attuale periodo regolatorio»*, a riconoscere che le due possibili soluzioni, dalla medesima a tal fine in subordine prospettate nella citata memoria di replica alle risultanze istruttorie, *«vanno incontro alla legittima richiesta dell'Autorità»* (prot. 47971/2025, pag. 2);
28. relativamente a tali proposte di GESAC, si rileva tuttavia che le stesse non sono accoglibili in quanto, la (i) proposta di *“Restituzione del debito mediante investimenti a costo zero per l'utenza a valere sul prossimo piano di investimenti”* (cfr. pp. 11-12 prot. ART 35728/2025) prevede una riduzione dell'importo del debito regolatorio da restituire, mentre la (ii) proposta di *“Restituzione del debito mediante rimodulazione della tariffa”* (cfr. pp. 12-13 prot. ART n. 35728/2025) non è aderente alla misura violata che, come noto, prevede investimenti a costo zero per l'utenza; inoltre, non può non rilevarsi che le tempistiche delineate nella citata memoria, ovverosia *«in un arco temprale più dilatato, pari presumibilmente al rimanente periodo di efficacia della concessione»*, risultano del tutto sproporzionate rispetto a quelle previste dalla Misura 8.10, punto 15, per la restituzione delle sovra compensazioni derivanti da rischio traffico;
29. parimenti non risulta accoglibile la successiva *«più specifica proposta di restituzione del debito regolatorio»* trasmessa da GESAC, *«anche alla luce di quanto emerso nel corso dell'audizione del 7 maggio»*, con la citata nota prot.

- ART n. 50917/2025 del 28 maggio 2025; pure con riferimento a tale proposta, invero, le tempistiche indicate da GESAC per restituire il debito regolatorio maturato, riconosciuto pari euro 40.989.630,00, *«in un arco temporale di 12 anni a partire dal 2027»* (cfr. pag. 2), non risultano rispettare i principi generali di ragionevolezza e proporzionalità, considerata la circostanza che l'importo del debito regolatorio avrebbe già dovuto essere accantonato dalla Società e che le conseguenze di tale omissione non possono ricadere sull'utenza aeroportuale, mediante una restituzione eccessivamente posticipata del credito maturato dalla stessa; inoltre, nella proposta di GESAC la rivalutazione di tale debito regolatorio risulta prospettata solo per le annualità 2024 – 2026 e non per l'intera durata del periodo di restituzione dello stesso. Quanto precede, senza peraltro considerare che la Società richiama, a sostegno di tale proposta - così come già fatto con riferimento alle proposte riportate al punto 28 - la disciplina del rischio traffico introdotta con delibera n. 38/2023, trascurando tuttavia anche in questa occasione il fatto che, oltre ad essere del tutto inconferente al caso di specie, prevede che *«l'ammontare corrispondente al 100% del montante dei maggiori ricavi attribuibili alle unità di servizio eccedenti la soglia del y% sarà restituito in tariffa a valere sul periodo tariffario»*, mentre la più volte citata Misura 8.10, punto 15, dispone che *«il 50% del montante ricavi attribuibile alle WLU eccedenti la soglia del X% viene contabilizzato ed accantonato in un Fondo»* per la realizzazione di interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti;
30. a tale ultimo riguardo, corre ancora l'obbligo di osservare che la riportata previsione di cui alla Misura 8.10, punto 15, rende prive di pregio, in quanto in contrasto con la stessa, le argomentazioni della Società quali *«la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza determina, nei fatti, una riduzione dei ricavi ammessi dalla regolazione per il gestore, decisamente superiore all'importo del debito regolatorio maturato»* e *«[l']applicazione del meccanismo regolatorio, infatti, attraverso l'inclusione degli investimenti in tariffa, consente al gestore non solo di recuperare l'importo degli investimenti effettuati ma anche di vedersi riconosciuta un'equa remunerazione del capitale investito»* (cfr. pag. 3 memoria prot. ART n. 50917/2025); invero, nel prevedere che gli investimenti siano a costo zero per l'utenza, è la stessa Misura 8.10, punto 15 a non permettere, al gestore, per la quota parte di investimenti finanziata con il fondo generato dall'eccedenza da rischio traffico, la remunerazione del capitale investito;
31. secondo le previsioni della Misura 8.10, punto 15, va dunque ribadito che gli effetti del rischio traffico avrebbero dovuto essere contabilizzati ed accantonati da GESAC in un Fondo finalizzato alla realizzazione di interventi infrastrutturali a costo zero per gli utenti, a valere sul nuovo *«periodo tariffario»* e quindi a valere sul periodo tariffario 2024 – 2026;
32. tuttavia, considerate l'entità del debito regolatorio maturato da GESAC nei confronti dell'utenza, ovvero euro 40.989.630,00 (cfr. nota prot. ART n. 50917/2025, pag. 2), le esigenze manifestate dalla Società, con la citata memoria

prot. ART n. 50917/2025, il quadro economico finanziario che emerge dal Piano Economico Finanziario di GESAC relativo al periodo 2023-2026 ed acquisito con prot. ART n. 104713/2024, così come la necessità di tutelare i diritti dell'utenza, che, ai sensi della citata Misura 8.10, punto 15, avrebbe dovuto beneficiare dei relativi effetti economici già dal 1° gennaio 2024, si ritiene che, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità la restituzione mediante la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza non possa che decorrere dal restante periodo regolatorio in corso - e quindi, quantomeno dal 1° gennaio 2026 - e con termine entro il 31 dicembre 2034. Tale protrazione del termine di scadenza, al fine di non pregiudicare le ragioni degli utenti, comporta la rivalutazione dell'importo dovuto, con la conseguenza che il debito maturato da parte di GESAC deve essere rivalutato sulla base degli interessi legali annui decorrenti dal 1° gennaio 2024 e il relativo saldo annuale rivalutato annualmente degli interessi legali;

RITENUTI

conseguentemente sussistenti i presupposti per l'adozione, nei confronti di GESAC, di un ordine di cessazione dell'inottemperanza alla Misura 8.10, punto 15, con disposizione di opportune misure di ripristino, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f) del d.l. 201/2011;

RITENUTO

in particolare necessario, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, ordinare a Società Gestione Servizi Aeroporti Campani S.p.A. di:

- a) restituire l'importo del debito regolatorio da rischio traffico maturato nel periodo 2016 – 2019, ai sensi della Misura 8.10, punto 15, lettera a), pari a 40.989.630,00;
- b) provvedere a tale restituzione mediante la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza, con decorrenza non oltre il 1° gennaio 2026 e con termine non oltre il 31 dicembre 2034;
- c) rivalutare l'importo di cui alla lettera a) sulla base degli interessi legali annui decorrenti dal 1° gennaio 2024;
- d) rivalutare annualmente, sulla base degli interessi legali, il saldo annuale del debito regolatorio da restituire secondo le modalità di cui alla lettera b);

tutto ciò premesso e considerato

DELIBERA

1. di concludere, per le motivazioni espresse in premessa che si intendono in questa sede integralmente richiamate, il procedimento avviato con delibera dell'Autorità n. 155/2024, del 14 novembre 2024, adottando nei confronti di Società Gestione Servizi Aeroporti Campani S.p.A., ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera f) del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, nonché dell'articolo 6, comma 1, del 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 delibera n. 5/2014 del 16 gennaio 2014, un ordine di cessazione dell'inottemperanza alla misura 8.10, punto 15, lettera a) del Modello 1 (*"Modello di regolazione dei diritti aeroportuali per aeroporti con traffico superiore ai 5 milioni di passeggeri/anno"*) allegato alla delibera dell'Autorità n. 64/2014 del 17 settembre 2014 (di seguito: misura 8.10, punto 15, lettera a), prescrivendo conseguentemente a Società Gestione Servizi Aeroporti Campani S.p.A. di:

- a) restituire l'importo del debito regolatorio da rischio traffico maturato nel periodo 2016 – 2019, ai sensi della misura 8.10, punto 15, lettera a), pari a 40.989.630,00;
 - b) provvedere alla restituzione dell'importo di cui alla lettera a) mediante la realizzazione di investimenti a costo zero per l'utenza, con decorrenza non oltre il 1° gennaio 2026 e con termine non oltre il 31 dicembre 2034;
 - c) rivalutare l'importo di cui alla lettera a) sulla base degli interessi legali annui decorrenti dal 1° gennaio 2024;
 - d) rivalutare annualmente, sulla base degli interessi legali, il saldo annuale del debito regolatorio da restituire secondo le modalità di cui alla lettera b);
2. l'inottemperanza alle prescrizioni di cui al punto 1 è sanzionabile ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera i) del d.l. 201/2011;
 3. il presente provvedimento è notificato a Società Gestione Servizi Aeroportuali Campani S.p.A., trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per gli aeroporti, il trasporto aereo e i servizi satellitari e all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, nonché comunicato a AICALF-Associazione Italiana Compagnie Aeree Low Fares, IATA-International Air Transport Association, IBAR-Italian Board Airline Representatives, e pubblicato sul sito web istituzionale dell'Autorità.

Avverso il presente provvedimento può essere esperito, entro sessanta giorni, ricorso giurisdizionale innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte o, entro centoventi giorni, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Torino, 10 luglio 2025

Il Presidente
Nicola Zaccheo

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