CAMERA DEI DEPUTATI N. 4266

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE LORENZIS, BASILIO, NICOLA BIANCHI, BRUGNEROTTO, BUSINAROLO, BUSTO, CANCELLERI, CARIELLO, CARINELLI, CHIMIENTI, COLLETTI, COMINARDI, COZZOLINO, DADONE, DAGA, DALL'OSSO, DEL GROSSO, DELLA VALLE, DELL'ORCO, MANLIO DI STEFANO, DIENI, FANTINATI, FERRARESI, FRUSONE, SILVIA GIORDANO, GRANDE, LIUZZI, LOREFICE, LUPO, MANNINO, MANTERO, MARZANA, MICILLO, PARENTELA, PISANO, RUOCCO, SARTI, SCAGLIUSI, SPADONI, SPESSOTTO, TERZONI, TONINELLI, VACCA, SIMONE VALENTE, VIGNAROLI, ZOLEZZI

Modifiche al codice della navigazione e al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di contratti di concessione per l'esercizio di attività nelle aree aeroportuali

Presentata il 1° febbraio 2017

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La gestione degli spazi aeroportuali costituisce ormai un settore assai rilevante nell'economia (e non solo) del nostro Paese, specie con riguardo alle concessioni maggiormente connotate dal carattere commerciale dell'attività svolta.

In materia, è condivisa la classificazione delle stesse in attività:

1) aeronautiche (*aviation),* attinenti alle operazioni di volo e ai servizi a esse collegate, comprendendo la gestione, lo sviluppo e la manutenzione delle infrastrutture e degli impianti, nonché le operazioni funzionali al decollo e all'approdo degli aeromobili, alla partenza e all'arrivo dei passeggeri e delle merci, secondo quanto sancito dagli allegati *A* e *B* annessi al decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18. Tali attività trovano compiuta disciplina nel codice della navigazione;

2) non aeronautiche (*non aviation),* connotate da una maggiore commercialità

trattandosi di servizi offerti a passeggeri, operatori e visitatori all'interno dell'aeroporto che, tuttavia, non trovano allo stato una disciplina normativa organica.

Come rilevato dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), dottor Raffaele Cantone, in occasione di una sua audizione del 5 aprile 2016 presso la IX Commissione (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni) della Camera dei deputati, mentre l'attività aeronautica è regolata dal codice della navigazione, per quanto riguarda l'attività non aeronautica, che comprende gli esercizi commerciali, di ristorazione e le attività che si svolgono all'interno dell'aeroporto, vi sarebbe incertezza sulle norme applicabili (e anche su quelle applicate). Incertezza che sollecita una riforma normativa, pur dopo le modifiche introdotte con i decreti legislativi n. 96 del 2005 e n. 151 del 2006, in ragione dalle evoluzioni giurisprudenziali e del necessario adeguamento alle nuove normative europee in materia.

Ciò implica un quadro attuale segnato da gravi anomalie a causa di:

1) modalità di affidamenti molto discrezionali;

2) assenza di controlli;

3) mancanza di pubblicità e di trasparenza;

4) distorsione della concorrenza;

5) possibili malaffare e corruzione;

6) messa a rischio dell'efficienza e della sicurezza dei servizi;

7) aumento dei costi.

In questo senso depone anche un'indagine sulla gestione aeroportuale compiuta nel 2013 dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, secondo cui per le attività non aeronautiche solo negli aeroporti di dimensioni più ridotte la gestione è assunta direttamente dal gestore aeroportuale, mentre negli aeroporti di maggiori dimensioni è svolta da società controllate dal gestore o da imprese terze a cui il gestore mette a disposizione determinate aree del demanio aeroportuale di cui il gestore ha diretta disponibilità.

Conseguono scelte diverse da parte degli operatori:

1) taluni procedono ricorrendo alla locazione che implica un regime privatistico del rapporto;

2) altri si affidano alla (sub) concessione secondo le regole di evidenza pubblica.

Ma ciò crea disparità e difformità direttamente incidenti sulla trasparenza e sulla concorrenza. Per quanto riguarda le attività commerciali gestite direttamente dai gestori, i prezzi al pubblico sono determinati da questi ultimi sulla base di logiche strettamente commerciali e tali attività non sono assoggettate a forme di controllo: in quasi la totalità degli aeroporti, l'attività, quando è svolta direttamente dal gestore, genera utili. Per gli esercizi affidati a soggetti terzi, i gestori si limitano a stipulare contratti di subconcessione degli spazi utilizzati per l'esercizio dell'attività, ma sovente la scelta dei subconcessionari avviene senza specifiche procedure ad evidenza pubblica, in quanto i gestori procedono ai vari affidamenti a trattativa privata.

Si pensi a quanto accade nel caso di ADR Aeroporti di Roma Spa, titolare di una concessione in base a una serie di norme, prorogata fino al 2044, che gestisce – come verificato dall'ANAC – il rilascio delle subconcessioni commerciali con una logica tipicamente privatistica, come veri e propri contratti privati, anche se la società, in sede di interlocuzione con la stessa ANAC, aveva precisato che comunque si sottoponeva a una serie di autolimitazioni, applicando sia pure parzialmente il codice dei contratti pubblici.

Tale regime si riflette direttamente sui canoni delle concessioni, in merito ai quali ANAC ha effettuato una valutazione di congruità degli stessi, perché la società ADR Aeroporti di Roma Spa prevede un canone fisso minimo con la possibilità di ottenere guadagni in percentuale solo qualora questo canone sia superato, per cui i canoni sono molto convenienti per il concessiona-

rio, ma questo non significa che siano convenienti anche per il soggetto pubblico.

L'ANAC ritiene troppo ampli gli spazi di discrezionalità che consentono alla società di gestione:

1) da un lato, di acquisire una parte significativa degli extra profitti generati dalla eventuale posizione di monopolio a carattere locale ricoperta da ciascun esercizio commerciale all'interno della struttura aeroportuale;

2) dall'altro, di stimolare il subconcessionario a incrementare costantemente la parte variabile con un aumento dei prezzi, con evidente danno per gli utenti.

Inoltre, tale metodologia di gestione dei servizi commerciali garantisce al gestore l'ulteriore vantaggio rappresentato dall'eliminazione di tutti o di gran parte dei costi e degli investimenti necessari.

Pertanto diviene fondamentale affermare un unico e uniforme regime pubblicistico.

Allo stato si usa fare riferimento al criterio elaborato dalla giurisprudenza che, tuttavia, risulta generare troppe incertezze a danno degli investimenti.

Con la presente proposta di legge, invece, si prevede:

1) l'evidenza pubblica per le procedure di affidamento delle subconcessioni anche di tipo non aeronautico;

2) maggiore trasparenza e garanzia di partecipazione;

3) nessuno spazio alla discrezionalità e al malaffare;

4) stimolo alla concorrenza;

5) abbassamento dei costi e delle tariffe;

6) efficienza e pluralità di servizi.

È invero intollerabile che siano logiche privatistiche, votate al solo profitto, a governare gli affidamenti, prestandosi a un possibile uso affaristico in spregio della trasparenza e della concorrenza.

In tale direzione si muove anche ANAC che sostiene che questa attività non può che essere considerata come una « concessione di pubblico servizio », secondo un sistema che deve essere caratterizzato dalle regole sui contratti pubblici indicate nel decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 50.

Come già sostenuto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, anche i servizi di assistenza a terra, che comprendono le attività complementari, accessorie o strumentali alla prestazione di trasporto aereo funzionali al decollo e all'approdo degli aeromobili, alla partenza e all'arrivo dei passeggeri e delle merci, sono strumentali in quanto costituiscono un raccordo tra l'esercizio del trasporto aereo e la gestione dell'infrastruttura di terra.

Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, nell'atto di segnalazione al Governo e al Parlamento del 27 agosto 2013, aveva ritenuto che, nel caso in cui il gestore aeroportuale decida di affidare a terzi lo svolgimento di specifiche attività commerciali all'interno del sedime aeroportuale, dovrebbe selezionare il proprio contraente attraverso procedure ad evidenza pubblica al fine di consentire un'ampia partecipazione di operatori e un efficace confronto competitivo.

Questo perché è necessario garantire un'allocazione equa e non discriminatoria degli spazi destinati ad attività commerciali all'interno dell'aeroporto al fine di evitare che il gestore aeroportuale estenda il proprio potere di mercato ai servizi commerciali e limiti lo svolgimento degli stessi da parte di altri operatori.

La scelta di un regime pubblicistico è, pertanto, una necessità economica e giuridica imposta innanzitutto dalla circostanza che le attività che si intende regolare insistono su sedime aeroportuale avente natura demaniale che per l'effetto si estende anche alle attività stesse. Senza dimenticare che si è nell'ambito di un mercato fortemente contingentato che per la sua condizione necessita di regole di evidenza pubblica.

In questa direzione si muovono con chiarezza la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e la normativa europea, già a partire dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del

Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, imponendo una procedura di selezione nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche fino alla recente direttiva 2014/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, secondo la quale le attività pertinenti nel settore aeroportuale comprendono anche i servizi forniti ai passeggeri che contribuiscono al regolare funzionamento delle strutture aeroportuali e che è legittimo attendersi da un aeroporto moderno e ben funzionante, quali servizi di vendita al dettaglio, di ristorazione pubblica e di parcheggio dei veicoli.

Questo, quindi, deve essere il criterio interpretativo guida anche per il legislatore nazionale che deve imporre non di appiattire la natura del regime giuridico applicabile esclusivamente in base a un criterio soggettivo, relativo al fatto che ad affidare sia un ente operante in settori speciali, ma anche in base a un criterio oggettivo attento alla riferibilità del servizio all'attività speciale.

Il rapporto principale è di natura concessoria per cui, essendo le relative subconcessioni atti da esso derivanti, ne partecipano della natura concessoria essendone concreta attuazione in quanto « atti dispositivi di spazi demaniali oggetto di concessione con cui il gestore conclude accordi con soggetti terzi per operare in ambito aeroportuale ».

Dunque è il nesso di « strumentalità » fra tali rapporti a individuare il criterio per selezionare le attività ascrivibili al regime pubblicistico nella misura in cui emerge la diretta finalizzazione dell'attività da affidare rispetto agli scopi propri dell'attività svolta dall'ente aggiudicatore.

Con la presente proposta di legge si garantirebbero quindi chiarezza, trasparenza e partecipazione, per esempio nei seguenti casi: la realizzazione di un parcheggio multipiano, in quanto essenziale e strumentale a una infrastruttura aeroportuale, la realizzazione di una piattaforma logistica aeroportuale, in quanto riguardante la progettazione e la costruzione di infrastrutture aeroportuali, il noleggio e l'acquisto di macchine per il controllo bagagli, la gestione della sosta dei veicoli nell'area antistante l'aerostazione eccetera.

Pertanto resterebbero esclusi solo gli affidamenti di attività non strumentali al perseguimento dello scopo tipico e istituzionale.

Per il perseguimento di queste finalità, indicate all'articolo 1 della presente proposta, la stessa all'articolo 2 modifica l'articolo 119 del decreto legislative n. 50 del 2016 per specificare cosa si intenda per « messa a disposizione di aeroporti », in modo da non incorrere nelle incertezze applicative richiamate, facendo riferimento all'attività dell'intera struttura aeroportuale che comprende il complesso di beni destinati all'approdo, alla sosta e al decollo degli aeromobili, all'attesa e all'imbarco dei passeggeri.

Di conseguenza, l'articolo 3 introduce con chiarezza il regime pubblicistico per l'assegnazione di aree per attività non aeronautiche all'interno del sedime aeroportuale con il richiamo dei princìpi ritenuti imprescindibili per garantire la tutela della trasparenza e della concorrenza.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Oggetto e finalità).

1. La presente legge reca disposizioni in materia di concessioni e di subconcessioni demaniali aeroportuali aventi ad oggetto attività di tipo non aeronautico.

2. L'attività di tipo non aeronautico prevede una concessione di pubblico servizio e comprende gli esercizi commerciali, di ristorazione e ogni altra attività che si svolge all'interno degli spazi di sedime aeroportuale connessa da un vincolo funzionale e strumentale all'attività principale propria svolta dell'ente aggiudicatore.

3. La presente legge mira ad armonizzare e a razionalizzare l'assetto normativo nel settore delle gestioni aeroportuali garantendo il necessario coordinamento con la direttiva 2014/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, che sancisce che le attività pertinenti nel settore aeroportuale comprendono anche i servizi forniti ai passeggeri che contribuiscono al regolare funzionamento delle strutture aeroportuali, quali servizi di vendita al dettaglio, di ristorazione pubblica e di parcheggio dei veicoli.

ART. 2.

(Modifica all'articolo 119 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 119 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è aggiunto il seguente:

« *1-bis*. La messa a disposizione di aeroporti, di cui al comma 1, concerne l'attività dell'intera struttura aeroportuale che comprende, tra l'altro, il complesso di beni destinati all'approdo, alla sosta e al decollo degli aeromobili, nonché all'attesa e all'imbarco dei passeggeri, comprese le aree nelle

quali si svolgono attività di natura commerciale e di ristorazione, ogni altra attività che si svolge all'interno degli spazi di sedime aeroportuale connessa da un vincolo funzionale e strumentale all'attività principale propria svolta dell'ente aggiudicatore e attività che comprendono anche i servizi forniti ai passeggeri che contribuiscono al regolare funzionamento delle strutture aeroportuali ».

ART. 3.

(Gare per l'assegnazione di aree per attività non aeronautiche all'interno del sedime aeroportuale).

1. Al capo II del titolo III del libro I della parte II del codice della navigazione è aggiunto il seguente articolo:

« ART. 706-*bis*. – *(Gare per l'assegnazione di aree per attività non aeronautiche all'interno del sedime aeroportuale)*. – Il concessionario affida a soggetti terzi la gestione delle attività non aeronautiche nell'ambito della concessione di cui alla parte III del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

L'affidamento di cui al primo comma avviene con procedure a evidenza pubblica.

Le procedure per l'affidamento delle aree di cui al primo comma sono organizzate in modo da assicurare la partecipazione di una pluralità di operatori diversi. Qualora ciò non sia possibile, il concessionario comunica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato l'intenzione di procedere all'affidamento di specifiche attività in via esclusiva, giustificando tale scelta. L'Autorità ha sessanta giorni di tempo per chiedere la riformulazione dell'affidamento qualora le ragioni addotte non siano tali da giustificare una restrizione della concorrenza.

Le procedure di cui ai commi primo e secondo sono disciplinate in modo da assicurare la parità di trattamento dei soggetti partecipanti, inclusi i soggetti il cui capitale societario sia partecipato dal concessionario.

Al fine di garantire terzietà e trasparenza nella gestione delle attività affidate in subconcessione, il concessionario non può

partecipare direttamente alle procedure di cui ai commi primo e secondo, se non attraverso soggetti in regime di separazione societaria, con organi direttivi, personale, ragione sociale e bilanci societari distinti da quelli dal concessionario ».

2. Gli affidamenti diretti relativi alle subconcessioni delle attività non aeronautiche di cui all'articolo 706-*bis* del codice della navigazione cessano entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

17PDL0049970