



Oggetto: LA GESTIONE AEROPORTUALE

Sommario

1	Premessa.....	1
1.1	Il Parere AG 3.2013 sulla società Aeroporto di Verona Valerio Catullo.....	1
1.2	Il Mandato alla DG REG	2
2	La gestione degli aeroporti	3
2.1	Il sistema di gestione antecedente alla legge n. 537 del 1993	3
2.2	La riforma del sistema aeroportuale del 1993	5
2.3	Le gestioni parziali ancora in essere.....	6
2.4	Il Codice della navigazione	6
2.5	L'affidamento diretto delle concessioni di gestione totale aeroportuale	7
3	La composizione azionaria delle società di gestione.....	7
3.1	La liberalizzazione dell'handling.....	10
4	Le risultanze dell'indagine	11
4.1	Aviation in senso stretto	11
4.2	Handling.....	12
4.3	Non aviation: travel retail.....	12
4.4	Le altre attività svolte dai gestori aeroportuali.....	13
5	I risultati della gestione al 31.12.2012.....	15
5.1	I contributi pubblici	16
6	Alcune considerazioni di carattere giuridico	19
6.1	La gestione aeroportuale rientra nell'ambito oggettivo delle attività di cui all'art. 213 del codice dei contratti	19
6.2	L'oggetto del contratto da affidare: il nesso di strumentalità di cui all'art. 217 del Codice. 19	
6.3	Le attività <i>non aviation</i>	21
6.4	Le attività commerciali	22
6.5	L'ambito soggettivo: la qualificazione del gestore aeroportuale	22
6.6	I gestori privati operanti nel settore aeroportuale in virtù di diritti speciali o esclusivi.....	24
6.7	I gestori come organismo di diritto pubblico o impresa pubblica	24
7	Conclusioni.....	28

1 Premessa

1.1 Il Parere AG 3.2013 sulla società Aeroporto di Verona Valerio Catullo

Il Consiglio dell'Autorità, nell'Adunanza del 20 febbraio 2013, ha approvato il parere AGC/AG/3/13 con il quale è stata riconosciuta la natura giuridica di impresa pubblica della Società Aeroporto di Verona Valerio Catullo, S.p.A. a prevalente capitale pubblico, gestore totale dell'aeroporto di Verona. La qualificazione giuridica di impresa pubblica viene fatta discendere, essenzialmente, dal

fatto che operando la suddetta società in un contesto concorrenziale regolato dalle leggi del mercato, perseguendo scopo di lucro ed assumendosi i rischi connessi alla propria attività, difetta uno dei tre requisiti per la qualificazione come organismo di diritto pubblico ex art. 2 comma 26 del Codice, ovvero l'essere stato "istituito per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, di carattere non industriale o commerciale". Il parere conclude nel senso che trattandosi di impresa pubblica operante nei settori speciali, la Società Aeroporto di Verona Valerio Catullo rientra nel novero degli enti aggiudicatori ex art. 207 del Codice e, di conseguenza, è tenuta ad applicare le disposizioni della Parte III del Codice dei Contratti per l'affidamento degli appalti sopra soglia comunitaria aventi ad oggetto le attività "tipiche" di cui all'art. 213 del Codice stesso.

1.2 Il Mandato alla DG REG

Nell'approvare il parere AG 3/2013 il Consiglio ha al contempo dato mandato alle direzioni AGC e REG di effettuare un'analisi volta ad accertare "se nel mercato del trasporto aereo la gestione aeroportuale tenda effettivamente a connotarsi sempre più in termini imprenditoriali ed a caratterizzarsi realmente come attività essenzialmente fondata su criteri di rendimento economico" (cfr. estratto verbale n. 7 adunanza 20.2.2013, punto n. 40).

Ai fini dell'approfondimento richiesto dal Consiglio questa Direzione ha ritenuto di procedere interpellando per iscritto 19 gestori aeroportuali, tra cui tutti quelli che gestiscono aeroporti con un traffico di passeggeri/anno superiore a 3 milioni, ed individuando i rimanenti 6 in modo da avere un campione rappresentativo delle diverse fasce di volume traffico passeggeri- merci/anno per ciascuno scalo, sulla base dei dati Enac relativi al 2012.

Aeroporti e relativi gestori oggetto della presente analisi, in ordine di volume di traffico nell'anno 2012

AEROPORTO	GESTORE	PASSEGGERI	MERCI
ROMA (FCO + CIAMP)	 ADR Aeroporti di Roma	41 mln	152 mila t
MILANO (LIN+MXP)	 SEA	27 mln	421 mila t
BERGAMO	 S.A.C.B.O. S.p.A.	8,8 mln	117 mila t
VENEZIA	 SAVE GRUPPO SAVE	8 mln	40 mila t
CATANIA	 SAC SOCIETÀ AEROPORTO CATANIA	6,2 mln	74 mila t
BOLOGNA	 AeroportodiBologna	5,9 mln	40 mila t
BRINDISI, BARI, FOGGIA, TARANTO	 AEROPORTI DI PUGLIA BARI BRINDISI FOGGIA TARANTO	13 mln	non dichiarato
NAPOLI	 AEROPORTO INTERNAZIONALE GENASCO NAPOLI BAA	5,8 mln	61 mila t



Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

PALERMO		4,5 mln	2.300 t
PISA		4,4 mln	7 mila t
CAGLIARI		3,5 mln	3 mila t
TORINO		3,5 mln	2.400 t
VERONA		3,1 mln	4 mila t
LAMEZIA TERME		2,2 mln	1.700 t
ALGHERO		1,5 mln	1.600 t
ANCONA		558 mila	686 mila t
PERUGIA		201 mila	irrilevante
BOLZANO		45 mila	non svolto
GROSSETO		4 mila	non svolto

2 La gestione degli aeroporti

2.1 Il sistema di gestione antecedente alla legge n. 537 del 1993

In Italia gli aeroporti civili statali, comprese tutte le costruzioni e gli impianti destinati al servizio della navigazione aerea, fanno parte del demanio aeronautico, che è assegnato all'ENAC¹ in uso gratuito per il successivo affidamento in concessione al gestore aeroportuale (cfr. art. 693 del Codice della Navigazione²). Fino all'emanazione della legge 24 dicembre 1993 n. 537 la gestione aeroportuale avveniva secondo tre modelli:

- **gestione diretta da parte dello Stato:** è l'unica forma di gestione degli aeroporti demaniali prevista dal Codice della navigazione. Infatti negli anni '40 per l'esercizio della navigazione

¹ Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia, istituito il 25 luglio 1997 con D.Lgs. n. 250/97. L'Enac si occupa dei molteplici aspetti della regolazione dell'aviazione civile e della disciplina degli aspetti amministrativo-economici del sistema del trasporto aereo. Ha il compito di esaminare e di valutare i piani regolatori degli aeroporti ed i programmi di intervento e di investimento. Deve inoltre istruire gli atti concernenti le tasse ed i diritti aeroportuali e stipulare con le varie società di gestione o con gli enti territorialmente competenti (quali soggetti delegati a contrarre mutui) convenzioni attuative con l'Autorità per i Trasporti per il finanziamento delle opere infrastrutturali.

² Approvato con R.D. 30 marzo 1942, n. 327.

area era sufficiente l'esistenza di un bene infrastrutturale idoneo all'atterraggio, alla sosta e alla partenza dell'aereo. In questo modello di gestione lo Stato realizzava e provvedeva a suo completo carico alla manutenzione di tutti i beni e delle infrastrutture aeroportuali ed alla gestione dell'aeroporto, percependone gli introiti e sostenendone tutti gli oneri di gestione (tale modello è ancora oggi applicato solo in alcuni piccoli aeroporti, come quelli dell'Urbe, di Lampedusa e di Pantelleria, che sono gestiti direttamente dall'ENAC);

- **gestione parziale (anche in regime precario):** questa forma di gestione ha preso avvio negli anni '60, e si configurava essenzialmente come concessione di suolo demaniale, in quanto aveva ad oggetto solo l'occupazione e l'uso dei beni demaniali rientranti nel sedime aeroportuale (aerostazione passeggeri, merci e relative pertinenze) mentre la gestione delle infrastrutture di volo rimaneva di competenza dello Stato. La scelta del soggetto concessionario veniva effettuata sulla base dell'art. 37 del Codice della navigazione, e cioè nel caso di più domande di concessione, veniva preferito il richiedente che offriva maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e che rispondeva ad un più rilevante interesse pubblico;
- **gestione totale:** negli anni '60 ha preso avvio anche una diversa forma di gestione, per cui al concessionario veniva attribuita la gestione di tutti i servizi che si svolgono nell'intero sistema aeroportuale, ivi comprese le infrastrutture. In cambio il concessionario percepiva tutte le entrate ricavabili dalla gestione, ivi compresi i diritti aeroportuali.

Dall'analisi effettuata è emerso che questo tipo di affidamento è avvenuto tramite leggi speciali a soggetti costituiti per lo più da consorzi, società per azioni, enti pubblici economici e camere di commercio. Spesso la concessione di gestione totale è servita a sanare situazioni pregresse nelle quali gli enti locali, in carenza di interventi statali, avevano assunto di propria iniziativa il compito della costruzione e gestione di aeroporti per rispondere alle esigenze di trasporto della comunità locale, nell'assenza di una programmazione unitaria nazionale di coordinamento dei vari interventi.

In altri casi, la concessione ha dato origine alla realizzazione e gestione degli aeroporti, come una vera e propria concessione di costruzione e gestione.

Di seguito l'elenco delle concessioni di gestione totale attribuite tramite leggi ad hoc:

Aeroporto	Legge	Gestore	Durata fino al
Roma FCO+CIA	Legge 775/1973	AdR SpA	2044
Milano (LIN+MXP)	Legge 194/1962	SEA SpA	2041
Venezia Tessera	Legge 938/1986	SAVE SpA	2041
Torino Caselle	Legge 914/1965	SAGAT SpA	2035
Genova	Legge 26/1987	Aeroporto di Genova Spa	2027
Bergamo	Legge 746/1975	SACBO SpA	2042

2.2 La riforma del sistema aeroportuale del 1993

Con la legge 24 dicembre 1993 n. 537 (legge finanziaria per l'anno 1994) lo Stato ha avviato un processo di riforma del regime degli aeroporti, indicando come regime concessorio prevalente il modello della gestione totale. E' stata infatti disposta la costituzione di società di capitali per la gestione dei servizi e delle infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato. L'intento del legislatore era quello di promuovere la progressiva privatizzazione degli aeroporti italiani trasferendo dallo Stato ai gestori l'onere della realizzazione e della manutenzione delle infrastrutture, dando inizio ad una riorganizzazione degli aeroporti, da gestire su basi imprenditoriali.

Successivamente, con la legge 3 agosto 1995 n. 351³ sono state abrogate le norme che prevedevano la partecipazione maggioritaria dello Stato, degli Enti pubblici, dell'IRI, delle Regioni e degli Enti Locali nelle società di gestione aeroportuale e quelle che prevedevano obblighi di destinazione degli utili delle stesse società di gestione.

Il Regolamento attuativo della Legge 537/1993, ovvero il Decreto Ministeriale 12 novembre 1997 n. 521 ha previsto, all'art. 2, che le società di gestione aeroportuale fossero costituite esclusivamente sotto forma di società di capitali, secondo la disciplina del codice civile e che in qualità di soci potessero partecipare, senza il vincolo della proprietà maggioritaria, anche le regioni, le provincie, i comuni, gli enti locali e le camere di commercio.

Il termine per la costituzione delle suddette società di capitali, fissato inizialmente per la fine dell'anno 1994, è stato più volte differito e nel corso del tempo sono stati adottati provvedimenti legislativi che hanno prorogato le gestioni parziali.

Inoltre, nonostante la legge 537/1993, la quale prevedeva che la scelta del gestore dovesse avvenire attraverso una procedura di evidenza pubblica, gestita dall'Enac, nel DM 521/1997 è stata data ai gestori parziali, anche precari, la possibilità di ottenere una concessione di gestione totale a seguito di presentazione di un'istanza corredata da un programma di intervento. La concessione, che ha una durata massima di 40 anni, è affidata mediante Decreto interministeriale⁴. Con tale disposizione normativa è stata legittimata la trasformazione delle gestioni da parziali e precarie a totali.

³ Art. 1bis D.L. 28 giugno 1995 n. 251, convertito in legge 3 agosto 1995 n. 351.

⁴ si veda il combinato disposto degli art. 6 e 7 del DM 521/1997

Di seguito i soggetti interpellati risultati ex gestori parziali oggi titolari di concessione di gestione totale ex DM 521/1997:

Aeroporto	Convenzione	Gestore	Durata fino al
BA+BR+FG + TA	n. 40 del 25/01/2002	Aeroporti di Puglia Spa	2043
Napoli	n. 50 del 09/12/2002	GESAC Spa	2043
Bologna	n. 98 del 12/07/2004	SAB Spa	2044
Pisa	n. 40 del 20/10/2006	SAT Spa	2046
Cagliari	n. 46 del 21/11/2006	SOGAER Spa	2047
Catania	n. 29 del 22/05/2007	SAC Spa	2047
Palermo	n. 47 del 17/11/2006	GESAP Spa	2047
Alghero	n. 30 del 28/05/2007	SOGAAL Spa	2047
Verona	n. 09 del 30/04/2008	Aer. Valerio Catullo SpA	2048
Lamezia Terme	n. 45 dell'11/09/2007	SACAL Spa	2048
Ancona	n. 65 dell'12/11/2009	AERDORICA spa	2048

Dall'analisi effettuata è quindi emerso che le attuali concessioni di gestione totale o sono state attribuite ai soggetti gestori tramite leggi speciali, o sono ex gestioni parziali che sono divenute totali per effetto del DM 521/1997.

2.3 Le gestioni parziali ancora in essere

Si rappresenta altresì che tra i gestori interpellati risultano ancora in concessione di gestione precaria gli aeroporti di Bolzano, di Perugia e di Grosseto. Per questi due ultimi è comunque in itinere la procedura di affidamento della gestione totale ex art. 6 e 7 del DM 521/1997, in quanto per quello di Perugia è stata sottoscritta la Convenzione di gestione totale ENAC-SASE (della durata di 20 anni) e si è in attesa dell'emanazione del Decreto Interministeriale di affidamento, mentre per quello di Grosseto l'ENAC ha approvato a maggio del 2013 il piano di intervento, per cui il gestore è in attesa del rilascio della concessione.

2.4 Il Codice della navigazione

Per completezza del quadro normativo occorre infine evidenziare come la riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione, avvenuta nel 2005⁵ ha riprodotto in gran parte la normativa già vigente ed ha dettato disposizioni in materia di concessioni della gestione totale aeroportuale degli aeroporti di rilevanza nazionale.

L'art. 705 definisce il gestore aeroportuale come *“il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato”*.

⁵ Decreto Legislativo 9 maggio 2005, n. 96

L'art. 704 regola inoltre la procedura per il rilascio della concessione, che avviene con decreto interministeriale su proposta dell'ENAC, per una durata massima di quaranta anni, all'esito di una selezione effettuata *“tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria, con idonee forme di pubblicità”* nel rispetto dei termini procedurali fissati dall'ENAC, sentita, laddove competente, la regione o provincia autonoma nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Tuttavia, in concreto, non è stata esperita alcuna procedura ad evidenza pubblica, in quanto le norme transitorie (art. 3, co. 2, del d.lgs. 96/2005) hanno stabilito che la disciplina dell'art. 704 non si applica alle concessioni già rilasciate, anche in base a legge speciale, nonché ai procedimenti di rilascio della concessione già iniziati (più precisamente, originati da istanze presentate antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo) e ciò indipendentemente dall'individuazione degli aeroporti di rilevanza nazionale. Anche il codice della navigazione, pertanto, non mette in discussione le procedure avviate da parte dei gestori titolari di concessione parziale o precaria, a seguito della presentazione dell'istanza, ai sensi del DM 521 del 1997, indipendentemente dall'individuazione degli aeroporti di rilevanza nazionale.

2.5 L'affidamento diretto delle concessioni di gestione totale aeroportuale

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, dall'analisi relativa alle modalità con le quali sono state rilasciate le concessioni di gestione aeroportuale è emerso che la gran parte delle concessioni sino ad ora assegnate è stata affidata per un periodo di 40 anni senza ricorrere alla procedura concorsuale, come sarebbe previsto, in linea generale, dalla legge 537/1993. Gli attuali gestori degli aeroporti Italiani non hanno espletato alcuna procedura di evidenza pubblica per ottenere il rilascio della concessione totale, che è stata concessa o con leggi *ad hoc* o sulla base del DM 521/97 che mira ad una progressiva sostituzione delle gestioni parziali con gestioni totali (da operarsi in via prioritaria tramite affidamento diretto e solo in via residuale tramite gara ad evidenza pubblica). Allo scadere delle convenzioni in corso (la prima scade nel 2027) si dovrà provvedere all'affidamento della gestione dei vari aeroporti mediante gara pubblica secondo le sopra descritte disposizioni del Codice della navigazione.

3 La composizione azionaria delle società di gestione.

Dall'analisi eseguita sul campione di 19 gestori aeroportuali è emerso che tutte le società di gestione sono Società per azioni. La composizione azionaria delle stesse può essenzialmente essere ricondotta a tre tipologie:



Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture

S.p.A. a prevalente capitale privato

- ADR
- SACBO
- SAVE
- GESAC
- SAGAT

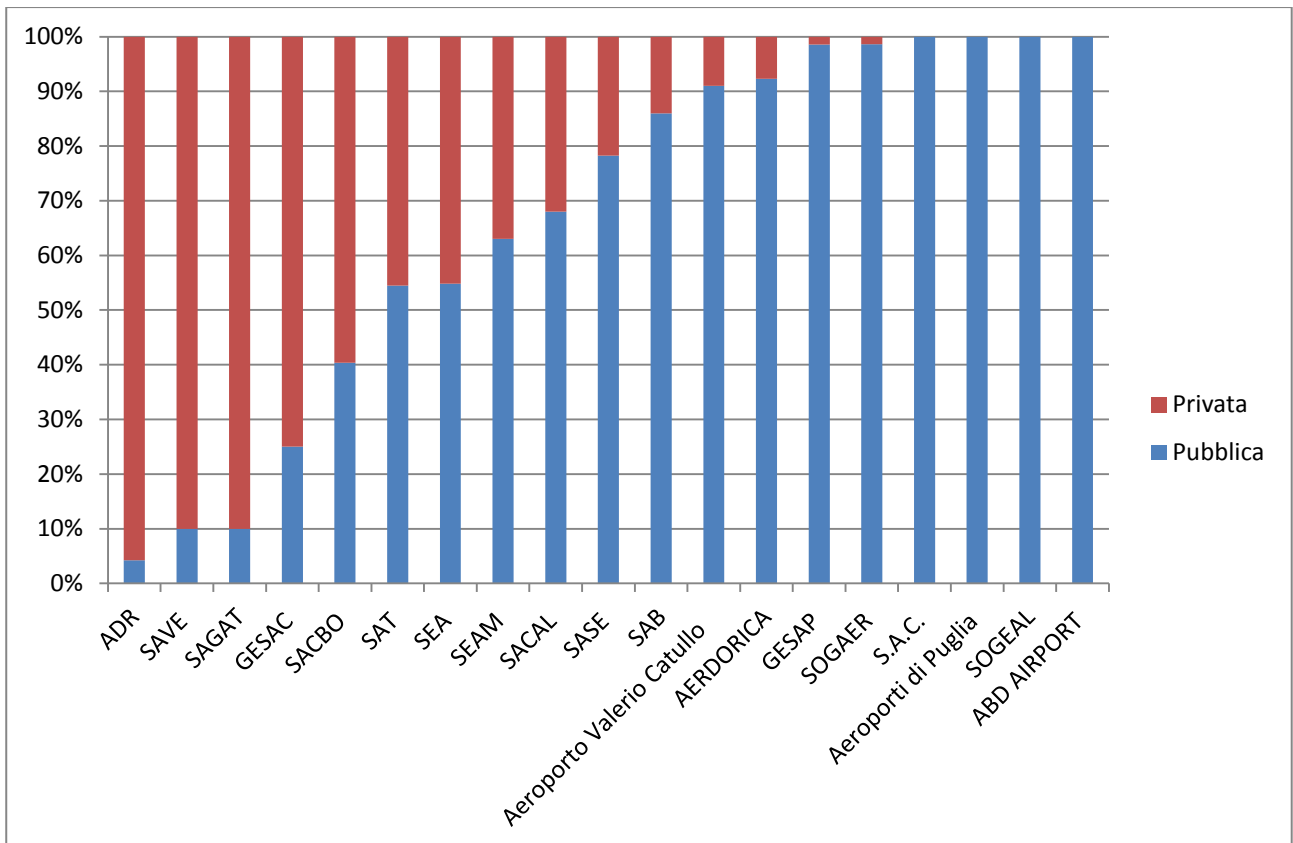
S.p.A. a prevalente capitale pubblico

- SEA
- GESAP
- SAT
- SOAGER,
- Aeroporto Valerio Catullo
- SACAL
- AERDORICA
- SASE
- SEAM

S.p.A. 100% capitale pubblico

- SAC
- AER Puglia
- SOGAL
- ABD

Composizione azionaria delle società di gestione



Si nota che la partecipazione pubblica al capitale delle società di gestione è ancora rilevante, soprattutto negli aeroporti di dimensioni più ridotte, che sono gestiti da società con capitale interamente pubblico (per lo più enti locali e camere di commercio).

Per le società miste occorre evidenziare che il DM 521/1997 ha individuato i criteri per la scelta dei soci privati della società, sia in fase di costituzione che successivamente, sulla falsariga degli omologhi principi delle società miste incaricate della gestione dei servizi pubblici, ovvero tramite procedura ad evidenza pubblica.

Infatti, l'art. 2 della norma in commento stabilisce che la scelta del socio privato di maggioranza deve avvenire secondo procedure ad evidenza pubblica attivate mediante confronto concorrenziale sulla base degli artt. 2 e 3 del D.p.R. 16 settembre 1996 n. 533⁶.

Invece l'ingresso dei privati in un momento successivo alla costituzione della società può avvenire mediante la cessione agli stessi di quote di maggioranza detenute dallo Stato e dagli enti pubblici. In questo caso trova applicazione la procedura prevista dal D.L. n. 332/1994, convertito con modificazioni, dalla l. 30 luglio 1994 n. 474, recante "*Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni*". Quest'ultimo prevede espressamente la disapplicazione delle norme di legge e di regolamento sulla contabilità generale dello Stato all'alienazione delle partecipazioni statali e degli enti pubblici nelle società per azioni e ai conferimenti delle stesse società partecipate, nonché agli atti e alle operazioni complementari e strumentali alle medesime alienazioni.

Ai sensi dell'art. 703 del Codice della navigazione il gestore organizza l'attività aeroportuale al fine di garantire l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse per la fornitura di attività e di servizi di livello qualitativi adeguato, nonché la pianificazione degli interventi in relazione alla tipologia di traffico. Ogni aeroporto è quindi un sistema nel quale una sorta di "regista" (la società di gestione), da un lato paga il canone concessorio, dall'altro coordina e gestisce una molteplicità di servizi, percependo i relativi proventi.

Le attività svolte in ambito aeroportuale si distinguono tra attività *aviation*, relative alle operazioni di volo ed ai servizi ad esse collegati (ad esempio i servizi di *handling*), e attività non *aviation*, relative a servizi commerciali offerti ai passeggeri all'interno dell'aeroporto⁷.

⁶ Norme sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali.

⁷ AGCM, Provvedimento n. 19020 del 23 ottobre 2008.



Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

A
V
I
A
T
I
O
N

- **aviation in senso stretto** :sono le attività aeroportuali “core” di supporto all’aviazione passeggeri e merci e comprendono la gestione, lo sviluppo e la manutenzione delle infrastrutture centralizzate e degli impianti degli aeroporti; l’offerta ai clienti dell’aeroporto dei servizi e delle attività connesse all’approdo e alla partenza degli aeromobili, nonché dei servizi di sicurezza aeroportuale. Le attività di gestione delle infrastrutture sono elencate nell’allegato B del D.Lgs. 18/1999.
- **handling (servizi di assistenza a terra)**: sono le attività commerciali complementari, accessorie o strumentali alla prestazione di trasporto aereo, svolte in ambito aeroportuale, le operazioni funzionali al decollo ed all’approdo degli aeromobili, nonché alla partenza ed all’arrivo dei passeggeri e delle merci. Vengono svolte sia “airside”, fra cui imbarco/sbarco di passeggeri, bagagli e merci, bilanciamento aeromobili, smistamento e riconcilio bagagli, guida al parcheggio, rifornimenti ecc...) sia in aerea “passeggeri”(servizi di biglietteria, fra cui check in e lost & found, informazioni ecc...). Tali attività sono elencate nell’allegato A del D.Lgs. 18/1999.

A
V
I
A
T
I
O
N

- **travel retail**: sono le attività commerciali al dettaglio che vengono offerte ai passeggeri, operatori e visitatori all’interno dell’aeroporto (negozi, bar, ristoranti ecc...)
- **altre attività**: sono le attività svolte sia all’interno dell’aeroporto, quali le affissioni pubblicitarie, le banche, le farmacie, le lavanderie, gli alberghi le slot machines ecc..., sia all’esterno, quali la gestione dei parcheggi.

3.1 La liberalizzazione dell’handling

Relativamente all’*handling* è d’obbligo segnalare che il Decreto Legislativo n. 18 del 13 gennaio 1999, di attuazione della direttiva n. 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996⁸, ha introdotto nel nostro ordinamento una liberalizzazione regolamentata dell’*handling* aeroportuale, in armonia con la politica comunitaria di apertura alla concorrenza del mercato del trasporto aereo.

L’art. 4 del D.lgs. 18/1999 prevede infatti che negli aeroporti con traffico passeggeri superiore a 3 milioni/anno o 75 mila tonnellate di merci/anno è riconosciuto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori in possesso di adeguati requisiti di idoneità, attestati dall’ENAC. In virtù dell’art. 6 della disposizione normativa in commento, la liberalizzazione è estesa dal gennaio 2001 ad ogni aeroporto aperto al traffico commerciale avente un traffico annuale pari o superiore a 2 milioni di passeggeri o a 50 mila tonnellate di merci.

Il gestore ha l’obbligo di garantire agli *handlers* ed ai vettori che effettuano l’autoassistenza l’accesso agli impianti aeroportuali, e di garantire che le condizioni poste all’accesso siano adeguate, trasparenti obiettive e non discriminatorie. Infatti, l’accesso alle infrastrutture è imprescindibile ed essenziale per lo svolgimento dell’attività degli handlers.

⁸ Relativa all’accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della UE.

4 Le risultanze dell'indagine

4.1 Aviation in senso stretto

Dall'indagine effettuata a campione sui 19 gestori aeroportuali è emerso che le attività di *aviation* in senso stretto sono svolte in via esclusiva dagli stessi gestori.

I ricavi generati dalle attività *aviation* sono rappresentati da:

- diritti aeroportuali (diritti di approdo, di partenza, di sosta o di ricovero per gli aeromobili e delle tasse di imbarco passeggeri);
- corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate e dei beni di uso comune;
- corrispettivi per la sicurezza;
- tariffe per l'uso di spazi da parte di vettori e *handlers*.

Le tariffe sono regolamentate o dalle concessioni o dai contratti di programma tra i gestori e l'ENAC, ove stipulati. La legge n. 248 del 2005 ha disposto che la misura dei diritti aeroportuali, della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea, dei corrispettivi per i servizi di sicurezza, è determinata per i singoli aeroporti, sulla base dei criteri stabiliti dal C.I.P.E., con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tuttavia, sono sottoposti a regolazione tariffaria anche i corrispettivi per l'uso di infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo nonché i corrispettivi per le attività di assistenza a terra, quando queste siano svolte da un unico prestatore. Per tali servizi e per quelli non regolamentati si richiede al gestore di tenere una contabilità analitica idonea a ricostruire i costi e i ricavi di competenza di ciascun servizio, al fine di procedere poi ad un corretto calcolo della tariffa riconosciuta per la copertura dei costi, seguendo un modello di regolazione tariffaria del tipo *price-cap* o tetto massimo di aumento, differenziata per i singoli aeroporti. Trattasi di una regolazione tariffaria di tipo incentivante nella quale il controllo del regolatore non ha ad oggetto i profitti conseguiti dal monopolista quanto piuttosto i prezzi.

Il calcolo dei prezzi avviene periodicamente e si basa inizialmente sui costi riconosciuti dal regolatore. In particolare ai gestori aeroportuali vengono riconosciuti i costi direttamente e indirettamente imputabili ai servizi oggetto della regolamentazione, che includono un'equa remunerazione del capitale investito netto. Dopo un primo periodo, i prezzi possono essere aggiornati per una percentuale massima che tiene conto dell'inflazione programmata, dei miglioramenti di produttività assegnati al gestore, del fabbisogno per investimenti, degli obiettivi di qualità e di tutela ambientale. In questo quadro, una quota non inferiore al 50% del margine conseguito dal gestore aeroportuale per i servizi non soggetti a regolazione economica, cioè quelli commerciali svolti nel sedime aeroportuale è destinata alla riduzione dei diritti aeroportuali e della tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea.

Dall'analisi effettuata è emerso che per la quasi totalità dei gestori degli aeroporti con maggior traffico di passeggeri-merci/anno le attività *aviation* generano utili (ad eccezione della GESAP, gestore dell'aeroporto di Palermo, che è in perdita)

Invece, per gli aeroporti con minore traffico di passeggeri-merci/anno le attività *aviation* sono in perdita (tranne per SOGAER, gestore dell'aeroporto di Cagliari, che è in pareggio). I gestori giustificano il risultato negativo con il fatto che le tariffe regolamentate non coprono i costi di esercizio delle attività, ivi inclusa l'equa remunerazione del capitale investito.

4.2 Handling

Dall'indagine effettuata è emerso che negli aeroporti con traffico passeggeri superiore a 2 milioni/anno, l'attività di *handling* è svolta contemporaneamente sia dalla società concessionaria della gestione aeroportuale (direttamente o a mezzo di società controllata) sia da operatori indipendenti; sia dagli stessi vettori in autoproduzione.

Unica eccezione è costituita dagli scali di Fiumicino e Ciampino, per cui ADR non svolge attività *handling*.

Come già ricordato, qualora il gestore non svolga direttamente il servizio di *handling*, concede ai vettori ed agli *handlers* la sub concessione degli spazi, delle aree e dei locali necessari per lo svolgimento della loro attività (uffici, banchi *ceck in* ecc, aree tecniche, piazzole ecc.). Le subconcessioni delle aree e dei locali generano ricavi per il concessionario. Le tariffe sono definite nelle concessioni o nei contratti di programma, e non sono pertanto soggette a determinazione secondo criteri di libero mercato.

Si ricorda infine che i gestori aeroportuali non effettuano alcuna forma di selezione degli *handlers* e non esercitano su di essi alcuna forma di controllo e coordinamento.

I gestori certificati dall'ENAC sono infatti selezionati direttamente dalle compagnie aeree, le tariffe dei canoni di sub concessione, sulle quali il gestore aeroportuale percepisce delle *royalties* sono determinate dal mercato e liberamente negoziate tra gli handler e le compagnie aeree.

Dall'indagine è inoltre emerso che negli aeroporti con traffico passeggeri inferiore a 2 milioni/anno l'*handling* è svolto direttamente dal gestore, e nei casi in cui oltre al gestore vi siano altri operatori indipendenti, questi sono stati selezionati senza procedure ad evidenza pubblica.

Relativamente ai risultati della gestione, si evidenzia che nei casi in cui il gestore effettua anche l'*handling*, le attività sono per lo più in perdita.

Nessun gestore ha ricevuto sovvenzioni da parte dell'ENAC o altre Pubbliche amministrazioni per il ripianamento delle perdite, che vengono coperte dagli azionisti attraverso le modalità proprie delle società di capitali.

4.3 Non aviation: travel retail

Relativamente al *travel retail*, dall'indagine effettuata è emerso che le attività commerciali svolte all'interno degli aeroporti sono in parte esercitate dai gestori stessi, ed in parte gestite da soggetti terzi. A parte il caso di ADR, in cui il gestore non svolge più attività di *travel retail* (da maggio 2012 è affidata totalmente a sub concessionari) è risultato che mano a mano che si riducono le dimensioni degli aeroporti le attività commerciali sono gestite direttamente dai gestori. Inoltre, in aeroporti di modeste dimensioni, come quello di Grosseto, le attività commerciali si riducono alla prestazione del servizio di catering ai dipendenti dell'aeroporto, agli equipaggi ed ai passeggeri. Infine vi sono casi come quello dell'aeroporto di Bolzano nel quale non esistono attività commerciali.

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 non sono assoggettate a forme di controllo. In quasi la totalità degli aeroporti, l'attività di *travel retail*, quando è svolta direttamente dal gestore, genera utili.

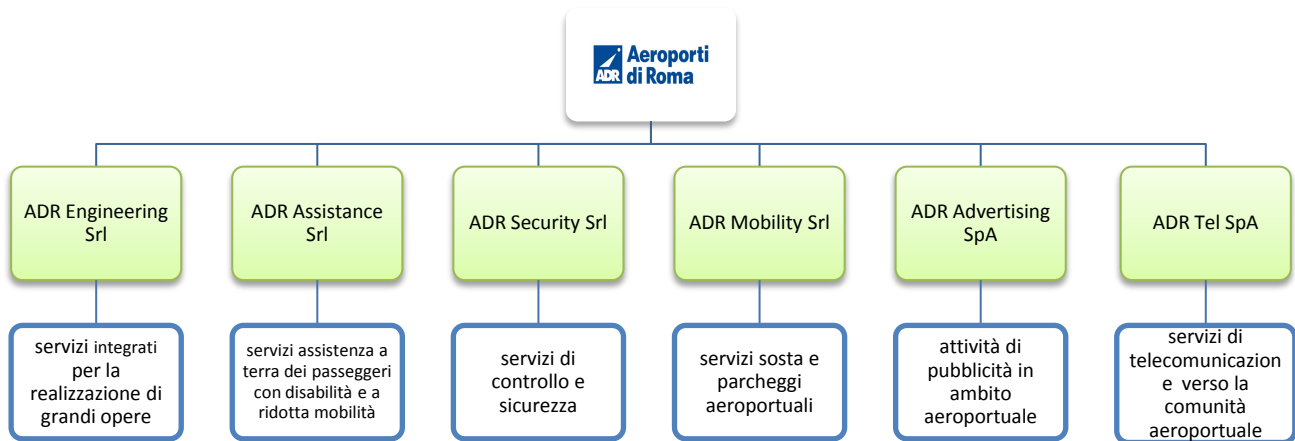
Per quanto riguarda gli esercizi gestiti da soggetti terzi, i gestori si limitano a stipulare contratti di subconcessione degli spazi utilizzati per l'esercizio dell'attività, come avviene per l'*handling*.

La scelta dei sub concessionari avviene senza specifiche procedure ad evidenza pubblica, in quanto i gestori procedono ai vari affidamenti a trattativa privata a seconda delle esigenze di diversificazione merceologica così da garantire una maggiore offerta all'utenza aeroportuale, valutando anche le caratteristiche logistiche e l'appetibilità commerciale degli spazi. I rapporti tra i gestori ed i sub concessionari sono quelli discendenti dalla corretta esecuzione del contratto di subconcessione.

4.4 Le altre attività svolte dai gestori aeroportuali

L'indagine effettuata ha altresì fatto emergere come alcuni gestori, soprattutto negli aeroporti di maggiori dimensioni, svolgano anche ulteriori attività spesso attraverso società controllate.

Di seguito alcuni esempi:



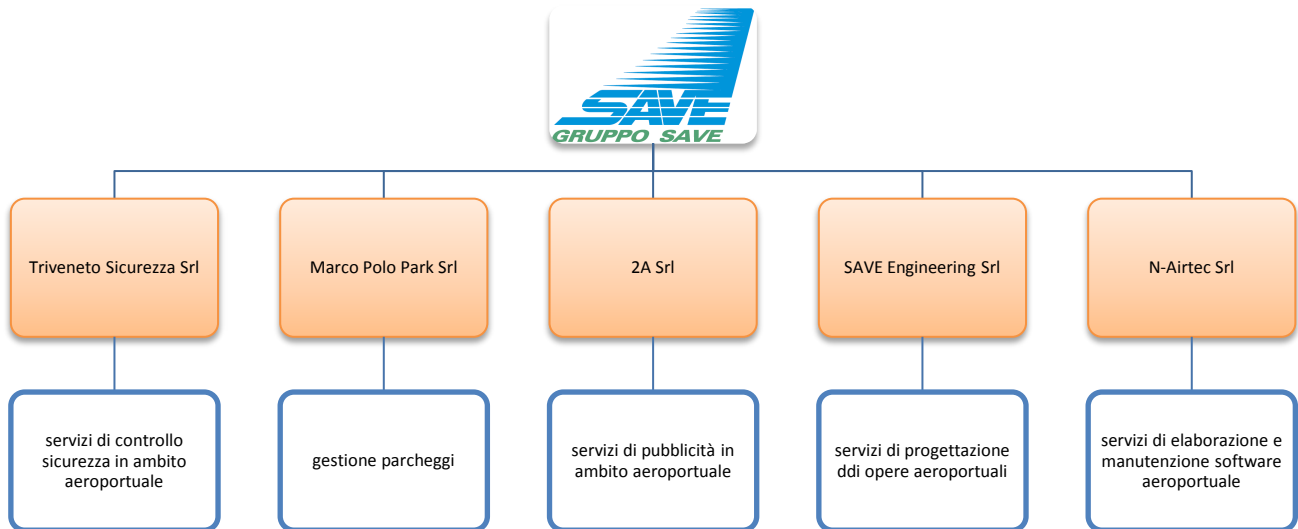
Tutte le società risultano in utile.





Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture



Tutte le società risultano in utile.



E' emerso inoltre come i gestori degli aeroporti di Catania (SAC), Torino (SAGAT), Verona (Aeroporto Valerio Catullo), Alghero (SOGEAAL) e Perugia (SASE) gestiscono direttamente i parcheggi a pagamento dei rispettivi aeroporti.

SOGEAAL (Alghero) gestisce direttamente, oltre ai parcheggi, gli spazi pubblicitari, il servizio di *rent a car*, la plastificazione dei bagagli, la gestione dei locali ad uso esclusivo delle compagnie aeree.











SASE (Perugia) gestisce direttamente, oltre ai parcheggi, i servizi di assistenza a terra a passeggeri con disabilità o a ridotta mobilità, i servizi di controllo sicurezza per cui non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, l'attività di pubblicità.

ABD AIRPORT (Bolzano) svolge direttamente i servizi di rifornimento carburante, catering, pubblicità, ricovero aeromobili. Tutte le attività generano utili.

5 I risultati della gestione al 31.12.2012

Relativamente ai dati economici, si segnala che i bilanci al 31.12.2012 delle società di gestione degli aeroporti con maggiore volume di traffico passeggeri/anno registrano un'utile di esercizio, ad eccezione della SAGAT, gestore dell'aeroporto di Torino, che è in perdita. Sono altresì in perdita i gestori degli aeroporti di dimensioni più ridotte.

Dalla generalità delle relazioni sulla gestione emerge che i risultati economici sono condizionati dall'andamento del traffico aereo che, a sua volta, è condizionato dall'andamento della congiuntura economica, dalle condizioni economico-finanziarie dei singoli vettori, dalle alleanze tra vettori e dalla concorrenza, su alcune tratte, di mezzi di trasporto alternativi. La congiuntura macroeconomica negativa, caratterizzata dall'instabilità finanziaria delle economie più avanzate e dal rallentamento di quelle dei principali paesi emergenti ha determinato un rallentamento della crescita del traffico aereo passeggeri a livello mondiale, rispetto a quanto già registrato nel 2011 con una contrazione dei volumi di attività a livello globale. A ciò si aggiungono le difficoltà dei principali vettori nazionali, e in particolare di Alitalia.

Aeroporto	GESTORE	maggioranz a azioni	risultato aviation	risultato handling	risultato travel retail	risultato netto esercizio 2012 prima delle imposte
ROMA (FCO + CIAMP)	 Aeroporti di Roma	privata	utile	<i>non svolto</i>	<i>non svolto</i>	utile 310,5 mln
MILANO (LIN+MXP))	 SEA	pubblica	utile	perdita	utile	utile 89,7 mln
BERGAMO	 Aero al Serio international airport	privata	utile	pareggio	utile	utile 22,9 mln
VENEZIA	 SAVE GRUPPO SAVE	privata	utile	utile	utile	utile 45,4 mln
CATANIA	 SAC SOCIETÀ AEROPORTO CATANIA	pubblica	utile	perdita	non svolto	perdita 92,9 mln
BOLOGNA	 Aeroporto di Bo	pubblica	utile	utile	non svolta	utile 3,5 mln
BRINDISI,BARI, FOGGIA, TARANTO	 AEROPORTI DI PUGLIA BARI BRINDISI FOGGIA TARANTO	pubblica	utile	utile	utile	utile 3,0 mln
NAPOLI	 AEROPORTO INTERNAZIONALE NAPOLI	privata	utile	<i>non svolto</i>	utile	utile 11,3 mln
PALERMO	 AEROPORTO DI PALERMO	pubblica	perdita	perdita	utile	perdita 8,5 mln
PISA	 AAT Aeroporto Galileo Galilei Pisa	pubblica	utile	utile	utile	utile 8,4 mln



Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

CAGLIARI		pubblica	pareggio	perdita	utile	utile 7,1 mln
TORINO		privata	perdita	perdita	utile	perdita 0,3 mln
VERONA		pubblica	perdita	<i>non svolto</i>	utile	perdita 15,7 mln
LAMEZIA TERME		pubblica	perdita	perdita	utile	perdita 2,0 mln
ALGHERO		pubblica	perdita	perdita	utile	perdita 2,1 mln
ANCONA		pubblica	perdita	perdita	perdita	perdita 3,7 mln
PERUGIA		pubblica	perdita	perdita	<i>non svolta</i>	perdita € 0,7 mln
BOLZANO		pubblica	perdita	utile	perdita	utile 0,003
GROSSETO		pubblica	utile	utile	perdita	utile 0,012 mln

5.1 I contributi pubblici

Ai fini dell'indagine si ritiene opportuno evidenziare come dai bilanci dei gestori sia emersa la presenza di contributi pubblici, erogati dallo Stato, dalle Regioni o dalla Comunità Europea.

I bilanci dei gestori sono redatti secondo i principi contabili IAS/IFRS, applicando il principio IFRIC 12 "Accordi per servizi in concessione", che disciplina le modalità di rilevazione e valutazione dei contratti di concessione tra un soggetto pubblico e un'impresa del settore privato (concessionario) che realizza l'infrastruttura usata per fornire il servizio pubblico o la migliora (ad esempio incrementandone le capacità) e che gestisce e cura la manutenzione dell'infrastruttura per un determinato periodo di tempo. L'accordo è descritto come accordo per servizio in concessione di «costruzione-gestione», «riattamento-gestione» o «da pubblico a privato».

L'IFRIC 12 prevede che nel bilancio le infrastrutture che si riferiscono ai servizi in concessione non devono essere rilevate come immobili, impianti e macchinari dal concessionario, poiché il contratto di concessione del servizio non gli conferisce il diritto di controllare l'uso dell'infrastruttura di servizio pubblico. Il concessionario ha solo accesso alla gestione dell'infrastruttura, per fornire il servizio pubblico per conto del concedente come previsto dal contratto. In base a tale principi i diritti sui beni in concessione vengono iscritti tra le attività immateriali, mentre il relativo ammortamento viene computato a quote costanti lungo l'intera durata del periodo di concessione verso lo stato.

I contributi pubblici sono contabilizzati secondo i principi dello IAS 20.

I contributi possono essere essenzialmente ricondotti a tre tipologie:



Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

Avcp

contributi in conto esercizio:	destinati a fronteggiare le esigenze di gestione, cioè rivolti alla copertura dei costi o all'integrazione dei ricavi
contributi in conto capitale:	volti a potenziare, accrescere o ristrutturare il patrimonio aziendale
contributi in conto impianti:	volti a fornire mezzi per l'acquisizione di specifici beni ammortizzabili

I contributi in conto esercizio sono tutte quelle forme di aiuto destinate a fronteggiare le esigenze di gestione, erogate allo scopo di integrare i ricavi o di ridurre i costi d'esercizio che le imprese sostengono per esigenze legate all'attività produttiva. I contributi in commento sono contabilizzati secondo il principio della competenza economica, a prescindere dall'effettivo incasso degli stessi. In altri termini, se i contributi vanno ad integrare i ricavi dell'esercizio, vanno imputati al conto economico dell'esercizio cui si riferiscono i suddetti ricavi; se sono finalizzati alla copertura di costi d'esercizio, devono essere inseriti nel conto economico in cui trovano collocazione i costi cui ineriscono. Secondo lo schema obbligatorio di cui all'art. 2425 del Codice Civile, i contributi in conto esercizio vanno iscritti, con indicazione separata, nel conto economico alla voce A.5 "Altri ricavi e proventi" con separata indicazione.

I contributi in conto capitale sono finalizzati all'incremento dei mezzi patrimoniali dell'impresa, senza essere necessariamente correlati all'obbligo di effettuazione di specifici investimenti, ovvero alla copertura delle perdite d'esercizio. L'imputazione in bilancio avviene in base al principio di competenza, mediante collocazione nella voce E.20 tra i "Proventi straordinari".

I contributi in conto impianti vengono erogati allo scopo di ridurre i costi di acquisizione di beni ammortizzabili e sono destinati all'acquisto di fattori produttivi c.d. "a lungo ciclo di utilizzo". I contributi in parola vengono rilevati in base al principio della competenza economica e, in ossequio al principio della prudenza, vanno iscritti in bilancio solo nel momento in cui vi è la ragionevole certezza circa la loro concessione (delibera formale di erogazione dell'ente concedente). I contributi in conto impianti vengono contabilizzati con due metodi:

1) riduzione del costo storico del cespite: il contributo viene portato a diretta riduzione del costo del bene ammortizzabile cui inerisce; così facendo, il contributo, senza essere evidenziato in conto economico, concorre alla formazione del reddito d'esercizio attraverso le minori quote di ammortamento;

2) imputazione del contributo a conto economico: il contributo viene interamente imputato nell'esercizio di competenza alla voce A5 "Altri ricavi e proventi" del conto economico. La quota di competenza dell'esercizio viene calcolata sul costo storico del bene al lordo del contributo e la parte di contributo di competenza degli esercizi successivi viene rinviata utilizzando la tecnica contabile dei risconti passivi.

Dall'analisi dei bilanci delle società di gestione aeroportuale è emerso che i contributi pubblici per la realizzazione degli interventi infrastrutturali (immobili, impianti e macchinari) vengano imputati al cespite per il quale è stato concesso il contributo. Ogni esercizio, in ragione della durata dei beni, viene iscritta al conto economico (tra gli altri ricavi e proventi) la quota annuale di ammortamento, secondo il metodo dei risconti passivi. Tuttavia, le immobilizzazioni sono espresse al netto dei contributi pubblici, e pertanto non è possibile individuare il contributo concesso e quanta parte è già stata portata in conto economico. Per esempio, dall'analisi dei bilanci di SEA

emerge con tutta evidenza come la società abbia ricevuto elevati contributi per la realizzazione dell'infrastruttura aeroportuale; tuttavia non è chiaro come tali contributi incidano sul risultato di bilancio della società.

Ciò posto, dall'analisi effettuata sui bilanci dei gestori aeroportuali è emerso che in molti casi il risultato positivo sembra derivare dalla contabilizzazione di contributi pubblici, in particolare:



l'utile di 3 mln comprende 27,7 milioni per la voce "Altri ricavi e proventi", costituita per la maggior parte da contributi in conto esercizio e contributi in conto capitale



l'utile di 7,1 mln comprende 14,7 milioni per la voce "Altri ricavi e proventi", costituita per la maggior parte da contributi in conto esercizio e contributi in conto capitale



l'utile di 0,003 milioni comprende 2,7 milioni di contributi erogati dalla Provincia di Bolzano



l'utile di 0,012 milioni comprende Contributi per 0,033 mln e provento straordinario per estinzione debito accantonato 0,013 mln

Vi sono poi alcuni casi in cui il risultato è in perdita, nonostante i contributi ricevuti:



tra i ricavi sono contabilizzati 2,5 milioni in contributi in conto impianti



la perdita di 2 milioni comprende 2,3 milioni per la voce "Altri ricavi e proventi", costituita per la maggior parte da contributi in conto esercizio e contributi in conto capitale



la perdita di 2,1 milioni comprende 9 mln di contributi in conto capitale



la perdita di 3,7 milioni comprende 8,7 milioni per la voce "Altri ricavi e proventi", costituita per la maggior parte da contributi in conto esercizio e contributi in conto capitale



la perdita di 0,7 milioni comprende 2,2 milioni per la voce "Altri ricavi e proventi", costituita per la maggior parte da contributi in conto esercizio e contributi in conto capitale

6 Alcune considerazioni di carattere giuridico

6.1 La gestione aeroportuale rientra nell'ambito oggettivo delle attività di cui all'art. 213 del codice dei contratti

Occorre evidenziare in primo luogo che la materia degli aeroporti è disciplinata dall'art. 213 del Codice dei Contratti, disposizione che stabilisce l'applicabilità delle norme della parte terza del codice stesso, cioè quelle relative ai settori speciali, alla *"attività relative allo sfruttamento di un'area geografica ai fini della messa a disposizione di aeroporti ... e di altri terminali di trasporto ai vettori aerei"*. Nella formulazione della norma è stata riprodotta la locuzione *"sfruttamento di area geografica"*, che si rinviene anche nelle disposizioni in tema di attività di prospezione ed estrazione di petrolio, gas, carbone e altri combustibili solidi (art. 212 del Codice) e l'espressione *"messa a disposizione"* che si rinviene in altre disposizioni dei settori speciali, segnatamente in relazione agli appalti aggiudicati dagli enti che operano nel settore del gas, dell'energia termica e nel settore dell'elettricità (art. 208); nel settore idrico (art. 209) e nel settore dei servizi di trasporto (art. 210). Tuttavia, mentre in tali ultimi casi il legislatore ha qualificato le relative attività di *"messa a disposizione"* delle reti come attività destinate alla fornitura di un *"servizio al pubblico"*, nell'art. 213 manca il riferimento alla fornitura di un servizio al pubblico e si individuano i destinatari dell'attività direttamente nei vettori aerei. Tali differenziazioni terminologiche, unitamente alla mancanza di una chiara definizione, da parte del legislatore, della locuzione *"messa a disposizione"* di aeroporti (e di altri terminali di trasporto) hanno fatto sì che i commentatori si interrogassero su quale fosse l'esatto campo di applicazione oggettivo della norma in commento. La dottrina⁹ ha interpretato la locuzione *"messa a disposizione"* in un senso ampio e non strettamente letterale, tale da ricomprendere l'attività di messa a disposizione dell'intera infrastruttura aeroportuale, intesa come il complesso di beni destinati all'approdo, alla sosta e al decollo degli aeromobili, nonché all'attesa ed all'imbarco dei passeggeri. Anche questa Autorità ha avuto modo di affermare che l'oggetto della messa a disposizione è la struttura aeroportuale, ossia qualsiasi terreno adibito all'atterraggio, decollo e manovre di aeromobili, gli impianti annessi correlati alle esigenze del traffico per il servizio degli aeromobili e gli impianti necessari per fornire assistenza ai servizi aerei commerciali¹⁰.

6.2 L'oggetto del contratto da affidare: il nesso di strumentalità di cui all'art. 217 del Codice.

Occorre a questo punto evidenziare come il regime giuridico dei settori speciali trovi applicazione solo ed esclusivamente con riguardo ai contratti destinati all'esercizio di una delle attività di cui agli artt. 208-213 del Codice dei contratti. Infatti, coerentemente con la previsione dettata in sede comunitaria (art. 20, Direttiva 2004/17/CE), il legislatore nazionale ha stabilito, all'art. 217, che la

⁹ Si veda ad esempio IELO- ROTELLI, *Commento all'art. 213*, in RUGGERI ed altri, *Codice dei contratti pubblici*, Giuffrè 2007, secondo cui oggetto della attività di *"messa a disposizione"* degli aeroporti ai vettori aerei è rappresentato dalla struttura aeroportuale nel suo complesso, ossia: *"a) qualsiasi terreno appositamente predisposto per l'atterraggio, il decollo e le manovre di aeromobili; b) gli impianti annessi che esso può comportare per le esigenze del traffico e per il servizio degli aeromobili; c) gli impianti necessari per fornire assistenza ai servizi aerei commerciali"*

¹⁰ Parere AG 36/2010 27 gennaio 2011

parte III del Codice non si applica in relazione *“agli appalti che gli enti aggiudicatori aggiudicano per scopi diversi dall’esercizio delle loro attività di cui agli articoli da 208 a 213”*¹¹.

Tale norma viene comunemente interpretata alla luce del concetto di *“strumentalità”*, ovvero alla diretta finalizzazione dell’attività da appaltare rispetto agli scopi propri dell’attività svolta dall’ente aggiudicatore. Pertanto, sono considerati esclusi dall’applicazione delle norme sulla parte terza, e quindi assoggettate alle norme comuni della Parte II del Codice, tutti i contratti di appalto stipulati dall’ente aggiudicatore che non sono strumentali al perseguimento dello scopo tipico, istituzionale, dell’attività che l’ente aggiudicatore svolge nei settori speciali.

Viceversa, le disposizioni speciali della Parte III del codice si considerano applicabili solo agli appalti sottoscritti dall’ente aggiudicatore che hanno per oggetto attività strumentali a far sì che l’ente possa perseguire il suo scopo istituzionale.

Alla luce di quanto sopra, per verificare l’applicabilità o meno della disciplina speciale della parte terza al gestore aeroportuale, occorre verificare che l’oggetto dell’appalto sia strumentale all’attività di *“sfruttamento dell’area geografica”* ai fini della *“messa a disposizione di aeroporti”* ex art. 213 del Codice.

Si evidenzia che l’Autorità, relativamente ai lavori di realizzazione del nuovo Centro Direzionale Alitalia nell’Aeroporto di Fiumicino, ha affermato che l’intervento, essendo destinato all’uso esclusivo della Alitalia Cai SpA, *“non ha alcuna connessione con la gestione del servizio aeroportuale, né lo stesso è destinato all’uso da parte dei vettori aerei, come richiesto dall’art. 213 del codice dei contratti”*. Si tratta, in effetti, di un intervento destinato ad uso esclusivo della società e non allo svolgimento di servizi funzionali alla struttura aeroportuale, nel senso esplicito da dottrina e giurisprudenza, dunque, dal punto di vista oggettivo, estraneo alla disciplina di cui all’art. 213 del Codice¹².

La giurisprudenza non ha ancora raggiunto un orientamento univoco in merito al concetto di strumentalità nei settori speciali¹³. Con particolare riferimento alle infrastrutture aeroportuali, ha ritenuto strumentali:

- la realizzazione di un parcheggio multipiano, in quanto essenziale e strumentale ad una infrastruttura aeroportuale (Consiglio di Stato sez. VI, 4 gennaio 2005 n. 2);
- la realizzazione di una piattaforma logistica aeroportuale, in quanto riguardante la progettazione e costruzione di infrastrutture aeroportuali (TAR Bari sez. I, 3 luglio 2008 n. 1604/2008);

¹¹ Si veda anche l’art. 3, comma 5 del Codice, per cui i settori speciali dei contratti pubblici sono solamente quelli individuati nominativamente dal legislatore, ossia *“i settori del gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica, come definiti dalla Parte III”*.

¹² Parere sulla normativa AG 36/2010 del 27 gennaio 2010, conformemente all’ordinanza TAR Lazio n. 3155/2010.

¹³ Il concetto di *“strumentalità”* non è stato interpretato in modo univoco dalla giurisprudenza, che ha adottato ora un’accezione più restrittiva ora più ampia dello stesso. Ad esempio, il giudice amministrativo ha ritenuto non strumentali le prestazioni riguardanti la sicurezza e vigilanza armata della sede di un ente aggiudicatore (Tar Puglia, Sez. I, 2 ottobre 2008, n. 2257) o anche quelle relative ai servizi di pulizia della sede stessa (Tar Emilia Romagna, Parma, 28 maggio 2007, n. 315). In altre occasioni invece la giurisprudenza ha adottato un’interpretazione più ampia del concetto di strumentalità, facendovi rientrare tutte quelle attività che pur non destinate allo svolgimento materiale del servizio, sono comunque dirette a definire le modalità con cui tale servizio deve svolgersi (Tar Lazio, Sez. III-ter, 5 febbraio 2008, n. 1793 con cui è stato affermato che i servizi di manutenzione e pulizia della sede centrale di Poste Italiane sono attività strumentali in quanto in tali uffici si decide l’organizzazione del servizio postale)



Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

Avcp

- il noleggio e l'acquisto di macchine per il controllo bagagli (Tar Piemonte, sez. II, 29 settembre 2006 n. 3310);
- la gestione della sosta dei veicoli nell'area antistante l'aerostazione (Cassazione S.U. 4 novembre 2009 n. 23322);
- lo svolgimento di prestazioni di agenzia doganale e di spedizione (Cass. civ., sez. I, 7 novembre 1989, n. 4645);

Ha ritenuto non strumentali:

- la ripulitura della pista di volo dell'aeroporto (TAR Emilia Romagna Sez. I, 15 gennaio 2010 n. 107);
- la gestione e organizzazione, non in esclusiva, dell'attività di ristorazione, consistente in somministrazione al pubblico di alimenti e bevande (TAR Lombardia Milano Sez. III 15 febbraio 2007 n. 266).

6.3 Le attività *non aviation*

Relativamente alle attività *non aviation*, dall'indagine effettuata è emerso che solo negli aeroporti di dimensioni più ridotte la gestione di tali attività viene 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 la diretta disponibilità. Dall'indagine effettuata è emerso che alcuni gestori qualificano tale fattispecie come sub concessione, altri come locazione. Il criterio che la giurisprudenza tende a privilegiare è quello di accertare se l'oggetto dell'affidamento in concessione sia rappresentato semplicemente dall'area da utilizzare per lo svolgimento delle attività *non aviation* o, viceversa, anche la attività da svolgere nell'area allo scopo destinata. In base a tale criterio si è in presenza di una sub concessione quando l'area aeroportuale è concessa in godimento ad un terzo allo scopo che la utilizzi per svolgere un'attività compresa tra quelle che il concessionario avrebbe altrimenti svolto direttamente, in quanto rappresentano una normale componente del servizio aeroportuale. Si è in presenza di una locazione quando l'area aeroportuale non viene concessa per un'attività collegata funzionalmente con l'attività svolta dal concedente, e non possiede il carattere di bene strumentale rispetto ai servizi resi dal concedente stesso: l'area viene utilizzata per il perseguimento di scopi di natura commerciale che non rappresentano una normale componente del servizio aeroportuale.

Relativamente alla gestione delle infrastrutture e all'handling, dall'analisi effettuata sembrerebbe emergere la natura strumentale dei servizi stessi ai fini della gestione dell'infrastruttura aeroportuale. Infatti, i servizi di gestione delle infrastrutture sono essenziali allo svolgimento delle operazioni aeronautiche. Anche per quanto riguarda i servizi di assistenza a terra, che comprendono le attività complementari, accessorie o strumentali alla prestazione di trasporto aereo funzionali al decollo ed all'approdo degli aeromobili, alla partenza ed all'arrivo dei passeggeri e delle merci, essi sono strumentali in quanto costituiscono un raccordo tra l'esercizio del trasporto aereo e la gestione dell'infrastruttura di terra.

Da ciò discende che la messa a disposizione delle aree per tali attività, da parte del gestore, si configuri come rapporto di sub concessione.

6.4 Le attività commerciali

Relativamente ai servizi di natura commerciale, si osserva in primo luogo come i gestori aeroportuali tendano ad affidare le sub concessioni degli spazi a seguito di manifestazioni di interesse o avvisi commerciali, attraverso procedure di selezione concorsuali nelle quali il gestore ha ampi spazi di discrezionalità sia nella scelta dei criteri selettivi sia nella scelta dei soggetti. In proposito si osserva come nonostante che gli spazi commerciali non sarebbero di per sé essenziali allo svolgimento delle operazioni aeronautiche, non bisogna sottovalutare l'importanza degli stessi in un'ottica di valorizzazione dello scalo. Mettere l'aeroporto nelle condizioni di incrementare la sua capacità di accoglienza e garantire servizi di qualità per i passeggeri, significa valorizzarlo anche in termini di indotto. Inoltre, le attività commerciali costituiscono una leva per abbattere i diritti aeroportuali e quindi aumentare la competitività dell'aeroporto. Per l'economia della gestione aeroportuale le attività commerciali giocano un ruolo chiave, perché rendono un bene demaniale in grado di generare un profitto, che va a beneficio del gestore. Inoltre, le attività commerciali contribuiscono a valorizzare lo scalo laddove i ricavi generati, da un lato consentono di ottenere i finanziamenti necessari per gli investimenti infrastrutturali programmati, e dall'altro operano, in abbattimento, sui diritti aeroportuali, secondo una regolazione tariffaria basata (come già ricordato) sulla formula del *price-cap*. Sarebbe pertanto che anche i servizi commerciali siano strumentali all'infrastruttura aeroportuale, in termini di economicità del trasporto aereo, e quindi di fruibilità, nonché di competitività nei confronti degli altri scali comunitari. Infatti, la presenza e la qualità degli esercizi commerciali costituisce un elemento che influisce nella scelta dello scalo da parte dei passeggeri, soprattutto laddove gli stessi fossero costretti a lunghe attese a causa di cambi di rotte nel loro viaggio aereo e valutassero taluni aeroporti come intersostituibili.

In proposito l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'Atto di Segnalazione al Governo ed al Parlamento AS 1072 del 27 agosto 2013, ha 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. Ciò trova conferma in una recente sentenza del TAR del Lazio che ha affermato che, in considerazione della natura pubblica di demanio del sedime aeroportuale, il gestore aeroportuale è obbligato a indire una procedura competitiva per selezionare il soggetto privato al quale concedere in uso specifiche aree all'interno dell'aeroporto (TAR Lazio, Sez. Terza Ter, n. 1693 del 15 febbraio 2013, relativa all'affidamento del servizio di avvolgimento bagagli da parte di ADR S.p.A.). L'AGCM ha ribadito la necessità che vengano introdotte disposizioni, di natura normativa o regolamentare, finalizzate a garantire un'allocazione equa e non discriminatoria degli spazi destinati ad attività commerciali all'interno degli aeroporti, 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.

6.5 L'ambito soggettivo: la qualificazione del gestore aeroportuale

Occorre evidenziare come anche dal punto di vista della qualificazione soggettiva degli enti di gestione aeroportuale, la giurisprudenza non abbia offerto soluzioni univoche, qualificando gli enti stessi talora come amministrazione aggiudicatrice (organismo di diritto pubblico) talora come enti

aggiudicatori (imprese pubbliche). La diversa qualificazione giuridica comporta rilevanti conseguenze sul piano dell'applicabilità delle norme del Codice dei Contratti agli appalti di lavori, servizi e forniture stipulati dagli enti stessi. Si ricorda infatti che nei settori speciali, quale quello aeroportuale, gli enti aggiudicatori sono tenuti ad applicare le norme della parte III del Codice¹⁴.

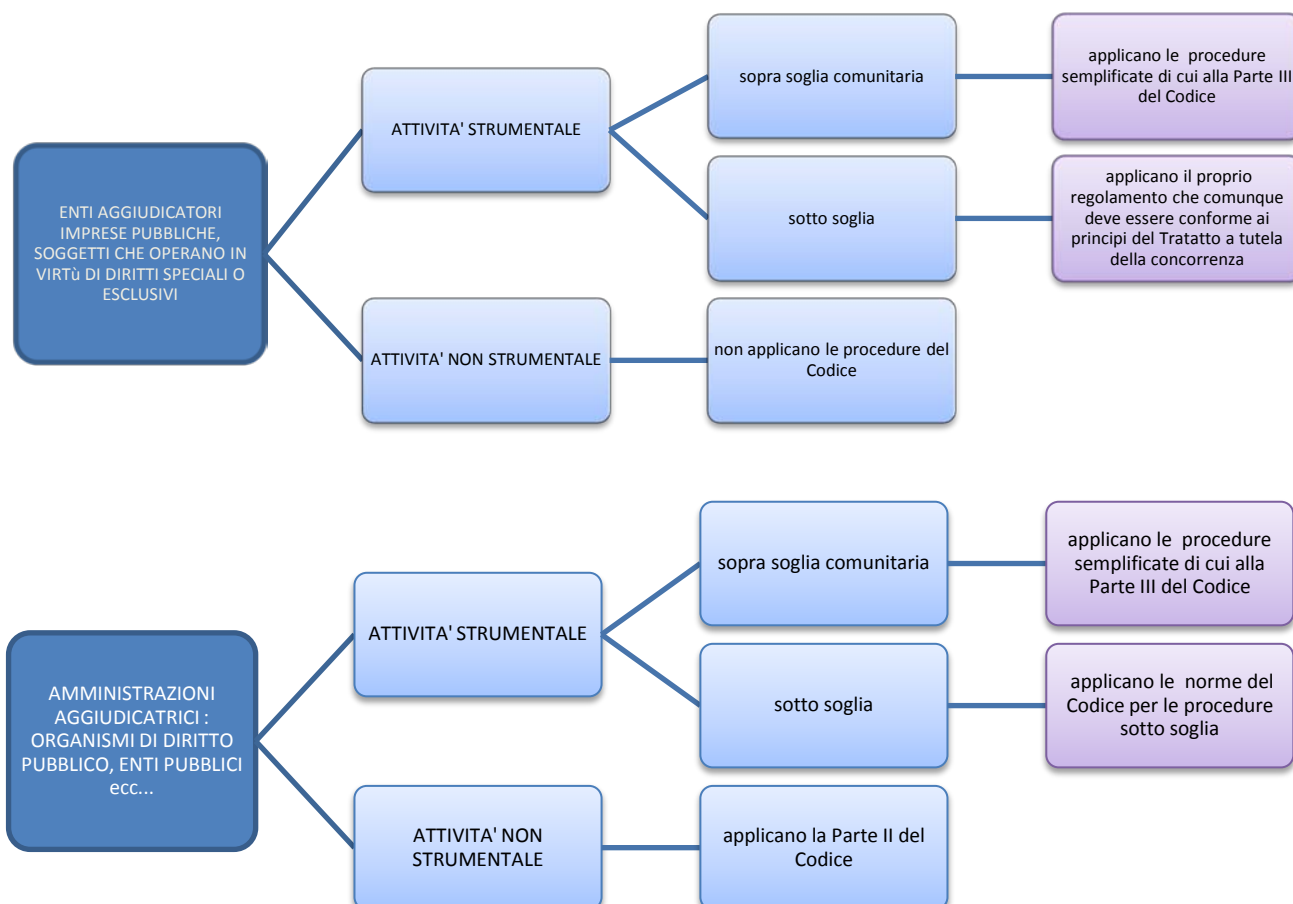
Gli enti aggiudicatori, definiti dall'art. 3 comma 29 del Codice, sono:

1. le amministrazioni aggiudicatrici;
2. le imprese pubbliche;
3. i soggetti che operano in base a diritti speciali ed esclusivi loro concessi.

Gli enti aggiudicatori sono tenuti ad applicare le norme della parte terza del codice unicamente se svolgono attività sopra soglia rientranti nei settori speciali, quando affidano appalti correlati (strumentali) all'attività tipica del settore speciale in cui opera l'ente stesso. Per la disciplina degli appalti sotto soglia applicano le proprie norme regolamentari.

Le amministrazioni aggiudicatrici, viceversa, sono sempre tenute all'applicazione del Codice, a prescindere dal fatto che operino o meno nei settori speciali, dovendo applicare per le attività ricadenti in questi ultimi la Parte III del codice, e per le altre attività la parte II.

In sintesi:



¹⁴ Art. 207 del Codice

6.6 I gestori privati operanti nel settore aeroportuale in virtù di diritti speciali o esclusivi.

Si osserva in primo luogo come dall'indagine sia emerso che gli attuali gestori aeroportuali, in quanto titolari di una concessione¹⁵ attribuita da leggi speciali, siano enti aggiudicatori, poiché operano in virtù di diritti speciali o esclusivi. A riguardo, la dottrina¹⁶, sulla base dell'interpretazione del considerando n. 25 della Direttiva 2004/17 ha chiarito che per poter stabilire se si tratti di "diritti speciali o esclusivi" occorre verificare due aspetti: 1) se il diritto attribuito ad un soggetto incide sulla capacità di altri soggetti di esercitare tale attività; 2) se il diritto sia stato attribuito ad un soggetto in base a criteri non obiettivi, non proporzionali e discriminatori. Infatti, i vincoli imposti agli enti aggiudicatori trovano giustificazione nell'assenza di concorrenza derivante da un intervento dello Stato che accorda un monopolio o una situazione di privilegio ad un determinato operatore. La contropartita di questa situazione di privilegio garantita dallo Stato è costituita dall'imposizione di obblighi in materia di pubblicità di procedure di aggiudicazione.

Nel caso delle concessioni aeroportuali in vigore, sembrerebbe che siano presenti entrambe i requisiti, in quanto i gestori operano in una situazione di monopolio e le concessioni sono state attribuite in forma diretta.

Pertanto, i gestori aeroportuali sono enti aggiudicatori, e quindi tenuti all'applicazione della Parte III del Codice, se non altro in quanto soggetti titolari di "diritti speciali o esclusivi".

Ciò vale senza dubbio per i gestori a prevalente capitale privato che, come affermato da questa Autorità¹⁷, sono riconducibili nell'alveo dei soggetti privati operanti nel settore aeroportuale in virtù di diritti speciali o esclusivi. I gestori con capitale a prevalenza privato non sono imprese pubbliche e non sembrano possedere le caratteristiche dell'organismo di diritto pubblico, in quanto non sembra applicarsi la terza condizione di cui all'art. 3, comma 26, del Codice¹⁸ vale a dire: *"la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico"*.

6.7 I gestori come organismo di diritto pubblico o impresa pubblica

I gestori aeroportuali la cui composizione azionaria è prevalentemente o totalmente pubblica sono stati qualificati da questa Autorità e dalla giurisprudenza talora come organismo di diritto pubblico e talora come impresa pubblica.

Al riguardo si ricorda brevemente che l'organismo di diritto pubblico è un'amministrazione aggiudicatrice tenuta ad applicare per intero il Codice dei Contratti. L'art. 3, comma 26 del Codice riprende la definizione creata a livello comunitario dalla Direttiva CE/2004/18 (*"body governed by public law"*) e definisce l'organismo di diritto pubblico quello che possiede cumulativamente tre

¹⁵ In molti casi accompagnata da una convenzione bilaterale, finalizzata a dar assetto ai rapporti patrimoniali tra concedente e concessionario.

¹⁶ Garofoli-Ferrari, Codice degli Appalti pubblici, Nel Diritto, 2012.

¹⁷ Parere AG 36/2010, cit.

¹⁸ Vedi infra punto 7.7



Avcp

Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

requisiti: a) è istituito per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, avente carattere non industriale o commerciale; b) è dotato di personalità giuridica; c) l'attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

L'impresa pubblica è un ente aggiudicatore e rileva unicamente ai fini dell'applicazione della Parte III del Codice. Ai sensi dell'art. 3, comma 28, del D.Lgs. 163/2006 l'impresa pubblica è un soggetto giuridico sul quale le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano dette imprese. L'influenza dominante è presunta quando le amministrazioni aggiudicatrici, direttamente o indirettamente, riguardo all'impresa, alternativamente o cumulativamente: a) detengono la maggioranza del capitale sottoscritto; b) controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le azioni emesse dall'impresa; c) hanno il diritto di nominare più della metà dei membri del consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa.

Ai fini che rilevano per la presente analisi, si evidenzia come il principale elemento di distinzione tra le nozioni di organismo e impresa pubblica è rappresentato dal fatto che ai fini dell'individuazione dell'impresa pubblica si guarda esclusivamente al legame tra l'impresa e la PA, cioè l'influenza pubblica dominante, mentre ai fini dell'individuazione dell'organismo di diritto pubblico si guarda il profilo finalistico rappresentato dall'essere stato istituito per soddisfare esigenze di interesse generale, di carattere non industriale o commerciale¹⁹. Per "esigenze di interesse generale" debbono intendersi quelle riferibili ad una collettività di soggetti di ampiezza e contenuto tali da giustificare la creazione di un apposito organismo sottoposto all'influenza dominante dell'autorità pubblica che sia deputato al loro soddisfacimento. Inoltre, i bisogni soddisfatti dall'organismo di diritto pubblico non devono rivestire carattere commerciale e industriale nel senso che non devono essere suscettibili di soddisfacimento mediante attività di produzione o scambio di beni o servizi che sia connotata da imprenditorialità o da scopo di lucro.

Posto che, come detto, le tipologie dei gestori aeroportuali sono estremamente variegata, sia come composizione azionaria, sia come volume di traffico, sia come risultati della gestione, anche in base alle indicazioni della giurisprudenza della Corte di Giustizia, occorre valutare caso per caso. Relativamente agli aeroporti a prevalente capitale pubblico, come già detto nelle premesse, questa Autorità ha riconosciuto la natura giuridica di impresa pubblica all'Aeroporto Valerio Catullo (Parere AG 3/2013, sulla scorta di TAR Veneto, sez. I, 28 marzo 2007 n. 1029) per il fatto che, oltre la circostanza che la gestione della società è in mano pubblica, la suddetta società opera in un contesto concorrenziale regolato dalle leggi del mercato, persegue scopo di lucro e si assume i rischi connessi alla propria attività.

La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la natura giuridica di impresa pubblica (in un primo tempo) alla SEA S.p.A., affidataria della gestione del sistema aeroportuale milanese, per "*il suo intrinseco carattere imprenditoriale e connesso scopo di lucro*"²⁰; alla SAVE S.p.A. affidataria

¹⁹ M.A. Sandulli "*L'impresa pubblica: i limiti di applicabilità della normativa pubblicistica*" in "*Il nuovo diritto degli appalti pubblici*" Giuffrè, 2005.

²⁰ T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 15 febbraio 2007, n. 266,



Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici
di Lavori, Servizi e Forniture

Avcp

della gestione dell'Aeroporto Marco Polo di Venezia²¹; alla SAB S.p.A., affidataria dell'aeroporto Marconi di Bologna²² ed alla SAC S.p.A., affidataria della gestione dell'Aeroporto Fontanarossa di Catania²³. Anche la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di appalti degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, che andrà a sostituire la Direttiva 2004/17, al considerando 6 afferma che *“un organismo che opera in condizioni normali di mercato, mira a realizzare un profitto e sostiene le perdite che risultano dall'esercizio delle sue attività non dovrebbe essere considerato un "organismo di diritto pubblico" in quanto è lecito supporre che sia stato istituito allo scopo o con l'incarico di soddisfare esigenze di interesse generale che sono di natura industriale o commerciale.”*.

Vi sono però tutta una serie di pronunce in cui la giurisprudenza ha riconosciuto alle società gestori degli aeroporti la natura giuridica di organismo di diritto pubblico.

Si ricorda in primo luogo l'ordinanza delle Sezioni Unite della Cassazione (n. 23322 del 2009) che, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, ha affermato la natura giuridica di organismo di diritto pubblico alla GESAP SpA, gestore dell'aeroporto di Palermo (ed ha quindi dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo). In tale pronuncia la Suprema Corte ha ritenuto che l'attività del gestore persegue interessi generali, lo svolgimento di attività "minoritaria" a carattere industriale non fa venire meno la qualificazione come organismo di diritto pubblico.

Ai fini dell'approfondimento richiesto dal Consiglio si ritiene inoltre necessario segnalare la recentissima sentenza del Consiglio di Stato che, seppure in modo assai discutibile, in una fattispecie relativa ad una gara per l'affidamento di servizi assicurativi, ha riconosciuto alla SEA natura giuridica di organismo di diritto pubblico (cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 4934 dell'8 ottobre 2013). Ciò in quanto, alla luce dei principi comunitari, per l'individuazione del c.d. *“requisito teleologico”* necessario ai fini della qualificazione di un soggetto quale organismo di diritto pubblico, occorre dare rilievo preminente non tanto al carattere dell'attività svolta, ma alle esigenze che l'ente è preordinato a soddisfare. Per i giudici di Palazzo Spada la gestione di grandi strutture aeroportuali come quelle dei due aeroporti di Milano va considerata come un servizio di pubblica utilità, poiché trattasi di infrastrutture di primario interesse nazionale, essenziali per il sistema dei trasporti, finalizzato a soddisfare esigenze di mobilità dei cittadini costituzionalmente garantite. Infatti, il servizio di pubblica utilità, che soddisfa un interesse generale, può essere gestito sia dallo Stato o dagli enti pubblici, sia in forma societaria, tramite concessione a privati. E ancora *“in ogni caso, il fine di lucro dell'eventuale esercente esterno non prevale sulla natura del servizio, che resta intrinsecamente pubblicistica in ragione della sua indefettibilità rispetto all'utilità generale, e che fa rientrare l'ente o la società, investita della stessa, fra gli organismi di diritto pubblico, ovvero fra i “soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente, all'applicazione della normativa comunitaria, nonché al rispetto dei procedimenti ad evidenza pubblica, previsti dalla normativa statale o regionale”* (cfr. art. 133, comma 1, lettera e, n. 1 Cod. proc. amm., nonché, per il principio, Cons. Stato, VI, 19 maggio 2008, n. 2280 e 1 aprile 2000, n. 1885; V, 22 aprile 2004, n. 2292; cfr. inoltre, per gli interporti, Cass., SS.UU., 12 maggio 2005, n.

²¹ T.A.R. Veneto, Sez. III, 26 maggio 2003, n. 3014

²² T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, 18 febbraio 2003, n. 118; 21 maggio 2010 n. 4920. Lo stesso TAR Bologna, in una sentenza di pochi mesi prima, n. 107 del 2010, aveva riconosciuto alla SAB la natura giuridica di organismo di diritto pubblico.

²³ Cons. giust. amm., Sicilia, sez. giurisdizionale., 10 settembre 2010, n. 1197

9940)”.

Sulla base dell’analisi condotta sembra potersi affermare che le diverse conclusioni cui è pervenuta la giurisprudenza traggano origine dal peso attribuito a diversi indicatori, che possono far propendere per la natura giuridica di impresa pubblica o di organismo di diritto pubblico.

Infatti, da un lato è innegabile come i gestori aeroportuali operino, di fatto, in un regime prossimo al monopolio e siano soggetti ad una stretta attività di regolazione di gestione e tariffaria. Anche la concorrenza tra gestori è molto limitata, in quanto il passeggero del trasporto aereo sceglie come raggiungere la propria destinazione prevalentemente sulla base delle offerte delle diverse compagnie aeronautiche e dell’esistenza di mezzi di trasporto alternativi. Nel valutare le offerte delle compagnie aeree considererà anche la prossimità dell’aeroporto (per un utente toscano potrebbe essere indifferente utilizzare lo scalo di Pisa o quello di Firenze). I gestori aeroportuali competono, così come implicitamente richiamato anche dall’art. 213 del Codice, tra loro soprattutto per attrarre il maggior numero di compagnie aeree, le quali nella scelta degli scali dove operare terranno in considerazione, oltre ai servizi offerti anche altre caratteristiche, quali l’utenza potenziale, l’accessibilità dello scalo, eventuali politiche di incentivazione locale²⁴, ecc. In sostanza, la possibilità di crescita dimensionale degli aeroporti sembra dipendere poco dalle scelte imprenditoriali dei gestori dei servizi aeroportuali.

Dall’altro lato, si deve però osservare come i gestori aeroportuali non si limitino a garantire le condizioni di operabilità degli scali aerei, ma cerchino di trarre tutte le possibili rendite dalla posizione di monopolio di cui godono. Ad esempio, nell’analisi condotta si è riscontrato come i gestori cerchino di diversificare i servizi di *travel retail*, proprio al fine di massimizzare i possibili ricavi ottenibili, fino a spingersi ad installare o permettere l’installazione di ogni genere di attività commerciale, per trasformare l’aeroporto da un “non luogo”²⁵ ad “airport city”²⁶, contenitori dinamici che offrono servizi commerciali, di intrattenimento, sociali e culturali, che costituiscono motore di sviluppo economico per il territorio circostante. D’altr’onde, nel panorama internazionale gli aeroporti fanno a gara nello stupire i passeggeri, e rendere l’aeroporto quasi più appetibile della destinazione²⁷. Diversi gestori riescono così a registrare utili, anche elevati, almeno per quanto riguarda la parte di gestione, oggetto della presente analisi.

Le analisi condotte hanno mostrato che i gestori degli scali di maggiori dimensioni, indipendentemente se si tratti di imprese con capitale a prevalenza pubblica o privata, riescono a trarre utili dalla gestione senza bisogno di contributi pubblici, mentre i gestori degli aeroporti di minori dimensioni (di regola soggetti pubblici) sopportano perdite e necessitano di aiuti pubblici

²⁴ Si veda l’Indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano promossa dalla IX Commissione Permanente della Camera dei Deputati il cui documento conclusivo è stato approvato il 17 febbraio 2010. Nel documento si legge tra l’altro che “la piena esplicazione della natura imprenditoriale dell’attività di gestione degli aeroporti ha indotto infatti i soggetti gestori (e gli stessi enti locali che nella maggioranza dei casi sono azionisti di riferimento delle società di gestione) a offrire agevolazioni e sostegni, spesso sotto forma di operazioni promozionali dello scalo e del territorio, a singoli vettori – per lo più, appunto, low cost – che si impegnino ad effettuare rotte di collegamento con l’aeroporto stesso”

²⁵ Espressione coniata dall’antropologo Marc Augé.

²⁶ Cfr. la presentazione del Concorso per idee “PxM – Progetti x Malpensa” (www.seamilano.eu).

²⁷ È stata addirittura istituita, nell’ambito del premio internazionale World Airport Awards, la categoria “miglior aeroporto per attrazioni”, vinta lo scorso anno dal Changi di Singapore, che vanta piscine collocate su tetti verdeggianti, sale di yoga e meditazione, cinema 4D, campi da golf, uno scivolo di 12 metri.

per sopravvivere.

Sebbene i risultati di bilancio da soli non siano sufficienti per concludere nel senso della natura industriale o commerciale di un'attività appare comunque evidente che le analisi condotte hanno mostrato che per la gestione degli aeroporti di dimensioni ridotte è assolutamente necessaria la corresponsione di un aiuto pubblico. Viceversa, gli aeroporti di dimensioni maggiori, per quanto sottoposti ad una rigida regolamentazione, sono in grado di generare utili così come dovrebbe fare qualsiasi impresa presente sul mercato.

In definitiva, ai fini della qualificazione giuridica dei gestori sembra potersi affermare che non occorre considerare tanto la composizione societaria (pubblica o privata) degli stessi, quanto piuttosto la dimensione del traffico passeggeri/merci degli aeroporti in gestione. Tale conclusione è analoga a quella cui è giunta la Commissione Europea in diverse occasioni²⁸.

7 Conclusioni

Sulla base delle analisi condotte nella presente indagine sembra possibile trarre le seguenti conclusioni in merito alla natura giuridica dei gestori aeroportuali:

1. le imprese che gestiscono aeroporti con un ridotto numero di passeggeri devono essere considerate come organismi di diritto pubblico, sia perché il loro capitale è totalmente o quasi totalmente pubblico, sia perché non possono operare senza sussidi pubblici;
2. tra le imprese che gestiscono aeroporti di maggiori dimensioni, il cui capitale è prevalentemente pubblico, vi sono numerosi elementi che possono indurre a considerare tali soggetti come imprese pubbliche;
3. per le imprese che gestiscono aeroporti di maggiori dimensioni, il cui capitale è prevalentemente pubblico, vi sono numerosi elementi che possono indurre a considerare tali soggetti come imprese che operano in base a diritti speciali ed esclusivi loro concessi.

In ogni caso, appare difficile individuare con esattezza quale sia il livello minimo di passeggeri necessario per poter classificare un gestore aeroportuale come impresa pubblica o impresa che opera in base a diritti speciali ed esclusivi e non come organismo di diritto pubblico, dovendosi al riguardo procedere caso per caso.

²⁸ Da ultimo, nella Comunicazione della commissione per il progetto "Orientamenti UE sugli aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree del 2013", la Commissione ritiene che, nelle attuali condizioni di mercato, sia possibile stabilire le seguenti categorie di aeroporti: 1) aeroporti con capacità fino a 200 000 passeggeri all'anno, che potrebbero non essere in grado di coprire in larga misura i propri costi di capitale e di esercizio; 2) aeroporti con traffico annuo di passeggeri compreso fra 200 000 e 1 milione, che normalmente non sono in grado di coprire in larga misura i propri costi di capitale, ma in generale dovrebbero poter coprire, almeno in parte, i propri costi di esercizio; 3) aeroporti con un traffico annuo di passeggeri compreso tra 1 e 3 milioni, che mediamente dovrebbero essere in grado di coprire la maggior parte dei propri costi di esercizio e di coprire in parte i propri costi di capitale; 4) aeroporti con un traffico annuo di passeggeri tra i 3 e i 5 milioni, che dovrebbero, in linea di principio, essere in grado di coprire in larga misura la totalità dei propri costi, ma che in determinate circostanze specifiche, potrebbero necessitare di un aiuto pubblico per finanziare parte dei loro costi di capitale; 5) aeroporti con un traffico annuo di passeggeri superiore a 5 milioni, i quali sono solitamente redditizi e in grado di coprire tutti i propri costi.

Il mancato riconoscimento della natura di organismo di diritto pubblico non appare sufficiente per escludere l'obbligo in capo ai gestori aeroportuali di affidare i contratti o le sub concessioni per una parte consistente dei servizi aviation e non aviation oggetto di indagine nella presente analisi con procedure di evidenza pubblica. Sarebbe che, con l'attuale legislazione che liberalizza il servizio di *handling*, solo la gestione di tale attività potrebbe essere affidata senza gara nei casi in cui il gestore è scelto dal vettore aereo; tuttavia, gli spazi nel sedime aeroportuale dovrebbero essere concessi sulla base di criteri certi, trasparenti e non discriminatori.

L'indagine condotta ha permesso di rilevare come tutti gli attuali gestori siano stati scelti senza alcuna procedura ad evidenza pubblica, per affidamenti particolarmente lunghi, di regola di durata pari a 40 anni.

Inoltre, anche le sub concessioni da parte di questi ultimi sono state sempre rilasciate senza alcuna procedura di evidenza pubblica, in violazione della normativa comunitaria e nazionale in materia di appalti.

Questa Direzione propone pertanto di inviare una segnalazione a Governo e Parlamento che rappresenti le gravi disfunzioni in merito alle modalità di affidamento delle concessioni e delle sub concessioni dei servizi aeroportuali, pubblicando altresì un documento che riporti i principali risultati emersi dall'indagine realizzata.