

**COMMISSIONE IX**  
**TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

17.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 5 APRILE 2016**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MICHELE POMPEO META**

**I N D I C E**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Bordo Franco (SI-SEL) .....	8
Meta Michele Pompeo, <i>Presidente</i> .....	3	Brandolin Giorgio (PD) .....	6
<b>Audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sulle concessioni e subconcessioni aeroportuali (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):</b>		Cantone Raffaele, <i>Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)</i> ....	3, 5, 7, 8, 9
Meta Michele Pompeo, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 8, 9	Spessotto Arianna (M5S) .....	4
Biasotti Sandro (FI-PdL) .....	7	<i>ALLEGATO: Documentazione depositata dal Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)</i> .....	10

**N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI.**

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
MICHELE POMPEO META

**La seduta comincia alle 14.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sulle concessioni e subconcessioni aeroportuali.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sulle concessioni e subconcessioni aeroportuali. Voglio ringraziare il dottor Raffaele Cantone per aver accettato l'invito della Commissione e per l'economia dei nostri lavori gli darei subito la parola, dando il benvenuto alla delegazione.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*. Se lei è d'accordo, presidente, atteso che i tempi sono molto ristretti e credo che la Commissione sia in possesso del nostro atto, ne potrei fare una brevissima sintesi, eventualmente provando a rispondere alle domande dei parlamentari presenti, perché è evidente che, se dovessi esporre la contestazione che è stata mandata agli Aeroporti di Roma, il tempo a nostra disposizione sarebbe integralmente consumato. Se

lei è d'accordo, quindi, farò un intervento di cinque minuti, riservandomi poi di rispondere alle eventuali domande.

Molto brevemente, l'Ufficio vigilanza servizi e forniture, il cui dirigente è il dottor Failla che oggi mi accompagna, a seguito di un esposto dell'Associazione Fuoripista e delle interrogazioni parlamentari degli onorevoli Anzaldi e Bonaccorsi, ha avviato una procedura per verificare la situazione riguardante la concessione di Aeroporti di Roma, ma si tratta evidentemente di una procedura esplorativa che potrà poi riguardare anche altre concessioni aeroportuali.

Il punto che ha focalizzato l'attività dell'Ufficio vigilanza servizi e forniture era comprendere come fosse stata data la concessione, primo e meno significativo passaggio, e soprattutto quali dovessero essere le norme applicabili nel caso delle subconcessioni rilasciate dal concessionario, distinguendo nettamente fra l'attività *aviation* e l'attività non *aviation*.

Infatti mentre l'attività *aviation* è regolata dal Codice della navigazione, per quanto riguarda l'attività non *aviation*, quella che ricomprende gli esercizi commerciali, di ristorazione e le attività che si svolgono all'interno dell'aeroporto, è stato necessario capire quali fossero le norme applicate e quali le norme applicabili.

Per quanto riguarda le norme applicate, abbiamo verificato che la società ADR Aeroporti di Roma S.p.A., che ha una concessione in base a una serie di norme legislative, poi prorogata fino al 2044, ritiene di svolgere un'attività privata e di gestire questa attività di rilascio delle concessioni (ovviamente mi riferisco alle subconcessioni commerciali, non alle concessioni che riguardano il settore strettamente aviatorio) con una logica tipicamente pri-

vattistica, come veri e propri contratti privati, anche se ADR in sede di interlocuzione aveva precisato che comunque si sottoponeva a una serie di autolimitazioni, applicando sia pure parzialmente il Codice dei contratti.

La valutazione che è stata fatta dall'Ufficio vigilanza servizi e forniture ha riguardato due aspetti: prima di tutto verificare se fosse effettivamente questo il regime applicabile e in secondo luogo verificare se nella pratica fosse stato effettivamente applicato.

All'esito di una lunga disamina degli istituti giuridici, la posizione che è stata assunta dall'Ufficio e poi dal Consiglio dell'Autorità è nel senso che questa attività non può che essere considerata come una concessione di pubblico servizio, per cui ADR Aeroporti di Roma, nel momento in cui attribuisce quelle che sono a tutti gli effetti subconcessioni, deve applicare il Codice dei contratti pubblici.

Applicare il Codice dei contratti pubblici significa mettere in gara le subconcessioni, secondo un sistema che deve essere caratterizzato dalle regole indicate dal decreto legislativo n. 163 del 2006. Se ritenete, preciseremo anche il modo in cui si è giunti a questa specifica conclusione, tenendo presente però che nel 2015 c'è stata una sentenza del Consiglio di Stato che, sia pure *incidenter tantum*, sembra aver dato ragione alla posizione di ADR su un'ipotesi di un ricorso che riguardava la giurisdizione.

Questa decisione è stata presa in considerazione dagli uffici, i quali però hanno ritenuto che ci fosse una serie di argomentazioni ma anche di decisioni meno recenti della giurisprudenza sia ordinaria che amministrativa che potesse condurre a diversa conclusione, nel senso di ritenere che queste attività debbano essere qualificate subconcessioni sottoposte al Codice dei contratti.

Con riferimento invece alle modalità con cui sono state effettivamente affidate le subconcessioni sono emerse alcune criticità, perché, seppure si trattasse di un principio di autolimitazione pratica, nella verifica non è stato possibile comprendere

appieno come siano state affidate queste subconcessioni e sono emersi anche elementi di criticità riguardo ad alcuni affidamenti, soprattutto quelli economicamente più significativi, come la ristorazione.

È emerso in particolare che delle tre subconcessioni più rilevanti una è stata attribuita a un Gruppo che fa capo alla stessa società che fa capo ad ADR, quindi con una situazione di probabile conflitto di interessi, sia pure soltanto potenziale, che in un'eventuale gara pubblica avrebbe dovuto essere evidenziato.

All'esito di questa attività, è stata inviata una comunicazione alla società ADR, all'ente concessionario che, come noto, è l'ENAC, e anche al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ma ad oggi non abbiamo ancora ricevuto alcuna interlocuzione da parte di ADR né da parte di ENAC. Non essendo ancora trascorsi i termini previsti per le contestazioni per i riscontri, crediamo che da qui a qualche giorno avremo le eventuali valutazioni di ENAC, che però sono soltanto teoriche, in quanto ENAC è solo messo a conoscenza della nostra attività, mentre dovrebbe risponderci la società Aeroporti di Roma, al fine di verificare la sua posizione in ordine alla nostra richiesta di sottoporsi o meno al Codice dei contratti.

Io mi fermerei, perché la conclusione è quella che conta, ma ovviamente il ragionamento è molto più complesso.

**PRESIDENTE.** Grazie, è stato sintetico e molto chiaro. Lascio quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni, procedendo a un intervento per Gruppo.

**ARIANNA SPESSOTTO.** Ringrazio il dottor Cantone e mi riservo di leggere tutta la relazione che sarà sicuramente più approfondita. Vorrei porre una serie di domande che forse troveranno risposta in questo documento.

Lei ha parlato di ADR, però molti altri aeroporti italiani si trovano nella stessa condizione, quindi vorrei sapere se abbiate avuto modo di analizzare la situazione di

altri aeroporti. Conosco molto bene quella di Venezia, dove i parcheggi sono affidati direttamente alla società riconducibile a SAVE, il Gruppo che gestisce l'aeroporto, quindi non è garantita la concorrenza. Ho fatto delle interrogazioni parlamentari al riguardo, non ricordo se ho scritto anche all'ANAC, però credo che sia una questione da verificare.

Vorrei porre anche delle domande dirette. Qual è il rapporto che c'è oggi tra ENAC e ANAC, premesso che il responsabile della vigilanza sull'aviazione civile è ENAC? Ritenete che ci siano degli interventi normativi da apportare per rendere più fattiva e utile questa collaborazione tra ENAC e ANAC? Secondo lei sarebbe necessario un intervento normativo per permettere all'Autorità dei trasporti di intervenire nel settore aereo, visto che oggi avremmo una sovrapposizione tra le competenze dell'Autorità dei trasporti e quelle affidate oggi all'ENAC?

In merito alle concessioni aeroportuali l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici nel 2013 aveva presentato un *dossier*, quindi vorrei sapere se in seguito a questo ci siano state delle evoluzioni nel sistema concessorio.

In merito, invece, alle subconcessioni vorrei sapere in primo luogo se riteniate necessario un intervento normativo per limitare il ricorso a questa pratica scorretta, che spesso porta all'utilizzo di logiche clientelari nelle attività non *aviation*, in secondo luogo se riteniate che l'ENAC abbia sufficienti strumenti per intervenire su questo fronte e in ultimo se ANAC abbia rilevato che ENAC è effettivamente intervenuta su questo fronte. Grazie.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*. Se lei è d'accordo, presidente, preferirei rispondere sia pure sinteticamente subito.

Non abbiamo ancora avviato attività che riguardano altri aeroporti. Prima di tutto è noto che in base a una legge del 2009 c'è una regolamentazione diversa per gli aeroporti che hanno un traffico superiore a 8 milioni di passeggeri annui, cioè Roma, Milano e Venezia, rispetto agli altri.

L'attività è stata avviata in qualche modo anche come attività pilota nei confronti degli aeroporti della capitale, perché sono certamente gli aeroporti più importanti della nazione e anche per mettere un punto su una serie di questioni che possono rappresentare dei punti di partenza per le valutazioni successive, quindi ad oggi questa è un'attività pilota che serve per capire come funziona il regime delle subconcessioni.

Una volta ritenuto applicabile il regime, diventerà facile stabilire se ci sia o meno la possibilità di occuparsi di altri aeroporti. È evidente però che, se si dovesse ritenere inapplicabile il Codice dei contratti, l'ANAC non avrà alcuna competenza e quindi non si occuperà degli altri aeroporti.

Non ci sono attualmente rapporti tra ANAC e ENAC. Si tratta di due organismi completamente diversi, l'ENAC è un ente concessionario per conto dello Stato, rappresenta l'autorità che affida la concessione alla società privata. Come è noto, si tratta di un affidamento che risale agli anni '70 ed è stato effettuato in base a una norma di legge, è stato poi prorogato in relazione alla necessità di svolgere una serie di investimenti infrastrutturali, che abbiamo verificato ad oggi essere molto inferiori rispetto a quelli programmati. Questo è un punto contenuto nella relazione che credo sia di grande importanza.

Per quanto riguarda l'Autorità di regolazione dei trasporti, in base alla ricostruzione svolta, gli aeroporti per i quali è previsto questo regime particolare sono sottratti all'Autorità di regolazione dei trasporti e la vigilanza sulla gestione è attribuita ad ENAC. Si tratta di una valutazione che spetta al legislatore effettuare.

Sui sistemi concessori onestamente non conosco questa relazione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici; credo che in generale il tema delle concessioni sia un tema particolarmente rilevante. Il livello di introiti che lo Stato recupera attraverso le attività concessorie è di gran lunga inferiore agli introiti che riescono ad ottenere le società concessionarie. Questa è una valutazione che ovviamente spetta al legislatore.

Quanto alla necessità di intervenire sugli affidamenti ai subconcessionari, gli uffici avevano verificato che nel disegno di legge sulla concorrenza del 2015 era stato introdotto all'interno del Codice della navigazione l'articolo 706- *bis*, rubricato « Gare per l'assegnazione di aree non *aviation* all'interno del sedime aeroportuale », che stabiliva un criterio di gare, ma questa disposizione ci risulta essere stata soppressa.

Noi però riteniamo che questa indicazione normativa non sia dirimente, perché un altro degli elementi che non ho citato per velocità è che anche nelle direttive comunitarie vi è un riferimento, il considerando n. 25 della direttiva 2014/23/CE sulle concessioni, che espressamente fa riferimento anche alle concessioni aeroportuali.

Noi riteniamo che dal punto di vista interpretativo si possa ritenere certamente applicabile il Codice dei contratti anche al regime di affidamento delle subconcessioni. Certo un intervento normativo taglierebbe la testa al toro.

GIORGIO BRANDOLIN. In parte il presidente Cantone ha già risposto ad alcune osservazioni che volevo fare, ma cerco di ricordare velocemente come nascono queste subconcessioni. Nascono all'interno di una concessione generale che l'ENAC affida alle società di gestione sulla base di una gara (fino a qualche anno fa c'era l'affidamento diretto) e quindi all'interno di quella concessione vengono date alcune possibilità alla società di gestione di ottenere dei risultati finanziari a fronte dell'impegno assunto dalla stessa società di gestione con l'ENAC di fare alcuni investimenti.

Lei ci ha ricordato ad esempio che ADR di Roma è indietro, se così si può dire, rispetto alle promesse di investimenti che doveva fare sulla base di quella concessione, quindi il rapporto tra cosa può fare la società di gestione e gli impegni che si è assunta a fronte della concessione dovrebbe essere verificato e controllato a determinate scadenze temporali, perché la concessione ha una durata rilevante, mi sembra quarantennale, e rimandare al

trentesimo o quarantesimo anno gli investimenti non mi sembra un comportamento serio.

C'è un cronoprogramma, c'è un impegno, successivamente arriva un accordo di programma per cui la società di gestione si impegna a fare tutte queste cose. A fronte di questi impegni viene lasciata la possibilità di introitare più soldi possibile dalle attività commerciali di cui stiamo parlando, ma anche dall'attività *aviation*.

Lei ci ha detto che parliamo soltanto delle attività commerciali e non delle attività *aviation*, che però sono molto importanti dal punto di vista del servizio verso il pubblico, degli impegni che la società si è presa e dei costi che hanno.

In secondo luogo lei ha parlato dell'interpretazione che il suo ufficio ha dato in ordine al regime applicabile ai tre aeroporti principali, quelli con oltre gli 8 milioni di passeggeri. Anche se in parte ha già risposto vorrei sapere se questo possa « far scuola » rispetto ai tanti altri aeroporti « minori » o non importanti come i tre internazionali che abbiamo definito nel Piano nazionale degli aeroporti, perché questo metterebbe in discussione una molteplicità di società che gestiscono uno o più aeroporti.

So che l'ENAC in questo periodo sta tentando di definire nuove modalità di concessione per valorizzare i cosiddetti « aeroporti minori », non mi riferisco a Torino o Bologna, ma a quelli ancora più piccoli, proprio per dare maggiori possibilità di sviluppo al turismo e in particolare ad alcune attività localizzate sul territorio.

In questa definizione dei criteri per rilasciare queste concessioni che l'ENAC sta dando a questi aeroporti minori siete stati coinvolti, vi è stata chiesta formalmente un'opinione? Se poi arriviamo alla fine, una volta data la concessione è difficile metterne in discussione i contenuti.

Le domande quindi sono due, una riguarda le attività *aviation* e le concessioni sull'*handling*, l'altra se siate stati interessati a queste novità che l'ENAC sta introducendo negli aeroporti minori, perché anche lì ci sono soldi, anche lì ci sono affari,

anche lì giustamente ci sono attività da fare.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*. Molto velocemente, noi non ci siamo occupati dell'attività *aviation* che è regolata dal Codice della navigazione perché non è nostra competenza, ma si tratta di un'attività ben regolata dalla legge.

Ci siamo occupati dell'altra attività, che non è regolata dalla legge e che forse in una prima fase è stata anche sottovalutata dal punto di vista dell'impatto economico, ma oggi certamente è strumentale all'attività principale. Forse in una prima ipotesi, quando si pensava alla gestione degli aeroporti, si pensava alla gestione tipicamente dell'attività fisiologica, mentre oggi l'attività parallela, quella collaterale, è diventata economicamente più interessante.

Noi ce ne siamo occupati perché a quest'ultima, — che non ha una regolamentazione specifica, se il soggetto va considerato un concessionario, cui come tale si applica il Codice dei contratti — devono essere applicate alcune regole specifiche.

Noi riteniamo che questa sia un'attività pilota che poi, qualora ritenessimo valida la nostra valutazione, anche all'esito del contraddittorio con la società ADR, che servirà a mettere in campo tutte le questioni giuridiche, potrà essere applicata a tutte le altre vicende aeroportuali.

Non siamo mai stati interpellati sulla questione, cui faceva riferimento, delle concessioni aeroportuali per gli aeroporti minori; nutro dei dubbi sul fatto che su quelle concessioni ci possa essere una nostra possibilità di intervento, se non genericamente nell'ambito delle attività anticorruzione, perché non si tratta di concessioni che vengono regolate dal Codice dei contratti. Sono le attività successive che possono esserlo.

SANDRO BIASOTTI. Una curiosità, presidente, che forse non è pertinente ma a me interessa molto. Ho visto che nell'indagine che avete pubblicato non è stato preso in considerazione l'aeroporto di Genova, che comunque è interessante sia per la

parte *aviation* che per la parte non *aviation*.

Si tratta infatti di un aeroporto che si è cercato di mettere in vendita in diverse modalità senza successo, un aeroporto a partecipazione maggioritaria pubblica, i proprietari sono l'Autorità portuale al 60 per cento, la Camera di Commercio al 25 per cento e la società ADR al 15 per cento, e dove ci sono le attività non *aviation*. È altrettanto interessante perché una parte della manodopera viene data ai camalli, una parte del parcheggio è gestita indirettamente, quindi c'è una serie di complicazioni nel bene e nel male, più nel male che nel bene. Solo come curiosità.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*. La risposta è abbastanza semplice, in quanto ribadisco che questa relativa alla società ADR è una valutazione pilota. Se noi riteniamo che alle subconcessioni sia applicabile il Codice dei contratti, opereremo in questo senso.

Mi faccia fare una valutazione più generale: l'Autorità anticorruzione in questo periodo fra tante altre cose sta provando anche a individuare una serie di zone franche. Abbiamo verificato che a volte attraverso meccanismi anche nominalistici si cerca di derogare a una serie di norme di garanzia.

Provo a spiegare: se è noto che un comune, una provincia o una regione deve applicare il Codice dei contratti, se una società mista, pubblica o pubblico-privata deve applicare il Codice dei contratti, esiste poi in Italia una serie di realtà sempre molto sfuggenti per le quali si fa fatica a stabilire quali regole siano applicate.

Noi ce ne siamo occupati con riferimento a un'altra categoria di cui — ammetto — non conoscevo neanche l'esistenza fino al momento in cui sono arrivato all'Autorità anticorruzione, i fondi interprofessionali, che sono organismi di diritto pubblico, rispetto ai quali abbiamo valutato se si debba applicare o meno il Codice dei contratti.

Questo è un altro dei settori di particolare rilevanza, ma ce ne sono molti altri in cui a volte si trovano delle entità che non

si possono nemmeno definire specificamente, che gestiscono fondi pubblici, spesso in modo molto significativo e che li gestiscono non sempre applicando il Codice dei contratti e le regole.

Un altro dei temi di cui ci stiamo occupando (ammetto anche in questo caso che ne ignoravo l'esistenza) è quello delle fabbricerie, un'altra realtà che gestisce spesso fondi pubblici particolarmente rilevanti, fa appalti, e il tema è: sono o meno organismi di diritto pubblico?

Noi stiamo provando a fare un *focus* per capire quale sia il nostro ambito di competenza e soprattutto per provare a fornire al legislatore una serie di indicazioni su entità che sfuggono rispetto a quelle mediaticamente più appetibili, ma che spesso gestiscono fondi pubblici molto maggiori dell'ultimo comune della provincia o anche della società mista pubblico-privata.

FRANCO BORDO. In merito alla subconcessione che è stata assegnata a una società che fa capo alla stessa ADR, su questa avete già una conclusione, aspettate le controdeduzioni, avete già un vostro parere in merito a questo, se sia una formula forzata o meno?

In merito ai canoni delle subconcessioni, avete avuto modo di verificarne la congruità rispetto all'andamento di mercato? I lavori infrastrutturali di manutenzione e ampliamento secondo lei devono indubbiamente rientrare nel Codice dei contratti?

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*. Società dello stesso Gruppo: il tema evidentemente è stabilire quali siano le regole applicabili, perché, se ADR è una società privata, non c'è nulla di disdicevole ad aver affidato a una società dello stesso Gruppo.

Il tema è che, non essendoci alcuna regola nell'applicazione come con qualsiasi contratto dei privati, se voglio affittare la mia abitazione a mia madre, a mia sorella o a mio cugino, non è vietato da nessuna norma, anzi è persino raccomandabile, quindi non potremmo fare alcuna valutazione anche perché il presupposto di par-

tenza è che questi affidamenti sono avvenuti al di fuori del Codice dei contratti, quindi non possiamo valutarli alla luce di una normativa che è stata ritenuta *ab origine* inapplicabile.

Se si dovesse ritenere applicabile il Codice, riguarderà gli affidamenti del futuro, perché ovviamente si porrebbe un problema molto significativo per i contratti in corso, ma affrontiamo ogni problema al momento in cui si pone.

Per quanto riguarda i canoni delle concessioni, nella relazione abbiamo fatto una valutazione e i canoni sono molto congrui, perché la società ADR ha creato un sistema molto intelligente, che prevede un fisso minimo con la possibilità di ottenere guadagni in percentuale solo qualora questo fisso venga superato, quindi i canoni sono molto convenienti a favore del concessionario, ma questo non significa che si ribaltino direttamente a favore del soggetto pubblico.

Per quanto riguarda i lavori di manutenzione infrastrutturale, dò per scontato che si applichi il Codice dei contratti, ma non abbiamo fatto verifiche specifiche. Allo stato abbiamo fatto semplicemente una verifica che riguarda gli investimenti programmati e quelli attuati, perché era necessaria per questa valutazione complessiva.

Per correttezza nei confronti della società ADR, vorrei precisare che ha giustificato la ragione del mancato investimento ritenendo che entro il termine prefissato, mi pare il 2021, avrebbe recuperato anche la somma ad oggi non spesa. Ad oggi, quindi, abbiamo verificato che, rispetto alla programmazione, sono state investite la metà delle risorse previste, ma la società ha promesso che entro il termine ultimo farà tutto l'investimento.

Questo ovviamente è un potere di controllo che però non spetta all'ANAC, ma spetta all'ENAC.

PRESIDENTE. Ringrazio il Presidente Cantone per la sua relazione e per il documento depositato, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto della seduta odierna (*vedi allegato*). Domani avremo in audizione il Presidente dell'E-

NAC, Vito Riggio anche su questo tema, e, a conclusione della nostra indagine, ci determineremo anche in ordine alle libere iniziative che la Commissione intende prendere.

RAFFAELE CANTONE, *Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*. Credo, presidente, che se lei ritenesse di metterci a conoscenza sulle vostre determinazioni, sarebbero un riferimento particolarmente autorevole.

Noi abbiamo termini più o meno perentori, ma credo che la nostra attività si concluderà nello stesso periodo in cui si concluderà la vostra. Se la Commissione riterrà di far sapere le proprie determinazioni, si tratterà di un'indicazione molto

autorevole e rilevante di cui potremmo tener conto.

PRESIDENTE. La ringrazio della disponibilità e nell'ambito delle reciproche autonomie senz'altro le chiederemo ancora qualche « consiglio ».

Nel ringraziare di nuovo il nostro ospite, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa  
il 9 maggio 2016*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## ALLEGATO



Autorità Nazionale Anticorruzione  
Prot. Uscita del 10/03/2016  
Numero: 0040649  
Ufficio: VIG - UVSF Ufficio Vigilanza Servizi e forniture

**Autorità Nazionale Anticorruzione**  
**Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture**

ADR – Aeroporti di Roma S.p.A.  
Presidente dr. Fabrizio PALENZONA  
Direttore Legale e Societario avv. M. DAMASCO  
Via dell'Aeroporto di Fiumicino, 320  
00054 Fiumicino (ROMA)  
PEC: [aeroportidiromaspa@pec.adr.it](mailto:aeroportidiromaspa@pec.adr.it)

Associazione Fuori PISTA  
Presidente dr. Massimiliano MATTIUZZO  
Via Ortona, 118  
00054 Fregene – Fiumicino (ROMA)

e, p.c.

ENAC – Ente Nazionale per l'Aviazione Civile  
Presidente dr. Vito RIGGIO  
Viale Castro Pretorio, 118  
00185 ROMA  
PEC: [protocollo@pec.enac.gov.it](mailto:protocollo@pec.enac.gov.it)

MIT - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti  
Ministro dr. Graziano DELRIO  
Piazzale Porta Pia, 1  
00198 ROMA  
PEC: [segreteria.ministro@pec.mit.gov.it](mailto:segreteria.ministro@pec.mit.gov.it)

Fascicolo n. 2478/2015 (da citare nelle comunicazioni)

**Oggetto:** Gestione del sistema aeroportuale della Capitale (Aeroporti di Fiumicino e Ciampino) con particolare riguardo al regime dei beni destinati ai servizi commerciali”.

**Comunicazione delle risultanze istruttorie.**

Relativamente all'indagine in oggetto, il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza del 9 marzo 2016 ha esaminato le risultanze dell'istruttoria autorizzando la loro trasmissione ai soggetti in indirizzo. Si riportano, oltre ad una ricognizione dei fatti, le considerazioni istruttorie e le relative conclusioni.

**I. PREMESSA****Esposto dell'Associazione Fuori PISTA**

1. A seguito dell'esposto dell'Associazione Fuori PISTA, con nota n. 80179 del 26 giugno 2015 è stato avviato uno specifico procedimento di vigilanza nei confronti della società in indirizzo.  
Con l'esposto, si contestano alcuni aspetti dell'Atto unico di Convenzione per la gestione del sistema aeroportuale della Capitale e Contratto di programma, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 34 bis, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102, stipulato in data 25 ottobre 2012 tra ENAC (concedente) e la Società Aeroporti di Roma S.p.A. - ADR (concessionario), e approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012.
2. In particolare, gli esponenti hanno denunciato l'assenza di una procedura competitiva nell'individuazione del concessionario, contravvenendo così ai principi di concorrenza e trasparenza; del pari considerano illegittima la proroga della concessione in essere, che sarebbe dovuta terminare al 30 giugno 2009, ma è stata prorogata di ulteriori 35 anni, con scadenza al 30 giugno 2044, per una durata complessiva di 70 anni.
3. Gli stessi si dolgono inoltre delle modalità di finanziamento delle opere previste; il sistema degli aumenti tariffati, come disciplinato dal Titolo II "Contratto di programma e regolazione tariffaria", artt. 21 e ss., dell'Atto unico Convenzione - Contratto di programma, favorirebbe, a loro dire, in chiave anticoncorrenziale, la posizione del gestore aeroportuale, monopolista naturale.
4. Gli esponenti contestano, ulteriormente, il calcolo degli indennizzi e delle penali in caso di revoca per ragioni di interesse pubblico, risoluzione o decadenza per grave inadempimento del concessionario (cfr. artt. 16 e ss.).

**Interrogazione 5-05598 dell'On. Anzaldi. Interrogazione 5-05639 dell'On. Bonaccorsi**

5. Oltre a ciò, sono state esaminate le interrogazioni degli On.li Anzaldi e Bonaccorsi, i quali reclamano maggiore chiarezza sulla natura giuridica dei rapporti intercorrenti tra lo Stato concedente e la società concessionaria e tra questa e i sub concessionari e contestano, ulteriormente, l'esiguità dell'importo del canone dovuto dal concessionario ADR al concedente ENAC in proporzione a quelli dei canoni richiesti dal gestore aeroportuale ai terzi sub concessionari.

**La relazione di ADR S.p.A.**

6. In data 20 luglio 2015 è pervenuta la relazione di ADR S.p.A. con la quale il gestore del sistema aeroportuale della capitale afferma, in via preliminare, la natura interamente privatistica delle sub concessioni in parola, come disciplinate dall'art. 4 della legge n. 755 del 1973, recante "Gestione unitaria del sistema aeroportuale della capitale e costruzione di una nuova aerostazione nell'aeroporto intercontinentale "Leonardo da Vinci" di Roma-Fiumicino" e dall'art. 4 della Convenzione per la gestione del sistema aeroportuale della Capitale e Contratto di programma, costituenti l'Atto unico, approvato con DPCM del 21 dicembre 2012.
7. Evidenzia, inoltre, che tali contratti non sono neanche qualificabili come vere e proprie subconcessioni demaniali e che, conseguentemente, la rilevata assenza di profili pubblicitici inciderebbe sulla stessa configurabilità del potere di vigilanza in capo ad ANAC relativamente alle figure contrattuali sopra menzionate.
8. Aggiunge, infine, che pur non essendo tenuta -per gli affidamenti in esame - all'osservanza delle regole in materia di evidenza pubblica dettate dal D. Lgs. n. 163/2006, si è dotata di procedure interne volte a garantire che i singoli affidamenti relativi ad aree del sedime aeroportuale, ancorché destinati allo svolgimento di attività commerciali (*non aviation*), avvengano nel più ampio rispetto dei principi di concorrenza, non discriminazione e parità di trattamento.

## II. LA GESTIONE DEL SISTEMA AEROPORTUALE DELLA CAPITALE

### La Società Aeroporti di Roma - ADR S.p.A.

9. ADR<sup>1</sup> è la società concessionaria della gestione totale<sup>2</sup> degli aeroporti di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino, che costituiscono il sistema aeroportuale della capitale.

L'affidamento in gestione totale comporta che l'intero aeroporto, comprese le infrastrutture di volo, sia affidato a un unico concessionario, cui sono attribuite conseguentemente le attività che riguardano l'esecuzione di lavori, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture, la predisposizione di tutti i servizi che si svolgono all'interno del sistema aeroportuale, l'apprestamento di strutture accessorie per gli utenti. In cambio il concessionario percepisce tutte le entrate (aeronautiche e commerciali) ricavabili dalla gestione, compresi i diritti aeroportuali (diritto di approdo, partenza e sosta o ricovero per gli aeromobili; diritto di imbarco passeggeri) e la tassa erariale di sbarco e imbarco delle merci trasportate.

### La durata della concessione

10. La società beneficia di una concessione ai sensi dell'art. 3, co. 2, della legge 10 novembre 1973, n. 755, sulla base della quale è stata stipulata con il Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile la Convenzione n. 2820/74, approvata con DM del 1° luglio 1974.

La durata della concessione inizialmente fissata in 35 anni - decorrenti dal 1° luglio 1974 fino al 30 giugno 2009 - è stata successivamente prorogata alla data del 30 giugno 2044 a seguito delle disposizioni stabilite dall'art. 14, comma 3 del D.L. 11 luglio 1992, n. 333 convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1992, n. 359, come interpretato dall'art. 10, co.1, della legge 5 marzo 2001, n. 57.

11. La durata di affidamento diretto - che consente al gestore aeroportuale di sottrarsi alle procedure concorrenziali - appare certamente sproporzionata; tuttavia, le modifiche normative successivamente introdotte che limitano la durata massima della concessione in 40 anni non hanno mai interessato la concessione rilasciata ad ADR<sup>3</sup>.

### L'Atto unico contenente Convenzione per la gestione del sistema aeroportuale romano e Contratto di programma in deroga stipulato tra ENAC e ADR

12. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012 viene approvato l'Atto unico costituito dalla Convenzione per la gestione totale fino al 2044 del sistema aeroportuale romano (Titolo I) e dal Contratto di programma in deroga (Titolo II) e relativi allegati (art. 1).

<sup>1</sup> Aeroporti di Roma (ADR) s.p.a. nasce nel 1974 come concessionaria esclusiva per la gestione e lo sviluppo del sistema aeroportuale romano, costituito dall'aeroporto intercontinentale "Leonardo da Vinci" di Fiumicino e dall'aeroporto "G.B. Pastine" di Ciampino. Successivamente, ADR è stata privatizzata - tra il 1997 e il 2000 - nell'ambito del processo di dismissione delle partecipazioni detenute dallo Stato.

A seguito dell'operazione di fusione per incorporazione di Gemina s.p.a. in Atlantia s.p.a., al 31 dicembre 2013 Atlantia detiene direttamente la maggioranza delle azioni di ADR (pari al 95,9% del capitale) ed esercita attività di direzione e coordinamento nei confronti della società; il restante capitale sociale è suddiviso tra enti locali, tra i quali figurano il Comune di Roma (1,3%), la Regione Lazio (1,3%), e alcuni soci minori (Camera di Commercio di Roma e terzi con l'1% circa).

<sup>2</sup> La gestione aeroportuale contempla - sostanzialmente - tre modelli: i) gestione diretta da parte dello Stato; ii) gestione parziale (o mista); iii) gestione totale. La gestione totale è stata affidata tramite leggi speciali a soggetti costituiti per lo più in forma di consorzi, società per azioni, enti pubblici economici e camere di commercio e riguardano i seguenti aeroporti: Roma FCO +CIA, Milano LIN+MXP, Venezia Tessera, Torino Caselle, Genova, Bergamo (per ulteriori approfondimenti v. "La gestione aeroportuale" in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)).

<sup>3</sup> 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. Per un'analisi relativa alle modalità con le quali sono state rilasciate le concessioni di gestione aeroportuale si rinvia a "La gestione aeroportuale" in [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

L'Atto unico Convenzione-Contratto di programma ENAC-ADR è stato adottato con il meccanismo previsto dall'art. 17, co. 34 bis, del D.L. n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009, che, al fine di incentivare l'adeguamento delle infrastrutture di sistemi aeroportuali nazionali, autorizza ENAC, per i sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale aventi traffico superiore a otto milioni di passeggeri annui (allo stato attuale i sistemi di Roma, Milano e Venezia), alla stipula di contratti di programma in deroga alla normativa vigente in materia, "introducendo sistemi di tariffazione pluriennale orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza e a criteri di adeguata remunerazione degli investimenti e dei capitali, con modalità di aggiornamento valide per l'intera durata del rapporto".

**13.** La normativa in deroga si applica quindi ad aeroporti ai quali, tenuto conto dell'elevato volume di traffico, sono richiesti ingenti **investimenti infrastrutturali**.

Quelli previsti dall'Atto unico Convenzione-Contratto di programma attengono a due distinte fasi di realizzazione: i) dal 2012 al 2021 sono previsti interventi di completamento e di adeguamento delle infrastrutture per incrementare la capacità da 37 a 50 milioni di passeggeri/anno: le attività coinvolgeranno l'area di sedime dell'attuale aeroporto denominata "Fiumicino Sud"; ii) dal 2021 al 2044 è predisposta la creazione del nuovo aeroporto denominato "Fiumicino Nord" (100 milioni di passeggeri all'anno 2044 - cfr. art. 1, co. 4 della Convenzione ENAC-ADR) che si estenderà a Nord dell'attuale aeroporto.

Rispetto allo stato di attuazione degli investimenti sopra descritti, dalla relazione presentata da ENAC<sup>4</sup> si evince che per quanto riguarda i due scali romani gli investimenti programmati per il primo sottoperiodo (2012-2016) erano stati calcolati per 899 milioni di euro, ma ne sono stati spesi 595, neanche due terzi.

#### **Le principali deroghe**

**14.** Come anticipato, al fine di assicurare al gestore la certezza delle entrate necessarie per la finanziabilità degli investimenti, il contratto ENAC-ADR contiene **numerose deroghe**.

**15.** Innanzitutto, il contratto di programma prevede un sistema tariffario di lungo periodo (art. 21), in cui i criteri e i principi per la definizione e l'aggiornamento dei corrispettivi aeroportuali, quali per esempio il meccanismo del *dual till* o quello del *profit sharing* (art. 32 ter) sono validi fino alla scadenza della concessione (il 30 giugno 2044).

**16.** Inoltre, il periodo di regolazione tariffaria durante il quale hanno efficacia le tariffe stabilite dal contratto di programma, che tuttavia possono cambiare nel periodo di regolazione successivo per effetto del cambiamento di alcuni parametri, ha durata decennale (art. 22), a differenza dei contratti di programma ordinari, la cui durata è quadriennale.

**17.** Relativamente al regime tariffario, il metodo adottato è quello del *dual till*, dove le tariffe regolamentate vengono determinate tenendo in considerazione esclusivamente i costi delle attività e dei servizi aeronautici e non il valore delle attività commerciali.

Poiché ogni aeroporto per sua natura svolge da un lato attività strettamente aeroportuali (decollo, atterraggio, sosta aeromobili, etc.) con carattere di monopolio naturale e dall'altro attività commerciali (parcheggio autovetture, negozi e ristoranti operanti all'interno dell'aeroporto, etc.) con carattere concorrenziale, le tariffe aeroportuali possono essere fissate seguendo due approcci alternativi: la regolazione *single till* e la regolazione *dual till*.

Come sopra chiarito, il metodo *dual till* considera le voci di bilancio relative alle attività aeroportuali, ma non quelle di natura commerciale. Al contrario, l'approccio *single till* determina la tariffa regolata sulla base di entrambe le attività.

<sup>4</sup> Cfr. Report 2/2015 - Aggiornamento Settembre 2015.

Entrambi i metodi presentano vantaggi e svantaggi. Tuttavia, in aeroporti di grandi dimensioni dove le attività commerciali rappresentano una voce importante di bilancio e l'opzione del regime regolatorio ha un maggiore impatto, la scelta di una regolazione dual till non può non apparire come estremamente favorevole al gestore.

18. Quanto, poi, alle specifiche censure mosse dagli esponenti sul sistema tariffario introdotto dall'Atto unico, è doveroso ricordare che i poteri di vigilanza così per gli aspetti contrattuali come per quelli tariffari restano attribuiti - per i contratti di programma in deroga (Roma, Milano e Venezia) - al concedente ENAC<sup>5</sup>, a differenza dei contratti di programma ordinari che, ai sensi dell'art. 71, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, sono stati assegnati - relativamente ai profili tariffari - all'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

## II. IL REGIME DEI BENI DESTINATI AI SERVIZI COMMERCIALI

### a) Attività *aviation* e non *aviation*

19. Ai fini dell'indagine occorre in via preliminare muovere dalla diversificazione esistente in ambito aeroportuale tra spazi destinati allo svolgimento di attività connesse alla navigazione aerea e spazi destinati ad attività non aeronautiche.

20. Le attività aeronautiche (*aviation* o *airside*) riguardano la progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture aeroportuali e dei sistemi informatici di funzionamento operativo, i servizi offerti alle compagnie aeree per le operazioni di decollo, atterraggio e assistenza a terra degli aeromobili, nonché la gestione e la movimentazione di passeggeri e merci all'interno dello scalo.

Tra queste rientrano le attività di handling (servizi finalizzati a fornire assistenza a terra), che generano ricavi diretti (nel caso di corrispettivi per la propria attività di supporto a passeggeri o vettori) o indiretti (attraverso i canoni pagati da società specializzate, che ottengono l'autorizzazione per lo svolgimento di tali servizi sul sedime).

21. Le attività non aeronautiche (*non aviation* o *landside*) sono invece connesse all'erogazione dei cosiddetti servizi *non aviation*, intesi come tutte quelle fonti di ricavi derivanti da un utilizzo della piattaforma aeroportuale per scopi non legati all'erogazione dei servizi di trasporto puro e si distinguono in servizi commerciali, servizi turistici, servizi congressuali, servizi distributivi e property management, servizi consulenziali.

22. I servizi commerciali vengono ulteriormente suddivisi in servizi commerciali in senso stretto (quali boutique di moda, duty free shop, le rivendite di giornali e di tabacchi, i servizi di cambio valuta e di *car rental*), in servizi commerciali ristorativi, pubblicitari e, infine, complementari. All'interno di quest'ultima categoria, inoltre, si rintracciano una serie di attività precedentemente trascurate dal gestore aeroportuale, quali servizi bancari e postali, di vendita di prodotti gastronomici locali tipici, internet café, farmacie e centri benessere.

23. Ciò posto, mentre l'utilizzo degli spazi *aviation* è stato ampiamente regolamentato, maggiori incertezze operative sussistono, invece, con riferimento alle aree destinate ad attività commerciali che integrano, appunto, l'oggetto della presente analisi.

<sup>5</sup> Cfr., in tal senso, la lettera di messa in mora del Commissario UE ai Trasporti V. Bulc, del 23 ottobre 2015, che dà avvio alla procedura d'infrazione contro l'Italia per la non corretta attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aeroportuali. La direttiva stabilisce infatti un sistema di gestione degli aeroporti basato sul principio di indipendenza tra regolatori e operatori ed ENAC - ad avviso della Commissione - non risponde ai requisiti richiesti in quanto non indipendente dal Governo (v. art. 1 dello Statuto che lo sottopone all'indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti) e non imparziale rispetto ai gestori con i quali ha partecipato - in qualità di concedente - alle trattative nella predisposizione del contratto di programma.

E' con riferimento a tali aree che rilevano, per quanto di nostro interesse, le problematiche attinenti: i) alla natura giuridica dei rapporti che i gestori aeroportuali possono instaurare con soggetti terzi, e ii) all'esistenza o meno dell'obbligo di osservanza delle procedure ad evidenza pubblica ai fini dell'assegnazione delle stesse.

#### b) Natura giuridica del rapporto intercorrente tra concessionario e subconcessionario

##### La concessione aeroportuale e gli atti di natura derivata

24. Al fine di comprendere la natura dei rapporti tra concessionario e subconcessionario, è necessario prendere le mosse dal dato codicistico.

A norma dell'art. 693, comma 1, del Codice della navigazione, i beni del demanio aeronautico sono assegnati all'ENAC in uso gratuito ai fini dell'affidamento in concessione al gestore aeroportuale. E' pacifico, dunque, che il rapporto che si instaura tra l'Ente ed il soggetto giuridico deputato alla gestione dell'aeroporto abbia natura concessoria. Tale dato risulta senz'altro rilevante al fine di comprendere gli **atti di natura derivata** che riguardano i **medesimi beni**, e che in esso trovano la propria ragion d'essere.

25. Prescindendo dalla disamina della natura giuridica dell'atto concessorio a monte e, dunque, dalla configurabilità dello stesso in termini di concessione di beni o di servizi, o ancora di concessione complessa di beni e di servizi, emerge con chiarezza come tale atto non concerne più e non soltanto le infrastrutture deputate alla navigazione aerea, ma attenga altresì alle aree e ai locali destinati specificatamente ad attività diverse che in passato erano considerate accessorie e oggi, invece, ritenute essenziali da parte dell'utente/passeggero.

26. Il **mercato aeroportuale** - in altre parole - incarna un settore caratterizzato da un processo di apertura che ha coinvolto sia i traffici che l'insieme dei servizi predisposti in funzione degli stessi. Si è giunti, così, all'attuale complessa situazione che vede protagoniste una **moltitudine di realtà imprenditoriali del tutto autonome** ma al tempo stesso **strettamente correlate alla fornitura di servizi, tutti ricompresi** nell'alveo della gestione aeroportuale.

Conseguentemente, tutte le attività per le quali il bene va in assegnazione - relative alla gestione dei servizi *aviation* e *non aviation* - rientrano tutte nell'oggetto del rapporto concessorio, esistendo per tutte quel collegamento funzionale necessario a tale qualificazione.

##### La subconcessione in ambito aeroportuale

27. Quanto premesso, consente di analizzare le ipotesi in cui il gestore, attraverso **atti dispositivi di spazi demaniali oggetto di concessione**, accorda a soggetti terzi di operare in ambito aeroportuale.

28. Nel Codice della navigazione l'istituto della subconcessione in ambito di demanio marittimo è stato introdotto con l'art. 45 bis; benché non presente - espressamente - nella parte aeronautica del codice, la subconcessione è stata introdotta nel sistema aeroportuale dall'art. 3 della Convenzione ENAC-Gestore.

29. L'atto concessorio con il gestore aeroportuale, infatti, prevede di norma anche la facoltà di affidare a terzi le aree oggetto della concessione; pertanto, ciò che viene in rilievo è un rapporto derivato dal primo, collegato alla concessione che ne rappresenta il presupposto e alla cui sorte lo stesso rimane legato, rimanendo il rapporto pur sempre condizionato dalle vicende di quest'ultimo.

Ciò è peraltro confermato dalla Convenzione ENAC-ADR, dove, all'art. 4, si parla espressamente di "subconcessioni".

### La posizione del concedente ENAC

30. La subconcessione integra, pertanto, una concreta attuazione delle prerogative proprie del rapporto principale, tra concedente e concessionario originario.

Da un simile rapporto deriva, conseguentemente, una **posizione del tutto peculiare** di una delle parti - la **parte pubblica**, appunto - in quanto in capo alla stessa si configurano, accanto alle potestà tipiche di un rapporto paritario, anche poteri autoritativi derivanti dalla necessità di assicurare il perseguimento di quel pubblico interesse che esiste in presenza di determinati elementi - ravvisabili, nello specifico, nella **natura demaniale del bene** che ne costituisce oggetto - e che fa sì che in capo a ENAC permangano i menzionati **poteri pubblicistici**.

31. Tra questi certamente si può annoverare la facoltà riconosciuta a ENAC di prestare o meno il proprio assenso all'atto da stipulare con i soggetti terzi (art. 3 della Convenzione ENAC-Gestore). Che rilevi in termini di vera e propria autorizzazione nel caso di aree e locali destinati alle attività aeronautiche o si configuri quale previa comunicazione con riguardo alle attività commerciali, tale assenso è pur sempre manifestazione di un **potere discrezionale**.

32. Un ulteriore elemento a conferma di tale assunto è rappresentato dall'inserimento delle clausole contrattuali che impongono al subconcessionario - in quanto utilizzatore del bene - precisi obblighi in materia di safety e security. Del resto, tutti gli operatori presenti in ambito aeroportuale sono tenuti al rispetto delle norme contenute nel **Regolamento di Scalo**<sup>6</sup>: di conseguenza nessun subconcessionario potrà mai trovarsi nella situazione di essere svincolato dalla vigilanza dell'ente concedente.

### c) Modalità di affidamento delle subconcessioni

#### La vigilanza di ANAC sugli affidamenti delle subconcessioni commerciali

33. Tanto premesso, occorre innanzitutto dare conto della censura del difetto di competenza di questa Autorità a esercitare la vigilanza sulle modalità di affidamento delle subconcessioni delle aree destinate allo svolgimento di attività commerciali in aeroporto.

Afferma infatti ADR che nell'espletamento di attività di natura esclusivamente commerciale viene meno la natura pubblicistica del concessionario, nei termini in cui essa è funzionalmente rivolta a soddisfare esclusivamente l'attività aeroportuale propriamente detta. Inoltre, non essendo le **attività commerciali** riconducibili alla nozione di "concessioni di servizi" e neppure a quelle "strumentali", contemplate all'art. 213 del d.lgs. n. 163/2006, gli affidamenti delle stesse rimarrebbero del tutto estranei all'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica determinando, conseguentemente, l'incompetenza dell'Autorità a esercitare i relativi poteri di vigilanza, come attribuitile dall'art. 6 del Codice dei contratti.

34. Il concessionario infatti sostiene che l'affidamento delle subconcessioni in favore di operatori esercenti attività commerciali all'interno del sedime aeroportuale è soggetto alla disciplina privatistica posta dall'art. 4, ultimo comma della Legge 10 novembre 1973, n. 755, secondo cui *"La società concessionaria può anche provvedere a servizi particolari mediante appalti o subconcessioni parziali regolate dal diritto privato, ferma restando la propria responsabilità"* e dall'art. 4, commi 2 e 4 dell'Atto unico Convenzione-Contratto di programma ENAC-ADR del 25 ottobre 2012, approvato con DPCM del 21 dicembre 2012, che rispettivamente prevedono che *"E' consentito, previa comunicazione scritta all'ENAC, l'affidamento in subconcessione di aree e locali destinati alle altre attività, intendendosi come tali, ad esempio, le attività commerciali, la logistica e quelle finalizzate alla somministrazione di utenze e servizi ad enti pubblici e privati, nel rispetto dei piani di utilizzo approvati dall'ENAC"* e che *"Le subconcessioni in favore di operatori esercenti attività non aeronautiche sono effettuate sulla base delle strategie e politiche commerciali e di pianificazione della Concessionaria, nel rispetto della*

<sup>6</sup> v. Circolare ENAC APT-19 del 26/10/2005

normativa vigente. Nell'affidamento delle subconcessioni la concessionaria dovrà assicurare il rispetto della concorrenza e della non discriminazione, avuto anche riguardo alle attività svolte dalle imprese riconducibili ai soci della Concessionaria”.

35. A conforto della suindicata tesi ADR riporta la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 25 maggio 2015, n. 2639 che ha ritenuto –nella controversia instaurata avverso la procedura di selezione indetta da ADR per la realizzazione e gestione di punti vendita destinati all’esercizio di attività di ristorazione – il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, configurando la subconcessione di aree demaniali un rapporto di natura esclusivamente privatistica non implicante trasferimento di una parte del bene concesso ad ADR, ma affidamento temporaneo dello sfruttamento economico di una porzione del bene demaniale.

Segnatamente, il Giudice d’appello ha sostenuto la totale estraneità dell’amministrazione concedente ENAC alla vicenda subconcessoria, così nella sua fase genetica, dove la pronuncia in disamina definisce ininfluyente e irrilevante la comunicazione – da parte del gestore - del subaffidamento al concedente, come in quella esecutiva, dove sostiene l’assenza in capo ad ENAC di poteri autoritativi di effettivo intervento sullo svolgimento del rapporto subconcessorio.

Pertanto, l’affidamento da parte del concessionario a un soggetto terzo di una porzione di bene demaniale per la sua utilizzazione economica sostanzierebbe non già una subconcessione, quanto piuttosto un contratto privatistico di affitto di bene a vocazione commerciale.

36. Il punto merita una adeguata e attenta ponderazione.

#### **Aspetti pubblicistici delle subconcessioni commerciali e natura demaniale del sedime aeroportuale (e dei locali) dove si svolgono le attività commerciali**

37. Appare evidente, come anticipato nel paragrafo precedente, che la subconcessione di aree all’interno dell’aeroporto – proprio perché costituisce un titolo legislativamente ammesso per attribuire la disponibilità e comunque l’utilizzo del sedime aeroportuale a soggetti terzi – è espressione del potere pubblicistico veicolato dalla concessione che ne è il necessario antecedente<sup>7</sup>.

38. Non coglie nel segno, pertanto, la rilevata estraneità del concedente ENAC nel rapporto tra concessionario e terzo: è principio acquisito quello per cui il concedente conserva intatta tutta la sua potestà sul bene demaniale affidato in concessione, ovvero in sub-concessione e che, come già sopra rilevato, le vicende estintive del provvedimento concessorio travolgono, conseguentemente, anche il rapporto instaurato tra le parti (art. 4, co. 3, Convenzione); né è posto in dubbio che l’autorità concedente perda, per il solo fatto della concessione, e/o della subconcessione, i suoi generali poteri di autotutela sul bene demaniale (art. 823 c.c.), sia nei confronti del concessionario che del subconcessionario, impregiudicato il diritto di revocare, annullare ovvero modificare l’atto di concessione (artt. 18, 19, 20 Convenzione).

39. A conferma di ciò, l’art. 4, Convenzione, richiede l’”autorizzazione” del concedente qualora le aree e i locali siano “destinati alle attività aeronautiche” (co. 1) e una “comunicazione scritta” all’ENAC per quelli destinati alle “altre attività, intendendosi come tali, ad esempio, le attività commerciali, la logistica e quelle finalizzate alla somministrazione di utenze e servizi ad enti pubblici e privati, nel rispetto dei piani di utilizzo approvati dall’ENAC” (co. 2)<sup>8</sup>; sempre l’art. 4, al co. 3, impone l’inserimento nei rapporti concessori della “clausola di rispetto della Carta dei servizi e del regolamento di scalo”: sul punto, oltre alle considerazioni già svolte nel paragrafo precedente, si

<sup>7</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 28 marzo 2013, n. 1835

<sup>8</sup> Sull’irragionevolezza di sottrarre dall’area dell’evidenza pubblica le subconcessioni *non aviation* per il solo fatto di essere “comunicate” anziché “autorizzate”, merita richiamare Cass. civ., sez. un., 4 novembre 2009, n. 23322.

consideri che anche in caso di violazioni del Regolamento di Scalo compiute da operatori privati l'irrogazione delle sanzioni resta in capo all'ENAC<sup>9</sup>.

40. Queste disposizioni, quindi, per un verso istituiscono un rapporto tra concessione e subconcessione idoneo ad attestarne la natura derivata e per altro verso sanciscono la permanenza dei poteri pubblicitari in capo al concedente. Pertanto, la rilevata assenza in capo a ENAC di poteri autoritativi di effettivo intervento sullo svolgimento del rapporto subconcessionario in realtà riguarda aspetti che non si riferiscono alla fase dell'affidamento, ma attengono esclusivamente al rapporto sinallagmatico che disciplina l'esercizio delle sole attività commerciali<sup>10</sup>.

41. Conseguentemente, l'obbligo di attivazione della procedura ad evidenza pubblica in caso di concessione di beni pubblici, pena l'introduzione di una barriera all'ingresso al mercato e conseguente lesione dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza<sup>11</sup> vale anche per l'affidamento in subconcessione di locali per lo svolgimento di attività commerciali in ambito aeroportuale, posto che si tratta, anche in questo caso, di un mercato contingentato.

In fatto la disponibilità del sedime demaniale è vincolata dalla naturale limitatezza degli spazi disponibili all'interno dell'area aeroportuale, ulteriormente ristretta per effetto dell'adozione dei piani di utilizzo approvati dall'ENAC (art. 4, co. 2, Convenzione ENAC-ADR)<sup>12</sup>.

42. Condivide la tesi del necessario espletamento delle procedure ad evidenza pubblica per selezionare il subconcessionario svolgente attività *non aviation* su aree del sedime aeroportuale anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato<sup>13</sup>.

**Le attività *non aviation* nella direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione**

43. Tali attività sono espressamente menzionate dal 25° considerando della direttiva 2014/23/UE che, pur non costituendo una disposizione di legge, rappresenta tuttavia un importante criterio interpretativo fornito dallo stesso legislatore comunitario.

In particolare, il predetto considerando chiarisce che «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<sup>14</sup> e di parcheggio auto<sup>15</sup>».

<sup>9</sup> Cfr. 12.3 Sanzioni, del Regolamento di Scalo dell'Aeroporto di Fiumicino.

<sup>10</sup> A conferma della non estraneità di ENAC nella fase di affidamento delle subconcessioni v. Procedura di selezione n. "ADR 07/2015" per l'affidamento di una subconcessione di area finalizzata alla realizzazione e gestione di un punto vendita destinato ad attività di "Abbigliamento e Accessori" presso l'Aeroporto "Leonardo da Vinci" di Fiumicino, in cui il progetto esecutivo, soggetto all'approvazione di ADR ed ENAC, può comportare il riconoscimento di corrispettivi extra a favore di ENAC, nell'ipotesi di una sua eventuale volontà di verificare e approvare direttamente il progetto esecutivo (cfr. risposte alle FAQ nn. 25 e 29 del 23/12/2015).

<sup>11</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2011, n. 3250.

<sup>12</sup> Sul punto valga il richiamo alle argomentazioni spese dalla giurisprudenza amministrativa per sostenere la tesi del necessario espletamento delle procedure ad evidenza pubblica nell'affidamento delle subconcessioni "non aviation" (TAR Lazio, sez. III-ter, 15 febbraio 2013, n. 1693; Id. 2 aprile 2013, n. 3246; 16 settembre 2014, nn. 9678 e 9680 e 17 settembre 2014, nn. 9782, 9783 e 9777; Id. 29 maggio 2014, n. 5808; Id. n. 11405/2014, cit., TAR Veneto, Venezia, sez. I, 30 gennaio 2014, n. 128), assumendo rilevanza determinante la natura demaniale del sedime (e dei locali) ove l'attività è svolta.

<sup>13</sup> Cfr. AS274 del 5 febbraio 2004; AS1072 del 27 agosto 2013; AS1137 del 4 luglio 2014; AS1158 del 3 dicembre 2014.

<sup>14</sup> Per un'interessante applicazione di tale principio v. Cons. St., sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4902, che qualifica il servizio di ristorazione come integrativo del servizio ai viaggiatori.

<sup>15</sup> Cfr., in tal senso, Cass. civ., sez. un., 4 novembre 2009, n. 23322 secondo cui "la incasazione delle aree di parcheggio, su sedime appartenente al demanio aeronautico e pur esterno all'area strettamente aeroportuale ad accesso limitato (airside)...è quella di consentire che si realizzi una delle condizioni fondamentali per il funzionamento di una moderna aerostazione, quella dell'accesso e della mobilità dei passeggeri...e tanto giustifica la attrazione di tale attività nell'area dell'interesse generale".

ricomprendendo in tal modo – nell’ambito di applicazione della direttiva – anche le attività *non aviation*.

44. Il nuovo regolamento di ENAC in materia di “Affidamento aeroporti demaniali per l’aviazione generale”, approvato con delibera del C.d.A. n. 52/2014, in vigore dal 24 novembre 2014, pur non rinviando espressamente alla disciplina di cui alla nuova direttiva concessioni del 26 febbraio 2014, prevede, all’art. 10 (**Sub concessioni**), comma 1, lett. b) la facoltà dell’affidatario di sub concedere “previa comunicazione ad ENAC, le aree e i locali destinati alle altre attività, intendendosi come tali le attività commerciali e la logistica”, disponendo che ciò dovrà avvenire, ai sensi del successivo comma 2, “attraverso l’espletamento di **procedure trasparenti e non discriminatorie**”.

45. Posto che già in base all’art. 30 del D.Lgs. n. 163/2006 che, al comma 3, chiaramente stabilisce – nonostante il disposto di cui al comma primo che prevede la non applicazione del Codice dei contratti alle concessioni di servizi - che “*La scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale...*”, con la sopra citata disposizione ENAC conferma che l’affidamento di aree attrezzate per lo svolgimento delle attività *non aviation* deve configurarsi giuridicamente come subconcessione e non come un contratto privatistico di affitto di bene a vocazione commerciale, come tale a mercato libero.

46. Per quanto sopra, dal combinato disposto del citato art. 30, comma 3 e dell’art. 6, comma 5, ai sensi del quale “*L’Autorità vigila (...) nei limiti stabiliti dal presente codice, sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture esclusi dall’ambito di applicazione del presente codice, al fine di garantire l’osservanza dei principi di cui all’articolo 2 e, segnatamente, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara*”, risulta confermata la competenza di ANAC a esercitare il controllo sulle modalità di affidamento delle subconcessioni in parola, al fine di assicurare il rispetto dei principi summenzionati.

**Legge 28 gennaio 2016, n. 11 recante “Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”.**

47. Stante i contrasti giurisprudenziali relativi ai confini applicativi della Parte III del Codice dei contratti dedicata ai “Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori speciali”, anche in relazione alle attività *non aviation*<sup>16</sup>, appare di particolare rilevanza il criterio di cui all’art. 1, lett h) della legge richiamata, richiedente, al Governo, la “*puntuale indicazione, in materia di affidamento dei contratti nei settori speciali, delle disposizioni ad essi applicabili, anche al fine di favorire la trasparenza nel settore e la piena apertura e contendibilità dei relativi mercati*”.

### III. IL CANONE CONCESSIONARIO

48. Il D.L. 28 giugno 1995, n. 251, convertito in L. 3 agosto 1995, n. 351 ha introdotto l’obbligo, all’art. 1, comma 5-ter, del pagamento del canone concessorio.

L’Agenzia del Demanio, in raccordo con i vertici del Ministero dell’Economia e delle Finanze è intervenuta nell’emanazione del decreto interdirettoriale per la quantificazione dei canoni dovuti dai soggetti titolari delle concessioni aeroportuali sulla base dei criteri individuati da apposito gruppo di

<sup>16</sup> Sul punto valga il richiamo a Cons. Stato, sez. VI, 22 aprile 2014, n. 2026/2014.

lavoro, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 188, della legge 23 dicembre 1996, n. 662<sup>17</sup>.

49. Attualmente, con disposizioni emanate dal Direttore dell'Agenzia del Demanio di concerto con il Capo Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo<sup>18</sup>, il canone annuo dovuto dai titolari delle concessioni totali o parziali è determinato con riferimento all'unità di carico Work Load Unit (WLU).

La WLU corrisponde a un passeggero o a 100 kg di merce o di posta ed è calcolata utilizzando i dati riportati nell'annuario statistico del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti - ENAC.

Tale metodologia di quantificazione del canone è stata confermata, con successivi Decreti dell'Agenzia del Demanio, fino al 2015.

Detto canone viene versato con cadenza semestrale dalle concessionarie aeroportuali direttamente all'ENAC che trasferisce le somme ricevute al sistema di Tesoreria centrale della Banca d'Italia.

50. In riferimento alla presunta sproporzione tra l'importo del canone concessorio versato da ADR al concedente ENAC e quelli versati ad ADR dai subconcessionari (nel senso dell'esiguità del primo rispetto alla consistenza dei secondi)<sup>19</sup>, come evidenziata nelle interrogazioni parlamentari citate, è utile il seguente chiarimento di carattere preliminare e sistematico: il Regolamento ENAC sull'"Affidamento aeroporti demaniali per l'aviazione generale" prevede, all'art. 15, una differente disciplina per i canoni applicati dal concessionario per le subconcessioni di aree e locali del sedime aeroportuale a seconda della loro destinazione. Mentre il livello del canone per le subconcessioni di aree e locali destinati alle attività aeronautiche deve essere inferiore o pari ai canoni previsti dalla Circolare del Ministero delle Finanze 4 febbraio 1989, prot. n. 62567 (comma 2), il canone di subconcessione di aree e locali destinati ad attività "non aviation" è rimesso alla libera determinazione del concessionario (comma 3).

51. Inoltre, un eventuale aggiornamento del canone concessorio dovuto da ADR a ENAC - come indirettamente auspicato dagli interroganti - determinerebbe un riequilibrio negoziale solo formale stante la clausola di salvaguardia a favore di ADR introdotta nell'Atto unico Convenzione-contratto di programma ENAC - ADR.

L'art. 2, comma 4, della Convenzione prevede infatti che, qualora a seguito di disposizioni normative e/o di provvedimenti amministrativi dovesse essere modificata la misura del canone di concessione rispetto a quella vigente al momento della sua stipula, o introdotte forme di tassazione ad effetto equivalente a carico della Concessionaria, quest'ultima avrà diritto al riconoscimento di uno specifico incremento tariffario a copertura del maggior esborso.

#### IV. I CANONI SUBCONCESSORI

##### Struttura dell'avviso commerciale

52. Relativamente alle attività di natura commerciale si osserva, in primo luogo, come la società concessionaria ADR affidi le subconcessioni in parola attraverso procedure di selezione, adottate ai

<sup>17</sup> Per maggiori approfondimenti si rinvia a Corte dei conti, Deliberazione n. 14/2010/G.

<sup>18</sup> Decreto 30 giugno 2003, Gazzetta Ufficiale n. 155 del 4 luglio 2003.

<sup>19</sup> Dall'analisi della Relazione finanziaria annuale 2014 (consultabile su [www.adr.it](http://www.adr.it)) si evince che l'ammontare del canone versato da ADR al concedente ENAC è stato pari a 31,464 milioni di euro (28,757 nel 2013). Nello stesso anno ADR ha dichiarato ricavi da gestione aeroportuale pari a 726,039 milioni di euro, di cui 519,980 da attività *aviation*, 206,059 da attività *non aviation* (comprensiva di subconcessioni commerciali, subconcessioni immobiliari, parcheggi, pubblicità). La componente *"retail"* (subconcessioni commerciali) ha conseguito un risultato positivo, con ricavi pari a oltre 103,4 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2013 dell'8,6%.

sensi dell'art. 4, Legge n. 755/1973 e dell'Atto unico "Convenzione per la gestione del sistema aeroportuale della Capitale e Contratto di programma in deroga", stipulato con ENAC il 25 ottobre 2012, ed approvato con DPCM del 21 dicembre 2012, e successivi Atti Aggiuntivi, non operando alcun rinvio alle Linee Guida o ad altra regolamentazione specifica recante modalità e criteri per l'assegnazione delle attività commerciali.

53. Negli avvisi viene descritto l'oggetto dell'affidamento, i requisiti tecnico-economici e di carattere generale richiesti agli operatori economici per la partecipazione alla procedura di selezione e le modalità **di partecipazione alla stessa; si omette viceversa qualsiasi riferimento all'offerta tecnica ed economica** nonché ai criteri di valutazione delle offerte<sup>20</sup>.

54. La procedura delineata in tali avvisi si articola in diverse fasi, di cui tuttavia si pubblicizza e conseguentemente si conosce solo la fase prodromica alla selezione, in cui ADR disciplina puntualmente i **requisiti** necessari per poter presentare la domanda di partecipazione alla procedura di affidamento della subconcessione. Nulla si precisa tuttavia in relazione ai **criteri** di individuazione - in concreto - dei soggetti ammessi all'ulteriore fase della procedura stessa.

Conseguentemente, **i soli soggetti selezionati** ricevono una lettera di invito a presentare offerta contenente, in particolare, le ulteriori indicazioni procedurali necessarie per la presentazione dell'offerta.

55. E' del tutto evidente che tale procedura di selezione assicura ad ADR amplissimi spazi di discrezionalità sia nella scelta dei soggetti sia nella scelta dei criteri selettivi.

#### **Calcolo del canone subconcessorio**

56. L'importo dell'affidamento comprende:

a) **royalty (Roy%)** unica (o royalties distinte per categoria merceologica) espressa in termini percentuali sul relativo volume d'affari annuo del punto vendita oggetto della subconcessione, al netto di IVA, e in relazione alla quale è richiesta un'offerta in aumento;

b) **corrispettivo annuale minimo garantito (MG)** in relazione al quale è richiesta un'offerta in aumento;

c) **corrispettivo fisso "una tantum" (UT)**, per il quale è esclusa un'offerta in aumento, che viene versato ad ADR all'atto della stipula della Convenzione di Subconcessione, a fronte dei costi ed oneri da questa sostenuti per il processo di selezione e affidamento della subconcessione nonché della quota parte dei costi sostenuti da ADR per il processo di definizione e attuazione della macro-offerta commerciale del P.U.A. (Piano di Utilizzo dell'Aerostazione) e del Regolamento di Scalo inerente l'aerostazione interessata dalla subconcessione.

57. Con riferimento alle voci sub a) e b) si precisa che il subconcessionario è tenuto a corrispondere ad ADR alternativamente o il **corrispettivo variabile annuo** calcolato applicando la percentuale di royalty (**Roy**) al fatturato dell'attività o il **corrispettivo annuo minimo garantito (MG)**, a seconda di quale tra i due risulterà maggiore al termine di ciascun anno di durata della subconcessione.

58. Al fine di meglio chiarire tale meccanismo si riportano a titolo esemplificativo e avendo cura di omettere così l'individuazione degli spazi (Terminal) come l'identificazione degli aggiudicatari, gli estremi delle procedure di affidamento in subconcessione di aree finalizzate alla realizzazione e gestione di punti vendita destinati all'attività di "Ristorazione", come riportati dalla relazione ADR sulle attività *non aviation* relative al triennio 2012-2013-2014.

<sup>20</sup> Cfr., al contrario, gli avvisi pubblicati da TA (Toscana Aeroporti S.p.A.) che contengono i requisiti per la partecipazione alla gara, il criterio di aggiudicazione (offerta economicamente più vantaggiosa), l'offerta tecnica e quella economica, le modalità di valutazione delle offerte (per maggiori dettagli si rinvia a : [www.toscana-aeroporti.com](http://www.toscana-aeroporti.com)).

Attività	Procedura	Importi dell'affidamento			Importi base		
		Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)	Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)
Ristorazione	n. ADR 05/2012	25,6%	310	70	25,0%	270	70
		Food					
		6,0%			5,0%		
		giornali					
		2,1%			1,5%		
		tabacchi/lotterie/ricariche/schede telef.					
		Il Corrispettivo Variabile Annuo sarà quindi pari a: CVA = roy (food) x fatturato (food) + roy (giornali) x fatturato (giornali) + roy (tabacchi/lotterie/ricariche) x fatturato (tabacchi/lotterie/ricariche)					
Ristorazione	n. ADR 06/2012	25,5%	800	185	25,0%	755	185
Ristorazione	n. ADR 07/2012	29,2%	530	100	25,0%	490	100
Ristorazione	n. ADR 08/2012	25,5%	400	100	25,0%	390	100
Ristorazione	n. ADR 09/2012	25,1%	1.510	350	25,0%	1.500	350
Ristorazione	n.ADR04/2013BIS Cargo City	7,50%	51	10	7,0% fino a 600.000€	50	10
		10,50%			10,0% oltre i 600.000€		
		bar-caffetteria/ristorante/tavola calda/market					
		1,50%			1,50%		
		tabacchi/slot machine/video lottery					
		5,0%			5,0%		
		edicola					
	Terminal 5				0,0% fino a 200.000€		
		10,50%			10,0% oltre i 200.000€		
		Bar/caffett./ristorante/tavola calda/market					
		1,50%			1,50%		
		tabacchi/slot machine/video lottery					
		5,0%			5,0%		
		edicola					
Ristorazione	n. ADR 05/2013	30,0%	300	40	24,0%	150	40
Ristorazione	n. ADR 25/2013	27,0%	850	35	25,0%	810	35
		bar/pizzeria/market/asporto					
		1,6%			1,5%		
		lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 26/2013	30,01%	370	25	25,0%	320	25
Ristorazione	n. ADR 27/2013	26,1%	340	20	25,0%	300	20
		bar/caffetteria/Healthy bar/asporto					
		1,51%			1,5%		
		lotterie istantanee					

Attività	Procedura	Importi dell'affidamento			Importi base		
		Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)	Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)
Ristorazione	n. ADR 28/2013	28,0%	530	60	25,0%	500	60
Ristorazione	n. ADR 29/2013	30,0%	450	25	25,0%	260	25
Ristorazione	n. ADR 30/2013	26,0%	580	70	25,0%	560	70
		bar/caffetteria/ristorante/tavola calda/market/asporto					
		1,51%			1,5%		
		lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 31/2013	29,5%	780	85	25,0%	740	85
		bar/caffetteria/ bakery / market/asporto					
		16,0%			15,0%		
		libri					
		6,5%			6,0%		
		giornali					
		1,6%			1,5%		
		tabacchi/ ricariche/lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 32/2013	30,01%	780	110	25,0%	700	110
		bar caffetteria /market/asporto					
		1,51%			1,5%		
		lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 33/2013	29,10%	891	190	25,0%	800	190
		bar/ caffetteria/pasticceria/ ristorante/tavola calda/market					
		1,51%			1,5%		
		lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 34/2013	27,10%	650	150	25,0%	640	150
		bar pizzeria/bar caffetteria/market/asporto					
		1,51%			1,5%		
		lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 35/2013	29,0%	780	105	25,0%	640	105
		bar caffetteria/ market/asporto					
		20,0%			15,0%		
		libri					
		8,0%			6,0%		
		giornali					
		1,6%			1,5%		
		tabacchi/ lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 36/2013	29,0%	470	75	25,0%	450	75
Ristorazione	n. ADR 37/2013	28,5%	510	60	25,0%	440	60
		bar caffetteria/market/asporto					
		1,51%			1,5%		
		lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 38/2013	30,5%	740	100	25,0%	620	100
		bar pizzeria/ market/asporto					
		1,60%			1,5%		
		lotterie istantanee					
Ristorazione	n. ADR 39/2013	26,3%	891	145	25,0%	890	145
		fast food/ bar caffetteria /market/asporto					
		1,51%			1,5%		
		lotterie istantanee					

Attività	Procedura	Importi dell'affidamento			Importi base		
		Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)	Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)
Ristorazione	n. ADR 02/2014	26,0%	401	35	20,0%	270	35
Ristorazione	n. ADR 03/2014	27,5%	1.100	175	25,0%	1.000	175
Ristorazione	n. ADR 04/2014	28,0%	1.030	160	25,0%	950	160
		1,6%			1,5%		
Ristorazione	n. ADR 05/2014	29,0%	930	145	25,0%	850	145

59. Il sistema di gara che si basa sul meccanismo del doppio binario, dove cioè coesistono il CVA (Corrispettivo Variabile Annuo) e il MAG (Minimo Annuo Garantito), consente alla società di gestione 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.

Da altro punto di vista, la componente variabile oltre a stimolare il subconcessionario a incrementare costantemente le quantità vendute determina tuttavia anche l'aumento dei prezzi, con evidente danno per gli utenti.

60. Inoltre, tale metodologia di gestione dei servizi commerciali<sup>21</sup> - oltre ad assicurare al concessionario la possibilità di scelta dei subconcessionari (v. p.to 60) - garantisce ad ADR l'ulteriore vantaggio rappresentato dalla eliminazione di tutti o di gran parte dei costi e degli investimenti necessari.

61. L'analisi delle procedure di affidamento in subconcessione dei **servizi di ristorazione** ha ulteriormente evidenziato che i **soggetti aggiudicatari** corrispondono - sostanzialmente - a **tre importanti società** operanti nel campo della ristorazione autostradale, aeroportuale e ferroviaria, che a loro volta fanno capo a tre distinti gruppi societari.

62. Due di loro si sono inoltre aggiudicati le due (sole) procedure di affidamento in subconcessione di aree finalizzate alla realizzazione e gestione di punti vendita destinati ad attività di "Edicola/Tabacchi/Varie". Si riportano, di seguito, gli estremi delle due procedure di affidamento.

Attività	Procedura	Importi dell'affidamento			Importi base		
		Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)	Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)
Edicola/Tabacchi/Varie	n. ADR 04/2012	2,5%	230	20	1,5%	160	20
		7,0%			6,0%		
		13,5%			13,0%		
		1,6%			1,5%		
		26,0%			24,0%		

<sup>21</sup> V., per un ulteriore approfondimento, G. Giovando, "L'impresa di gestione aeroportuale" - Aspetti strategici, di gestione e di bilancio, Giappichelli Editore, Torino 2012, pp. 133-135.

Attività	Procedura	Importi dell'affidamento			Importi base		
		Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)	Roy%	MG (.000€)	UT (.000€)
Edicola/Tabacchi/Varie	n. ADR 41/2013	1,6%	222	20	1,5%	220	20
		6,7%			6,5%		
		15,1%			15,0%		
		27,1%			27,0%		

63. L'analisi della composizione societaria dei tre gruppi ha inoltre rilevato che una delle tre società aggiudicatrici nel settore Ristorazione (come in quello relativo all'attività di Edicola/Tabacchi) e la società concessionaria dell'aeroporto della capitale fanno parte dello stesso gruppo.

64. Ora, la disciplina codicistica non fornisce una definizione organica di gruppo di società ma sviluppa l'argomento utilizzando l'espressione "direzione e coordinamento di società" (art. 2497 c.c.) per indicare tale fenomeno.

Un gruppo, pertanto, è un complesso di imprese societarie le quali pur essendo formalmente autonome, separate l'una dall'altra, sono tuttavia assoggettate al controllo e alla direzione unitaria di un'unica società capogruppo. La capogruppo quindi esercita un'influenza dominante sulle altre, le controlla e le dirige secondo un disegno unitario che è diretto a perseguire uno scopo unitario e comune: l'interesse di gruppo.

65. Di conseguenza, le procedure di affidamento in cui la società appaltante e una delle concorrenti appartengono allo stesso gruppo pongono un evidente problema di asimmetria informativa rispetto agli altri operatori economici che partecipano alle medesime gare.

## V. CONCLUSIONI

66. Il sistema legislativo vigente sopra analizzato ha generato rendite notevoli per i servizi commerciali "lato terra" (*non aviation o landside*) legati all'aeroporto e di competenza del gestore aeroportuale, diventando una voce consistente nel bilancio delle società di gestione.

Tali servizi - non essendo sottoposti a una regolazione specifica - godono di tariffe libere, nella certezza di poter contare su una quota protetta di domanda, assicurata dalla natura di monopolio naturale degli aeroporti.

67. L'analisi della giurisprudenza amministrativa ha inoltre posto in evidenza il nodo irrisolto che ha dato origine a pronunce contrastanti e che riguarda, in particolare, il mancato raggiungimento di un orientamento univoco in merito al concetto di "strumentalità" dell'attività oggetto di affidamento rispetto al compimento dell'attività "speciale", con conseguente riconducibilità - o meno - a quelle "relative allo sfruttamento di un'area geografica, ai fini della messa a disposizione di aeroporti", contemplate dall'art. 213 del D. Lgs. n. 163/2006 e dunque assoggettate all'ambito di applicazione della Parte III del Codice.

68. Sul punto appare opportuno ribadire - quanto già in precedenza osservato - che il Considerando 25 della direttiva concessioni 2014/23/UE introduce il concetto di "pertinenza" delle attività non aviation rispetto all'attività aeroportuale propriamente detta, affermando, testualmente: "È opportuno chiarire che 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

*attendarsi da un aeroporto moderno e ben funzionante, quali servizi di vendita al dettaglio, di ristorazione pubblica e di parcheggio auto”.*

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e delle risultanze riportate, in attuazione della decisione del Consiglio assunta nella predetta seduta del 9 marzo 2016, visto l'art. 15, commi 1 e 2 del vigente Regolamento in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi dell'Autorità, i soggetti in indirizzo possono, ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze, comunicare le proprie controdeduzioni sugli aspetti sopra evidenziati, eventualmente allegando idonea documentazione di supporto a quanto dichiarato.

Ove si ritenga di produrre le suddette controdeduzioni, queste devono essere trasmesse nel termine di **30 giorni** dalla data di ricevimento della presente.

È, altresì, possibile, ai sensi dell'art. 13, comma 2, del medesimo Regolamento, presentare istanza di audizione presso il Consiglio, entro 5 giorni successivi alla scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni, specificando l'oggetto dell'esposizione orale e le ragioni per le quali la stessa si ritiene necessaria.

Tutti i documenti potranno essere inviati o consegnati presso: "Autorità Nazionale Anticorruzione" – Palazzo Sciarra, Via Marco Minghetti, n. 10, 00187 Roma – oppure inviati, preferibilmente, al seguente indirizzo: [protocollo@pec.anticorruzione.it](mailto:protocollo@pec.anticorruzione.it).

SL

Giuseppe Falla



PAGINA BIANCA



\*17STC0016850\*