



***Autorità Nazionale
Anticorruzione***

Relazione annuale 2015

Roma, Senato della Repubblica 14 luglio
2016

Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente dell'Autorità

Raffaele Cantone

Componenti del Consiglio

Michele Corradino

Francesco Merloni

Ida Angela Nicotra

Nicoletta Parisi

Segretario Generale

Angela Lorella Di Gioia

La gestione del sistema aeroportuale di Roma

A seguito dell'esposto dell'Associazione Fuori Pista e delle interrogazioni parlamentari nn. 5-05598 e 5-05639 è stato avviato uno specifico procedimento di vigilanza nei confronti della Società Aeroporti di Roma-ADR S.p.A.. L'indagine muove in via preliminare dalla diversificazione esistente in ambito aeroportuale tra spazi destinati allo svolgimento di attività connesse alla navigazione aerea e spazi destinati ad attività non aeronautiche.

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. Le attività non aeronautiche (*non aviation* o *landside*) sono invece connesse all'erogazione dei c.d. "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, turistici, congressuali, distributivi, di consulenza e di *property management*. I servizi commerciali vengono ulteriormente suddivisi in servizi commerciali in senso stretto (quali *boutique* di moda, *duty free shop*, rivendite di giornali e di tabacchi, 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.

Mentre l'utilizzo degli *spazi aviation* è stato ampiamente regolamentato, incertezze sussistono con riferimento alle aree destinate ad attività commerciali che integrano, appunto, l'oggetto di tale indagine. È con riferimento a tali aree che rilevano le problematiche attinenti alla natura giuridica dei rapporti che i gestori aeroportuali possono instaurare con soggetti terzi e all'esistenza o meno dell'obbligo di osservanza delle procedure ad evidenza pubblica ai fini dell'assegnazione delle stesse.

Al fine di comprendere la natura dei rapporti tra concessionario e subconcessionario, è stato necessario prendere le mosse dalla normativa speciale di riferimento. A norma dell'art. 693, co. 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. È pacifico, dunque, che il rapporto che si instaura tra l'ente e il soggetto giuridico deputato alla gestione dell'aeroporto abbia natura concessoria.

Prescindendo dalla disamina della natura giuridica dell'atto concessorio a monte, emerge con chiarezza come tale atto riguardi non soltanto le infrastrutture deputate alla navigazione aerea, ma anche le aree e i locali destinati specificatamente ad attività diverse che in passato erano considerate accessorie e oggi, invece, ritenute essenziali da parte dell'utente/passeggero.

Il mercato aeroportuale, in altre parole, incarna un settore caratterizzato da un processo di apertura che ha coinvolto sia il traffico aereo 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 allagestione dei servizi *aviation* e *non aviation* - rientrano nell'oggetto del rapporto concessorio, esistendo per tutte quel collegamento funzionale necessario a tale qualificazione. Quindi, l'obbligo di attivazione della procedura ad evidenza pubblica in caso di concessione di beni pubblici 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.

Al contrario, l'analisi delle procedure di selezione come delineate negli avvisi commerciali pubblicati da ADR sembra suggerire la presenza di diverse criticità concorrenziali, aggravate dall'assenza di un

quadro normativo chiaro: ciò assicura alla società concessionaria amplissimi spazi di discrezionalità sia nella scelta dei soggetti sia nella scelta dei criteri selettivi. Inoltre, il sistema di gara che si basa sul meccanismo del doppio binario, dove cioè coesistono il corrispettivo variabile annuo e il 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.

Nel mese di marzo 2016, con apposita CRI, l'Autorità ha rappresentato le risultanze dell'istruttoria, ritenendo che il sistema legislativo vigente abbia 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.