

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2009/12/CE CONCERNENTE I DIRITTI AEROPORTUALI

Il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2009/12/CE, deve assicurare fondamentalmente due obiettivi fondamentali: 1) l'introduzione di un nuovo sistema di tariffazione che sia basato sulla negoziazione, in un regime di libera concorrenza, tra i due attori principali dell'operatività aeroportuale e cioè il gestore dell'aeroporto e l'utente; 2) l'individuazione – effettuata in sede di legge comunitaria 4 giugno 2010, n.96 – di un'Autorità di vigilanza dotata di indipendenza di valutazione e di giudizio, che provvede ad assicurare che la determinazione della misura dei diritti aeroportuali si conformi ai principi di:

- a) correlazione ai costi, trasparenza, pertinenza, ragionevolezza;
- b) consultazione degli utenti aeroportuali;
- c) non discriminazione;
- d) allineamento con la media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche di traffico.

Se, da una parte la disposizione comunitaria indirizza verso una modalità di determinazione tariffaria che attraverso il completo rigetto di ogni forma di ingerenza deterministica pubblica, esalta il ruolo negoziale progressivamente assunto dagli operatori, risulta evidente l'avvertita esigenza di dare vita ad un sistema che abbia a riferimento un soggetto che, in qualità di regolatore del settore deve altresì svolgere compiti di vigilanza in grado garantire, auspicabilmente in un contesto di regole procedurali snelle e non burocratizzate, la definizione di uno scenario che offra certezza di costi e di entrate, così permettendo anche l'avvio dei necessari interventi di sviluppo e ammodernamento degli aeroporti, nonché l'innalzamento dei livelli qualitativi dei servizi, in regime di libera concorrenza.

Non v'è dubbio che la recente esperienza che tuttora è in atto per le attività destinate alla stipula dei contratti di programma tra l'ENAC e le società di gestione aeroportuali titolari di gestione totale per legge o per affidamento ex



D.M. n.521/97, sollecita ad una decisiva svolta verso regole che possano assicurare semplificazione di procedimenti e tempi di perfezionamento meno dilatati. I contratti di programma sono l'importante strumento attraverso il quale concedente e concessionario fissano:

- il piano degli interventi destinati a realizzare i progetti di ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture aeroportuali nel periodo di vigenza del contratto;
- gli obiettivi di qualità e di tutela ambientale e l'efficientamento che deve conseguire il gestore;
- la dinamica tariffaria che, nel periodo contrattuale deve assicurare al gestore l'integrale copertura dei costi sostenuti e la giusta remunerazione del capitale investito.

Va ricordato che, allo stato attuale, l'applicazione della normativa di cui all'articolo 11 nonies del decreto legge n.203/2005, convertito dalla legge n.248/2005 (cd. Legge sui requisiti di sistema) ha messo in rilievo attività istruttorie estremamente burocratizzate a causa della frammentazione di competenze che vedono l'intervento dell'ENAC, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, del NARS e del CIPE e della Corte dei conti, coprendo un arco temporale misurabile in anni che, comprensibilmente ha finito con lo svilire le attese delle società di gestione.

Altrettanto complessa ed impegnativa si è rivelata l'applicazione dell'articolo 17, comma 34bis del decreto legge n.78/2009, convertito dalla legge n.102/2009, concernente la stipula dei contratti di programma in deroga per gli aeroporti con traffico annuo superiore ad otto milioni di passeggeri, che prevede l'approvazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In tale contesto, tenuto conto dell'evidente necessità di un intervento normativo sulla disciplina del settore, pare che l'opportunità rappresentata dal recepimento della direttiva comunitaria nell'ordinamento nazionale debba essere colta appieno per introdurre, con le nuove disposizioni, procedure semplificate per l'approvazione della misura dei diritti aeroportuali, assicurando al gestore



adeguate garanzie di stabilità tariffaria incentivandolo ad investire in opere di ampliamento ed ammodernamento degli impianti aeroportuali e altresì la istituzione di una Autorità dotata di competenze che superino le farraginose complessità che hanno fin qui caratterizzato l'iter per il perfezionamento dei provvedimenti.

Ciò posto, in relazione alla bozza resa nota, il decreto legislativo nella parte in cui conferma l'applicazione del vigente regime autorizzatorio dei diritti aeroportuali di cui all'articolo 11 nonies del decreto legge 30 settembre 2005, n.203, convertito con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248 e all'articolo 17, comma 34 bis del decreto legge 1 luglio 2009, n.78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.102, sembra in realtà ripercorrere gli attuali schemi di regolazione tariffaria, caratterizzati dal coinvolgimento di più Amministrazioni e di vari Organismi tecnici, senza dunque segnare alcuna svolta decisiva capace di ovviare alle lentezze procedurali che fin qui hanno impedito di dare, con il contratto di programma, adeguate risposte alle società di gestione rispetto alle loro esigenze di tempestiva copertura dei costi gestionali e del giusto ritorno sul capitale investito in piani di sviluppo aeroportuali, approvati dall'ENAC.

Tale impostazione appare ulteriormente confermata dall'articolo 13 del testo che ribadisce che, fino alla piena attuazione degli adempimenti concernenti l'emanazione delle linee guida sulla verifica dello stato della concorrenza per distinguere il regime applicativo, continua ad applicarsi la normativa sopra citata.

Inoltre, sempre per quanto concerne l'ambito di applicazione, va considerato che il comma 2 del medesimo articolo 13, fa salva la disciplina derivante dai contratti di programma stipulati anteriormente all'entrata in vigore del decreto e ciò sconsiglia di proseguire i procedimenti avviati, in quanto è verosimile il rischio che venga vanificato ogni sforzo laddove la stipula non intervenga prima del decreto legislativo di cui si discute.

Del resto, lo schema di decreto legislativo pare allontanarsi dalla portata innovativa voluta sia dalla direttiva comunitaria sia dalla legge di delega, sminuendo rispetto alla rilevanza dell'intervento di vigilanza e regolazione



configurato dal legislatore, l'ambito di intervento anche sotto il profilo del ruolo affidato alla istituenda Autorità di vigilanza che, pur formalmente intestatario di una posizione di indipendenza, appare, nella sostanza, dedicato al mero sviluppo delle attività istruttorie le cui conclusioni - scaturenti da valutazioni definibili di primo grado - continuerebbero ad essere rimesse dalla "Autorità" alle definitive valutazioni degli stessi soggetti che oggi esercitano la vigilanza sulla materia tariffaria e che continuerebbero a svolgere le medesime funzioni ed in particolare quelle a presidio del rispetto da parte dell'ENAC dei sistemi tariffari da tali stessi soggetti definiti negli aspetti sostanziali.

In sintesi, i limitati effetti innovativi dell'impianto dello schema di decreto legislativo confera in larga parte il mantenimento dello *status quo*, rispetto al quale la nuova Autorità di vigilanza appare resa indipendente solo rispetto alle rimanenti strutture dell'Ente di appartenenza (ENAC), e per ciò stesso ancor più soggiacente alle prerogative di effettiva vigilanza che restano incardinate in capo alle Amministrazioni dei Trasporti e dell'Economia.

Nessuna risposta pertanto viene data dallo schema di decreto alle aspettative più volte espresse dai vari operatori del settore in merito ad una accelerazione e semplificazione del processo di aggiornamento tariffario né alcuna pratica attuazione alla legge Delega che pur avendo individuato nell'ENAC l'Autorità di vigilanza trova confermato l'esercizio di una funzione valutatoria finale incardinata ancora su altre Amministrazioni.

Per quanto poi afferente la classificazione degli aeroporti in base al traffico – inferiore o superiore ai cinque milioni di passeggeri – cui va riferita l'applicabilità o meno della Direttiva europea, va sottolineato come lo schema di decreto legislativo in esame ponga tale distinzione come subordinata rispetto all'altra – prevalente – introdotta dallo stesso decreto e relativa alla situazione di effettiva concorrenza in cui si trovi o meno il singolo aeroporto. Anche per l'accertamento dei requisiti iniziali di concorrenzialità viene rimesso alla c.d. "Autorità di vigilanza" un mero compito di indagine – da condurre in base a Linee guida da elaborare entro 30 gg dalla entrata in vigore del decreto – mentre resta al Ministero dei trasporti ed a quello dell'Economia ogni decisione



rispetto a quale degli aeroporti oggetto di indagine debba continuarsi ad applicare il sistema tariffario vigente od un nuovo metodo.