

GESTIONE AEROPORTUALE

Senatore Professor
Giovanni Spadolini
Presidente del Senato della Repubblica

Onorevole Dottor
Giorgio Napolitano
Presidente della Camera dei Deputati

Onorevole Dottor
Carlo Azeglio Ciampi
Presidente del Consiglio dei Ministri

Onorevole Dottor
Raffaele Costa
Ministro dei Trasporti

Onorevole Ministro,

nel disegno di legge collegato alla legge Finanziaria per il 1994 (ddl. A. Senato 1508, interventi correttivi di finanza pubblica, articolo 29) ed in successivi emendamenti a questo presentati sono contenute disposizioni in materia di gestione aeroportuale, sulle quali l'Autorità ritiene di dover esprimere il proprio parere, ai sensi dell'art. 22, della legge 10 ottobre 1990 n.287.

In particolare alcuni emendamenti prevedevano, in ordine alle attività di gestione aeroportuale, un rinnovo delle concessioni in essere per un periodo compreso fra settanta e novantanove anni, nonché la limitazione del diritto all'autoproduzione ai soli servizi di assistenza dei passeggeri. Tali emendamenti furono respinti dalla Commissione Bilancio del Senato nella seduta di venerdì 15 ottobre u.s.. Tuttavia il Governo, in occasione della discussione generale in Aula, ha presentato un nuovo emendamento (n. 29.2002), il quale ripropone sostanzialmente le medesime disposizioni.

Tale emendamento, in sintesi, prevede:

- la proroga, per ulteriori settanta anni, delle convenzioni in essere;
- per le nuove concessioni di gestione degli aeroporti, l'affidamento delle stesse a società per azioni per un periodo massimo di trenta anni;
- l'introduzione di limiti all'autoproduzione, che verrebbe consentita esclusivamente per i servizi passeggeri e "compatibilmente con i vincoli infrastrutturali di ciascun aeroporto";
- l'indicazione del termine (anno 1995) entro il quale le tariffe per i servizi aeroportuali di assistenza a terra saranno negoziate dal gestore aeroportuale con i vettori.

L'Autorità ritiene che l'eventuale approvazione del citato emendamento, nella sua attuale formulazione, potrebbe provocare gravi problemi per la concorrenza.

In particolare, si richiama l'attenzione sui seguenti aspetti:

a) la genericità ed ampiezza dell'oggetto delle concessioni, unitamente alla lunga durata prevista per le stesse, dà luogo ad ingiustificate restrizioni della concorrenza sul mercato dei servizi aeroportuali ed appare in contrasto con i principi comunitari in materia di concorrenza. A tale proposito, come noto, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ritiene legittimo, da parte degli Stati Membri, riservare ad una sola impresa il diritto di esercitare una determinata attività economica solo in presenza di stringenti ragioni di interesse generale che non possano essere altrimenti garantite. Non appare evidentemente questo il caso di molti dei servizi ricompresi nella gestione aeroportuale c.d. totale, quali in primo luogo i servizi assistenza a terra agli aeromobili, ai passeggeri e alle merci, comunemente denominati di *handling*.

Ad avviso di questa Autorità dovrebbero quindi escludersi dall'ambito delle attività assentite in concessione quei servizi, quali quelli di *handling*, per il cui svolgimento non è indispensabile il ricorso ad un gestore unico, potendo al contrario gli stessi essere adeguatamente effettuati sia direttamente dalle compagnie aeree in autoproduzione o in cooperazione tra loro, che da imprese terze specializzate. Si assicurerebbero così ai vettori aerei, e quindi in definitiva ai consumatori, i benefici di economia e qualità del servizio che conseguono dal libero esplicarsi della concorrenza. Ciò vale sia per le concessioni in essere che per le nuove concessioni da assentire;

b) per quanto concerne l'autoproduzione, si ricorda che tale principio ha già ricevuto generale riconoscimento, da parte dell'ordinamento italiano, nell'articolo 9 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, in base al quale la riserva per legge in esclusiva di un'attività ad un soggetto non comporta per i terzi il divieto di ricorrere all'autoproduzione. Tale norma ha l'obiettivo di garantire la presenza, anche nei settori soggetti a riserva, di un grado di concorrenza potenziale, costituito dalla possibilità per gli operatori stessi di produrre i beni o svolgere i servizi necessari alle proprie esigenze. La possibilità degli operatori di evitare il ricorso ai prodotti o ai servizi offerti dal monopolista induce inoltre quest'ultimo a mantenere un comportamento maggiormente orientato dal criterio dell'efficienza.

L'emendamento citato avrebbe, al contrario, l'effetto di limitare sostanzialmente l'ambito di applicazione del principio dell'autoproduzione indicato nella legge n. 287/90, in quanto riconoscerebbe alle compagnie di navigazione aerea il diritto di svolgere in proprio solo i servizi di assistenza a terra ai passeggeri e solo "compatibilmente con i vincoli infrastrutturali di ciascun aeroporto", vanificando così la ratio dell'art. 9 della legge n. 287/90.

A tale riguardo si pone in evidenza che questa Autorità, nel proprio provvedimento del 17 marzo 1993, ha affermato che il diritto all'autoproduzione riguarda il complesso dei servizi aeroportuali di *handling* e non può pertanto essere circoscritto solo ad alcuni di essi e che il comportamento tenuto da una società di gestione aeroportuale, consistente nel rifiuto di accogliere, senza giustificato motivo, le richieste di autoproduzione dei servizi di *handling*, presentate da talune compagnie aeree, costituisce violazione all'articolo 3, lettera b), della legge n. 287/90;

c) con riguardo alla previsione della determinazione delle tariffe per i servizi aeroportuali di assistenza a terra sulla base di rapporti contrattuali diretti tra vettori aerei e gestori dei servizi stessi a far data dal 1995, si deve osservare che, nel quadro di un mercato a struttura monopolistica, tale previsione è destinata a rimanere inefficace. Infatti, l'impossibilità per le compagnie di navigazione aerea di scegliere tra più prestatori di servizi di *handling* pone le stesse in una evidente posizione di debolezza contrattuale rispetto al gestore unico che opera in regime di monopolio.

In conclusione, l'Autorità è dell'avviso che nulla osti all'introduzione di meccanismi concorrenziali nell'attività di gestione dei servizi aeroportuali, realizzando un contesto nel quale ciascun vettore aereo possa decidere se svolgere direttamente i servizi di *handling* a favore dei propri passeggeri e velivoli o se ricorrere ai servizi dei gestori aeroportuali o di società specializzate che operano in concorrenza con questi. Al contrario, l'emendamento in discussione appare volto a frenare il processo di liberalizzazione del mercato auspicato anche dalla Commissione delle Comunità Europee ed al quale ha dato impulso la legge n. 287/90, in particolare attraverso la disposizione dell'art. 9 che sancisce il diritto all'autoproduzione.

Ne deriverebbe una situazione in contrasto con le esperienze maturate presso i principali aeroporti della Comunità Europea, in cui alla piena libertà di autoproduzione e di produzione in comune dei predetti servizi da parte dei vettori aerei è affiancata la possibilità di scegliere tra almeno due operatori specializzati nello svolgimento dei servizi di assistenza a terra, ponendo quindi gli aeroporti italiani in una situazione di complessiva arretratezza ed inefficienza.

IL PRESIDENTE
Francesco Saja