

Comment Response Document

Osservazioni su “Regolamento recante disposizioni sulla costruzione, l’acquisto e la gestione dei depositi carburante avio negli aeroporti aperti al traffico commerciale affidati in concessione”, approvato dal CdA ENAC in data 5 maggio 2023

Consultazione Esterna

Autore	Riferimento	Commento	Motivazione	Risposta
Assaeroporti Aeroporti 2030 Carboil Levorato UNEM Professionista per conto di un operatore del settore - Nome del soggetto non riportato in accordo alla normativa privacy.		<p>Riferimenti normativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Molti commentatori hanno obiettato la <u>coerenza del regolamento con la normativa di riferimento citata nell’art.1</u> della prima bozza di regolamento in consultazione, in particolare, con le disposizioni di cui all’articolo 9 e relativo allegato B del decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, nonché all’articolo 57, commi 1 e 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. - Diversi commenti rilevano la <u>contrarietà del regolamento ai principi di concorrenza dell’UE</u> e in particolare con l’intento liberalizzatore della direttiva UE sui servizi di assistenza a terra – CE 96/97. - Si obietta anche che l’art.705, c.2 lett.b CdN, non richiede che le società di gestione aeroportuale debbano assicurare <u>l’efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse solo attraverso un’infrastruttura centralizzata di deposito di carburante.</u> - Si richiama in più l’art.3, c.3 del d.lgs. 18/99 per sostenere come <u>la gestione centralizzata dei</u> 	<p>In alcuni casi (Aeroporti 2030) si propone di <u>eliminare i riferimenti normativi, in altri casi si afferma l’illegittimità</u> del regolamento in quanto non coerente con tali riferimenti o addirittura in contrasto con gli stessi.</p>	<p>A tal proposito si rileva che il regolamento <u>non si pone come strumento di attuazione del d.lgs. n.18/1999</u>, costituendo una autonoma e distinta disciplina di carattere tecnico pur se implicante conseguenze sul piano giuridico, sicché non appaiono condivisibili le osservazioni volte a dimostrare la sua difformità rispetto alla disciplina ivi prevista in materia di centralizzazione, con specifico riguardo al numero chiuso di casi in cui sarebbe ammessa la centralizzazione secondo la relativa procedura.</p> <p>In particolare, si ribadisce che il presente regolamento <u>si pone in linea e non in esecuzione delle disposizioni di cui all’art. 9 e relativo allegato B del d.lgs. 18/99, nonché dell’art.57 co.1 e 2 del d.l. 5/2012.</u></p>

		<p><u>depositi non sia condizione ineludibile per garantire la presenza dei necessari servizi di assistenza a terra.</u></p>		<p>La nuova disciplina si fonda sulla constatazione che costituendo il deposito carburante infrastruttura essenziale per assicurare l'operatività dell'aeroporto tale infrastruttura debba essere nella <u>disponibilità/proprietà della società di gestione affinché essa possa assicurare in modo oggettivo il rispetto degli obblighi posti a suo carico</u> in materia di erogazione dei servizi di assistenza a terra ex art. 705. co. 2, lett. b), del codice della navigazione, ed ex art. 3, co. 3, d.lgs. 18/99, nonché dalle stesse norme convenzionali. In sostanza il regolamento chiarisce che le infrastrutture in questione debbano essere necessariamente nella disponibilità del soggetto titolare del rapporto concessorio di gestione totale dell'Aeroporto.</p> <p>Nel tenere conto delle perplessità sollevate si è <u>comunque ritenuto di apportare, per finalità di chiarezza, una serie di modificazioni ed integrazioni</u>, sia al testo delle premesse, al comma 1 dell'articolo 1.</p>
--	--	--	--	---

<p>Professionista per conto di un operatore del settore - Nome del soggetto non riportato in accordo alla normativa privacy.</p>	<p>Premessa. Art.1, c.2</p>	<p>Il commentatore propone di inserire un riferimento alle disposizioni contenute al punto ADR.OPS.B.055 “qualità del carburante” del Regolamento UE n.139/2014, che stabilisce che “le organizzazioni che partecipano alle operazioni di stoccaggio e di distribuzione del carburante agli aeromobili dispongano di <u>procedure che garantiscano che gli aeromobili siano riforniti di carburante non contaminato</u> e conferme alle specifiche”</p> <p>Inoltre si propone di aggiungere all’art. 1 e all’art.3 la specifica che i partner industriali siano di <u>comprovata idoneità tecnica dimostrata da oggettive qualificazioni ed esperienza.</u></p>	<p>Per l’importanza che riveste il servizio di gestione dei depositi carburante ed alla luce di quanto stabilito dal Regolamento n.139/2014, si ritiene necessario precisare inequivocabilmente che il servizio debba essere svolto non solo con “regolarità senza soluzione di continuità”, ma anche con “il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza operativa”. Come specificato nel regolamento. Per tale ragione si rende anche necessario che nell’individuazione dei partner industriali siano specificate le caratteristiche tecniche che tali partner debbano avere.</p>	<p>I commenti sui requisiti dei partner industriali e i soggetti a cui affidare la conduzione tecnica sono stati sollevati anche da altri commentatori.</p> <p><u>L’osservazione è stata recepita</u> inserendo all’articolo 1, comma 2 e all’articolo 3, comma 2 specifiche disposizioni in ordine alla comprovata idoneità tecnica ed esperienza professionale da possedersi da parte del partner industriale.</p>
<p>Assaeroporti Aeroporti 2030 Levorato Carboil Professionista per conto di un operatore del settore - "Nome del soggetto non riportato in accordo alla normativa privacy"</p>	<p>Premesse</p>	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Illegittimità della centralizzazione:</u> diversi commentatori pongono la questione della legittimità del considerare il deposito quale “infrastruttura centralizzata”. - <u>Concorrenza e liberalizzazione del mercato di handling:</u> essendo il presupposto della centralizzazione una deroga al principio di concorrenzialità del mercato, i medesimi richiedono che la suddetta qualifica avvenga a seguito di puntuale istruttoria condotta dall’ENAC. - <u>Unicità e inamovibilità del deposito:</u> 		<p>Si rileva che dal dettato normativo di cui all’art. 9 e relativo allegato B del d. lgs n. 18 del 1999 non si evince in alcun modo che la fattispecie della centralizzazione <u>possa configurarsi solo nel caso in cui vi sia un’unica infrastruttura.</u></p> <p>Il citato allegato B fa infatti riferimento a <u>sistemi</u> e non alla presenza di un unico impianto, in quanto anche nel caso in cui vi</p>

		<p>si opina, inoltre, che la centralizzazione operi solo laddove si è in presenza di un unico deposito e che i depositi non costituiscano infrastruttura inamovibile.</p>		<p>sia più di una infrastruttura non per questo viene meno l'esigenza di limitarne la realizzazione di altre e di affidarne la gestione alla società di gestione aeroportuale, fermo restando che come detto il regolamento non costituisce strumento di applicazione del d.lgs 18 del 1999.</p> <p>Il regolamento considera pertanto la gestione dei depositi carburante come infrastruttura centralizzata anche nel caso in cui sussistano più depositi.</p> <p>Infine la natura di bene inamovibile, precisato nelle premesse che costituiscono parte integrante del regolamento, deriva dalle caratteristiche del deposito quale bene permanentemente asservito all'operatività aeroportuale.</p>
<p>Levorato Aeroporti 2030 Assaeroporti Carboil Professionista per conto di un operatore del settore - Nome</p>	<p>Art. 1 co. 1 Art. 2 co. 2 Art. 4 co.2</p>	<p>In relazione agli artt. 1(co.1), 2(co.2) e 4(co.2) si propone di eliminare qualsiasi riferimento all'obbligo per la società di gestione aeroportuale di stipulare una <u>fideiussione bancaria o assicurativa a favore dell'ENAC.</u></p>	<p>La fideiussione rappresenta un appesantimento procedurale ed un onere finanziario non necessario e del tutto sproporzionato rispetto all'obiettivo di tutela dell'interesse pubblico perseguito dall'ENAC.</p>	<p><u>L'osservazione è stata accolta.</u></p> <p>Si è infatti previsto all'articolo 4, comma 2 che ENAC, in caso di inadempimento circa gli obblighi previsti dal regolamento, possa rivalersi sulla fideiussione</p>

<p>del soggetto non riportato in accordo alla normativa privacy.</p>			<p>L'Ente concedente già dispone, invero, di tutti gli strumenti necessari, anche previsti dalle diverse convenzioni, per sanzionare i gestori aeroportuali in caso di inadempimento.</p>	<p>generale prestata a garanzia degli obblighi convenzionali.</p>
<p>Aeroporti 2030 Levorato</p>	<p>Art. 1 co. 2</p>	<p>Altro aspetto rilevato e contestato riguarda l'imposizione delle <u>procedure di selezione per l'individuazione dei soci della società controllata</u>, quali partner industriali.</p> <p>“Nel caso in cui il deposito carburante è realizzato attraverso una società controllata dalla società di gestione aeroportuale, quest'ultima individua i soci della società controllata, quali partner industriali, attraverso procedure di selezione che garantiscano il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione”.</p>	<p>Nei commenti si specifica che l'imposizione di limitazioni riguardo alla composizione della compagine sociale della società controllata mediante la quale il gestore aeroportuale può acquistare e gestire il deposito carburante, subordinando la selezione del/i socio/i di minoranza a procedure assimilabili a gare ad evidenza pubblica, <u>possa limitare le decisioni strategiche e operative del gestore aeroportuale.</u></p> <p>Si chiede di espungere ogni previsione relativa alle procedure di selezione del/i socio/i della società controllata, ritenendo essenziale che il gestore aeroportuale, che già è tenuto ad esercitare il controllo ex art. 2359 c.c., non veda ulteriormente</p>	<p>L'osservazione non appare condivisibile, nella considerazione che il gestore aeroportuale <u>quale concessionario di un servizio pubblico è assoggettato ai principi di trasparenza e non discriminazione previsti dalla legislazione nazionale e comunitaria</u> recanti l'obbligo di esperire procedure di selezione assicura.</p>

			<p>compresa la propria libertà d'impresa nella scelta dei soci di minoranza.</p> <p>La presente indicazione vale anche in relazione alle due disposizioni che contemplano tale opzione, ovvero, il comma 2 dell'art. 1, relativo all'ipotesi dell'acquisto del deposito carburante, e il comma 1 dell'art. 3, avente ad oggetto la gestione dello stesso.</p>	
	Art.2 co. 1	<p>Molti richiedono la possibilità di prevedere una <u>proroga/differimento del termine di durata della subconcessione.</u></p>	<p>Si ritiene necessario prevedere la possibilità di una proroga della subconcessione con l'attuale proprietario perché, anche se avviate in tempo utile, le attività di perfezionamento di acquisto e di trasferimento operativo possono essere di diversa natura e non derivanti dalla volontà del gestore acquirente</p>	<p><u>L'esigenza è stata recepita</u> mediante l'inserimento di apposita previsione all'art 2, comma 1, ultimo periodo.</p>
	Art. 2 co. 1	<p>Con riferimento all'art. 2 della bozza di Regolamento, si chiede di meglio specificare le modalità attraverso le quali il gestore aeroportuale può perfezionare l'acquisto del deposito carburante.</p> <p>Nello specifico, si propone di prevedere che l'acquisto del deposito dall'attuale proprietario possa essere perfezionato, oltre che acquistando direttamente</p>	<p>Si ritiene che la proposta di modifica testé illustrata possa fugare ogni dubbio circa la possibilità di perfezionare l'acquisto del deposito carburante acquisendo, anche indirettamente,</p>	<p>Il regolamento - art.2, c.1- disciplina l'ipotesi di acquisto/costruzione dei depositi da parte della società di gestione o da società da essa controllata, ponendo quale condizione di carattere generale che <u>la società di gestione sia</u></p>

		<p>l'asset immobiliare, anche indirettamente o tramite società controllata, ai sensi dell'articolo 2359 cod. civ., <u>acquistando una partecipazione, totalitaria o di controllo</u>, nel capitale sociale della società titolare del deposito, l'azienda o il ramo d'azienda correlati.</p> <p>Commento simile: L'articolo in questione prevede che il gestore aeroportuale avvii le attività finalizzate all'acquisto del deposito carburante di proprietà di sub concessionari all'approssimarsi della scadenza delle relative convenzioni senza esplicitare che, ove il deposito privato sia di proprietà di una società di scopo, <u>l'acquisto possa avere a oggetto sia la società stessa che il solo pacchetto di maggioranza di tale società, così costituendosi quella "società controllata"</u> prevista dall'articolo 1, comma 1, e al contempo stabilendosi modi e tempi di durata e di sostituzione, con procedure di selezione che garantiscono il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione, dei soci industriali di minoranza.</p>	<p>partecipazioni, totalitarie o di controllo, nel capitale sociale delle società attualmente titolari dei depositi, dell'azienda o del ramo d'azienda correlati.</p> <p>Considerando l'attuale contesto di mercato, la proposta di modifica consentirebbe agli operatori aeroportuali di adottare soluzioni strategiche maggiormente rispondenti alle loro specifiche esigenze operative, agevolando le operazioni di acquisizione.</p>	<p><u>direttamente proprietaria o attraverso società da essa controllata.</u></p> <p>Sicché sarà in sede di presentazione del piano di cui all'articolo 5, comma 2 ad essere valutata la conformità della singola fattispecie prospettata rispetto alla disciplina regolamentare.</p>
<p>Professionista per conto di un operatore del settore - Nome del soggetto non riportato in accordo alla normativa privacy.</p>		<p>È stato rilevato un ulteriore profilo di tutela della concorrenza con un dovuto raccordo con il d.lgs. n.50/2016 e ciò in quanto per espressa previsione di legge (art. 200 co 2) le infrastrutture strategiche possono essere affidate a terzi mediante</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>concessione di costruzione e gestione;</u> - <u>affidamento unitario a contraente generale;</u> - <u>finanza di progetto (art. 183 d.lgs. n. 50/2016), tradizionalmente intesa (commi 1 e ss, art. 183 cit.);</u> <ul style="list-style-type: none"> - <u>PPP e società miste con socio di maggioranza (comma 16, art. 183 cit.);</u> 		<p>In ordine alle richiamate modalità di affidamento a terzi del deposito carburante si evidenzia come la ratio che sottende il regolamento <u>non è solo quella di ricondurre la proprietà del deposito al gestore aeroportuale ma soprattutto quella di assicurare, per le ragioni sopra esposte legate al rispetto degli obblighi scaturenti dal rapporto concessorio, che sia proprio il gestore aeroportuale ad essere il</u></p>

		<p>mediante proposta di project financing presentata da soggetti in possesso dei requisiti per partecipare a procedure di affidamento di contratti pubblici anche per servizi di progettazione eventualmente associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi, nonché associati con gli operatori certificati (comma 17, art. 183 cit.);</p> <p>mediante proposta di project financing presentata da investitori istituzionali, associati con gli operatori certificati (comma 17-bis, art. 183 cit.); o <u>qualsunque altra forma di affidamento prevista dal Codice compatibile con la tipologia dell'opera da realizzare</u>, con ciò consentendo, di volta in volta, di valorizzare lo specifico know-how industriale e gestionale (confacente al caso concreto) secondo valutazioni discrezionali di merito tecnico lasciate alla fase di indizione della procedura di selezione.</p>		<p>“dominus” della gestione dell'infrastruttura, condizione che non necessariamente risulterebbe soddisfatta nel caso in cui si facesse ricorso ai modelli segnalati.</p>
	<p>Art. 2 co. 2</p>	<p>Si propone di inserire un'opportuna previsione relativa alla possibilità che all'esito di una valutazione approfondita da parte del gestore aeroportuale, <u>non si ritengano sussistenti le condizioni per acquistare il deposito carburante già presente.</u></p>	<p>Con questa proposta di emendamento si intende disciplinare anche l'ipotesi in cui il gestore aeroportuale decida di provvedere alla realizzazione di un nuovo deposito, laddove, all'esito di una due diligence, emerga che quello già esistente sul sedime non garantisce il proseguimento di una gestione del servizio efficiente, in sicurezza e/o economicamente sostenibile.</p>	<p>L'osservazione ha trovato <u>recepimento nella disposizione di cui all'art. 2, co. 2</u>, attraverso l'inserimento della locuzione: <i>“ovvero di valutazioni di carattere economico o tecnico”</i>.</p>

Aeroporti 2030 Assaeroporti Levorato	Art. 3 co. 2	Con riferimento all'art. 3 co. 2, si suggerisce di <u>specificare il concetto di conduzione tecnica</u> e prevedere espressamente la possibilità di affidare a terzi anche l'attività di manutenzione.	Appare opportuno precisare, per maggiore chiarezza, che oltre alla conduzione tecnica possa essere affidata a terzi - per evidenti ragioni di efficienza operativa - anche l'attività di manutenzione.	<u>L'osservazione ha trovato recepimento all'articolo 3, co.2</u> con l'inserimento di una apposita previsione all'ultimo periodo del citato comma.
Aeroporti 2030 Levorato	Art. 1 co. 3 Art. 2 co. 3	Alcuni commentatori suggeriscono che <u>i costi di costruzione e di acquisto dei depositi carburante siano soggetti ad un modello di regolamentazione semplificata o ad hoc</u> stante la specificità delle attività in questione.	Si ritiene opportuno che il Regolamento rimandi alla definizione di un modello di regolazione semplificata ad hoc avente adeguati meccanismi di: i (i) definizione dei costi di gestione e degli ammortamenti operativi e ritorno sul capitale, con driver pertinenti legati ai metri cubi di carburante erogato e non ai volumi di passeggeri stimati; (ii) conguaglio per la mitigazione del rischio volume in capo al gestore.	<u>Non appare condivisibile l'esigenza di una specifica disciplina tariffaria legata all'infrastruttura deposito.</u>
		Quanto all'alternativa prevista dall'art. 2 co. 2 - che disciplina l'ipotesi dell'impossibilità all'acquisto, con conseguente <u>onere di costruzione di un nuovo deposito</u> - si ritiene necessario introdurre correttivi che tengano conto delle eventuali fattispecie in cui la costruzione di un nuovo deposito sia <u>eccessivamente gravosa in termini economico-finanziari</u> , nonché delle ipotesi in cui l'intervento richiesto <u>comporti un eccessivo "consumo di suolo"</u> e/o un <u>impatto ambientale significativo</u> e come		Quanto alla prima osservazione si rinvia a quanto sopra esposto in ordine alla modifica introdotta <u>all'art. 2, comma 2.</u> Per i costi di costruzione si fa riferimento a quanto disposto <u>articolo 1, co. 3.</u>

		tali non proporzionati rispetto alle finalità dell'intervento.		Per quel che attiene la seconda osservazione inerente il consumo di suolo tale tematica sia trattata sia nelle premesse del regolamento sia all'art. 2, co. 3
		<p>Fase transitoria e proroga:</p> <p>molti riportano come manchi nel regolamento una <u>disposizione transitoria volta a preservare la situazione attuale per un congruo periodo</u>, non inferiore alla naturale scadenza dei rapporti di subconcessione e/o comunque commerciali attualmente in essere con i terzi operatori, consentendo ai gestori, anche dopo tali scadenze, di disporre di un adeguato lasso di tempo per definire gli specifici scenari di ciascun aeroporto.</p>	<p>Al riguardo si rappresenta che le subconcessioni in argomento sono state, negli anni, sempre autorizzate dall'ENAC (spesso addirittura ereditate dai rapporti siglati da codesto Ente prima della sottoscrizione delle relative Convenzioni per la gestione totale degli aeroporti) e che alcuni rapporti in essere attribuiscono direttamente a terzi l'obbligo di procedere alla costruzione e gestione del deposito carburante. Analogamente, i progetti relativi alla costruzione e/o eventuale ricollocamento dei depositi hanno sempre ottenuto il preventivo avallo dall'ENAC e, proprio sulla base di tali autorizzazioni, i gestori hanno provveduto a</p>	<p>Si rileva che il regolamento per come articolato già reca una disciplina che garantisce la fase transitoria, in quanto nel caso in cui non risulti possibile l'acquisto del deposito esistente si autorizza la <u>proroga della sub concessione in vigore fino alla realizzazione e all'entrata in operatività del nuovo deposito</u>.</p> <p>Inoltre, l'art. 5 prevede che "Il presente regolamento entra in vigore alla data di adozione dello stesso".</p> <p>Per preservare la situazione attuale presso ogni aeroporto, al gestore è assegnato un termine di 6 mesi dall'entrata in vigore del regolamento per presentare un <u>piano</u> contenente le modalità e le tempistiche per ottemperare alle disposizioni contenute nel regolamento stesso".</p>

			<p>definire i rapporti commerciali in essere. Pertanto, in ragione del legittimo affidamento serbato e dei diritti e interessi sottesi agli accordi contrattuali in essere, riteniamo che il nuovo Regolamento debba necessariamente preservare i rapporti vigenti sino alla loro scadenza, anche al fine di scongiurare l'insorgenza di contenziosi</p>	
	Art., co.1	<p>Applicazione del Regolamento ai depositi localizzati sul demanio aeroportuale</p> <p>Manca disciplina relativa ai depositi esterni</p>		<p>Nelle premesse del regolamento, viene chiarita la <u>necessaria ubicazione del deposito carburante nell'ambito del sedime demaniale aeroportuale</u>, quale condizione per considerarlo, tra l'altro, infrastruttura centralizzata volta ad assicurare l'operatività dell'aeroporto con quel che ne consegue in ordine alle possibili azioni correttive da porre in essere qualora tale condizione non sia soddisfatta.</p>
	Art. 2 co. 2 e 4 (edizione 1, Rev.0)	Il regime di indennizzo non distingue fra le cause di impossibilità dell'acquisto: l'indisponibilità del venditore	L'equiparazione del trattamento ex co. 4 fra i due casi (indisponibilità del	<u>Non sembra porsi la necessità di un indennizzo</u> a favore del subconcessionario dell'area in

		<p>oppure che sia il gestore aeroportuale a decidere di non procedere all'acquisto.</p>	<p>o venditore dell'acquirente) non è equa, posto che nel secondo caso il gestore del deposito verrebbe penalizzato a causa di un'autonoma scelta della controparte aeroportuale. Andrebbero invece espressamente previste modalità di indennizzo analoghe a quelle di cui al co. 3, comprensive del lucro cessante per quota di durata residua della subconcessione che eventualmente oltrepassi l'entrata in esercizio del nuovo deposito.</p>	<p>cui è ubicato il deposito di proprietà dello stesso, ciò in quanto nel caso in cui il gestore aeroportuale decida di non acquistare il deposito, <u>la subconcessione avrà comunque termine alla sua naturale scadenza</u> e troveranno quindi applicazione le disposizioni che regolano il singolo rapporto di subconcessione.</p>
	<p>Art. 2 co. 1</p>	<p>Si riferisce ai depositi privati già presenti negli aeroporti senza esplicitare la disciplina relativa ai depositi, pur previsti nelle convenzioni di subconcessione, che <u>non siano stati ancora realizzati o siano in corso di realizzazione</u></p>		<p><u>Non si rende necessaria introdurre una disciplina ad hoc</u> per i depositi non ancora realizzati o in corso di realizzazione in quanto il regolamento troverà applicazione solo dalla data della sua entrata in vigore senza effetti retroattivi in relazione a rapporti e situazioni giuridiche dai quali siano emersi già diritti o legittime aspettative.</p>

		La bozza di regolamento non reca una disciplina circa le modalità di organizzazione e gestione del servizio e delle relative infrastrutture nei casi di <u>rete aeroportuale con gestore unico.</u>		La circostanza della presenza di una rete aeroportuale riconducibile ad una unica società di gestione <u>non sembra porre la necessità di una disciplina differenziata.</u>
--	--	---	--	---