



Associazione
Nazionale
Esercenti
Funiviari



Osservazioni nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 1678 inerente "Delega recepimento direttive appalti e concessioni"

Le proposte di modifica che seguono sono dettate dalla viva preoccupazione di rendere effettivo, già nel testo della legge delega, un adeguato livello di *chiarezza* del diritto (condizione prima ed essenziale per raggiungere un buon livello di *certezza* del diritto) in una materia alquanto composita, oltre che complessa, qual è quella della concessioni in generale.

Senza addentrarci in improprie ricostruzioni storiche e dogmatiche dell'istituto della concessione, basterà dire che è sotto gli occhi di tutti gli operatori del diritto la presenza nel nostro ordinamento di atti giuridici indifferentemente denominati "concessioni" che presentano, tuttavia, natura, finalità e disciplina assai diverse tra loro.

I «contratti di concessione» sono solo uno – anche se certamente assai cospicuo – dei componenti di quel variegato panorama, ma è indubbiamente solo a quel tipo di negozio che la direttiva 2014/23/UE si rivolge, e la stessa direttiva ha avuto cura di metterlo bene in chiaro, sia puntualizzando la nozione di "contratto di concessione" (una nozione, peraltro, già recepita nel nostro ordinamento nel d. lgs. n. 163 del 2006), sia esemplificando, nei considerando da 12 a 17, tutta una serie di fattispecie che potrebbero avere qualche elemento di connessione con la figura del «contratto di concessione», ma ne sono in realtà distinte (e più o meno distanti).

Ecco, allora, che sembra corretto che la legge delega, anche se fa esplicito riferimento alla direttiva 2014/23/UE e, quindi, alla disciplina del «contratto di concessione», non utilizzi il termine generico di «concessioni», il quale semanticamente e storicamente rimanda a strumenti giuridici molti dissimili tra loro, ma quello specifico di «contratti di concessione»; tale esigenza è quanto mai sentita nel testo della lettera *n)* del comma 1, dove si dà istruzione al Governo di attuare la direttiva 2014/23/UE adottando una «*disciplina organica della materia delle concessioni*».

Per la stessa esigenza, ma anche per rendere più concreto il monito di cui all'art. 14, comma

Sede operativa

c/o Confindustria Trento
Via A. Degasperi 77
38123 Trento

00 39 0461 360000
www.anef.it - presidenza@anef.iit

Sede legale

c/o Federturismo
viale Pasteur 10
00144 ROMA

C.f. 97053660581

24 ter, lett. b), L. 28.11.2005, n. 246 (secondo cui il legislatore non può, nel dare attuazione ad una direttiva comunitaria, estendere l'«*ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari*»), è proposto anche l'emendamento n. 3, con il quale, in sostanza, si precisa che nel dettare la disciplina organica della materia dei «contratti di concessione» il Governo debba esplicitare che quella disciplina non si applica alle fattispecie di cui ai considerando n. 12, 13, 14, 15, 16 e 17 della direttiva 2014/23/UE, affinché l'affermazione di quelle esclusioni, coerenti tanto con la normativa comunitaria quanto con la nozione di «contratto di concessione», non debba essere lasciata al lavoro, tal volta ondivago, degli interpreti, con sicura frustrazione dell'obbiettivo, pur ribadito alla lett. c) dello stesso comma 1 dell'articolo 1, della legge delega, di garantire un maggior livello di certezza del diritto.

La necessità di esplicitare espressamente le fattispecie escluse dalla normativa sui «contratti di concessione», invece che lasciare che siano enucleate di volta volta dagli interpreti con esegesi *a contrario* o “in negativo” rispetto alla definizione positiva del «contratto di concessione», si impone proprio perché rispetto a quei contratti, molto più che rispetto agli appalti, può esserci il rischio di confusione o improprie assimilazioni. Non è un caso, del resto, che anche il legislatore europeo abbia sentito l'esigenza di precisare, nei considerando della direttiva 2014/23/UE (ed in particolare nei considerando n. 12, 13, 14, 15, 16 e 17), le fattispecie che non dovrebbero configurarsi come contratti di concessione, mentre una simile preoccupazione non si coglie nelle direttive 2014/24/UE sugli appalti pubblici e 2014/25/UE per i settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Questi, dunque, gli emendamenti proposti:

Proposta di modifica n. 1

All'articolo 1, commi 1, lett. b), c), d), m), n)

sostituire le parole «*delle concessioni*» con le seguenti:

«*dei contratti di concessione*»

Sede operativa

c/o Confindustria Trento
Via A. Degasperi 77
38123 Trento

00 39 0461 360000
www.anef.it - presidenza@anef.it

Sede legale

c/o Federturismo
viale Pasteur 10
00144 ROMA

C.f. 97053660581



Associazione
Nazionale
Esercenti
Funiviari



Proposta di modifica n. 2

All'articolo 1, commi 1, let. o),

sostituire la parola «*concessioni*» con le seguenti:

«di contratti di concessione»

Proposta di modifica n. 3

All'articolo 1, commi 1, let. n), dopo le parole «*disciplina organica della materia delle concessioni*», o, se accolta la proposta n. 1, «*disciplina organica della materia dei contratti di concessione*», inserire le seguenti:

«, escludendo in modo esplicito dalla medesima le fattispecie di cui ai considerando n. 12, 13, 14, 15, 16 e 17 della direttiva 2014/23/UE, anche qualora le disposizioni normative interne facciano riferimento a provvedimenti di concessione»

Le motivazioni che spingono il settore imprenditoriale rappresentato dalla Associazione Nazionale Esercenti Funiviari a formulare le proposte di emendamenti sopra illustrate risiedono nel fatto che quel settore ha a che fare con la pubblica amministrazione in vario modo a seconda delle diverse legislazioni regionali, le quali spesso pongono a base dell'esecuzione o dell'esercizio di impianti di risalita atti denominati "concessioni" ma che raramente coincidono con i "contratti di concessione" di cui alla direttiva 2014/23/UE.

La maggior parte delle volte si tratta, in realtà, di provvedimenti con cui l'Ente locale preposto dal legislatore regionale (spesso la Provincia, talvolta la stessa Regione, altre volte il Comune) semplicemente abilita, stabilendone le condizioni, l'esecuzione e l'esercizio di un impianto di risalita su richiesta dell'imprenditore e non su iniziativa dell'Ente locale: nella maggior parte dei casi, quindi, trattasi di una situazione in tutto assimilabile a quella contemplata nel considerando 14 della Direttiva, secondo cui *«non dovrebbero configurarsi come concessioni determinati atti dello Stato membro, quali autorizzazioni o licenze, con cui lo Stato membro o una sua autorità pubblica stabiliscono le condizioni per l'esercizio di un'attività economica, inclusa la condizione di eseguire una determinata operazione, concesse di norma su richiesta dell'operatore economico e non su iniziativa*

Sede operativa

c/o Confindustria Trento
Via A. Degasperi 77
38123 Trento

00 39 0461 360000
www.anef.it - presidenza@anef.iit

Sede legale

c/o Federturismo
viale Pasteur 10
00144 ROMA

C.f. 97053660581



Associazione
Nazionale
Esercenti
Funiviari



dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore e nel cui quadro l'operatore economico rimane libero di recedere dalla fornitura dei lavori o servizi.».

E' opportuno sottolineare, inoltre, che il settore degli impianti di risalita ad uso sportivo turistico, pur apparentemente di nicchia, è in realtà un settore strategico perché trainante per l'intera filiera dell'economia di montagna.

Per comprendere le esigenze di questo settore, anche di fronte ad interventi legislativi come quello oggetto del disegno di legge in esame, aiuta anche sapere che l'attività di trasporto mediante gli impianti di risalita è, in realtà, solo uno dei componenti del complesso servizio offerto da un'impresa di questo settore e, specularmente, della composita azienda di quell'impresa; servizio, ed azienda, includono: l'impianto a fune per il trasporto in quota, la/le piste da sci, l'impianto di innevamento, una varietà di servizi accessori che vanno dalle linee elettriche, a quelle fognarie, ai magazzini, ai bacini per la raccolta di acqua alle sale pompe ecc., il tutto collocato su superfici di diversi ettari che spesso comprendono proprietà in regimi diversi tra loro: pubbliche, private, assoggettate ad usi civici, etc...

Ciascuno di quei componenti aziendali, inoltre, è sottoposto a provvedimenti abilitativi/autorizzativi distinti e, dunque, la concessione (intesa come atto distinto dal "contratto di concessione" di cui alla direttiva 2014/23/UE) per un impianto di risalita diviene parte integrante dell'azienda dell'impresa dell'esercente funiviario insieme all'autorizzazione per una pista da sci o per il sistema di innevamento artificiale.

Nel sistema turistico sportivo il trasporto a mezzo impianti a fune è solitamente finalizzato alla discesa con gli sci. La pista è quindi lo scopo vero del servizio fornito dalle imprese rappresentate dalla A.N.E.F.. Le piste sono variamente disciplinate da normative regionali, ma sono autorizzate o concesse al gestore con procedure totalmente o parzialmente indipendenti dalla concessione della linea funiviaria. Inoltre la disponibilità dei terreni attraversati, spesso privati, è ottenuta dalle imprese mediante contrattazioni dirette con i proprietari, senza alcun reale collegamento alla concessione per l'impianto di risalita.

E va pure ribadito che nella maggior parte delle legislazioni regionali, l'iniziativa per la localizzazione, la costruzione e l'esercizio di un impianto di risalita con finalità turistico sportive non proviene dagli enti pubblici, ma direttamente dalle imprese interessate nell'ambito di progetti di investimento, molto onerosi, che comprendono necessariamente il

Sede operativa

c/o Confindustria Trento
Via A. Degasperi 77
38123 Trento

00 39 0461 360000
www.anef.it - presidenza@anef.iit

Sede legale

c/o Federturismo
viale Pasteur 10
00144 ROMA

C.f. 97053660581



Associazione
Nazionale
Esercenti
Funiviari



collegamento con un sistema sciistico il cui ordinato sfruttamento è il vero fine di tutta l'operazione imprenditoriale in questo settore.

In tale contesto comporterebbe gravi conseguenze negative il rischio che, per un equivoco sul concetto di "concessione", si faccia ricadere nel sistema delineato dalla direttiva 2014/23/UE anche il mero provvedimento abilitativo, denominato concessione, richiesto in talune regioni per la costruzione e l'esercizio di un impianto di risalita.

A causa di un simile equivoco, per esempio, potrebbe accadere che il rinnovo di un provvedimento di concessione per un impianto di risalita, integrato in un sistema aziendale unitario più complesso, come abbiamo sopra descritto, potrebbe essere sottoposto alle procedure di evidenza pubblica previste dalla direttiva per le diverse fattispecie dei "contratti di concessione", con il risultato che quell'impianto, e solo quell'impianto, venga aggiudicato ad un'impresa diversa e concorrente, con conseguente smembramento dell'azienda dell'impresa che aveva realizzato e gestito per prima quell'impianto e l'aveva integrato in un sistema di piste, mezzi di innevamento, punti ristoro, magazzini, etc., del tutto estraneo all'oggetto della concessione; benché estraneo all'oggetto della concessione "messa a gara", quel sistema si troverebbe, così, in balia dell'impresa concorrente aggiudicataria del rinnovo della concessione per l'impianto di risalita, la quale si sarebbe assicurata, in quel modo, l'unica fonte di copertura economica di quel più ampio sistema sciistico che in realtà non gli appartiene (visto che il costo di quel sistema viene ripagato con il biglietto pagato dal cliente per l'accesso all'impianto) ponendosi quindi, ingiustificatamente, in una posizione di forza nei rapporti con l'impresa che ancora detenesse le piste ed il resto del sistema.

Inoltre, le stazioni invernali, comprensivi sia degli impianti che delle piste, sono spesso costruite in base a progetti complessivi realizzati per gradi nel tempo e l'incertezza di ottenere il rinnovo delle concessioni già acquisite o le nuove occorrenti per portare a compimento quei progetti si scontrerebbe con le necessità di programmazione, sia tecnica

Sede operativa

c/o Confindustria Trento
Via A. Degasperi 77
38123 Trento

00 39 0461 360000
www.anef.it - presidenza@anef.iit

Sede legale

c/o Federturismo
viale Pasteur 10
00144 ROMA

C.f. 97053660581



Associazione
Nazionale
Esercenti
Funiviari



che economica, delle aziende, con ulteriore impedimento alla libera iniziativa economica e agli investimenti privati, che in questo settore sono solitamente molto impegnativi economicamente.

Simili evenienze rendono palese che i meccanismi di evidenza pubblica, se impropriamente calati in questo peculiare settore di mercato, completamente privato, indurrebbero effetti di distorsione, e non di salutare sviluppo, della concorrenza, a tutto detrimento delle imprese, dei clienti e, in ultima analisi, del territorio montano e delle sue comunità.

Sede operativa

c/o Confindustria Trento
Via A. Degasperi 77
38123 Trento

00 39 0461 360000
www.anef.it - presidenza@anef.it

Sede legale

c/o Federturismo
viale Pasteur 10
00144 ROMA

C.f. 97053660581