LO SVILUPPO AEROPORTUALE ITALIANO NELLO SCENARIO DEL GREEN DEAL EUROPEO.

Marcello Vernola

Docente di Diritto Ambientale - Università di Cassino.

ABSTRACT

Il mondo delle gestioni aeroportuali in Italia ha subito una profonda trasformazione negli ultimi dieci anni. La crisi economica, il deficit di Stato ed il rispetto delle regole comunitarie sulla concorrenza e libero mercato hanno dato il via libera a corposi processi di dismissione delle partecipazioni pubbliche nelle società di gestione aeroportuale e all'intervento nel nostro mercato dei primi players stranieri. Lo Stato ha sviluppato il suo impegno sul fronte della pianificazione e le regole europee hanno comportato una capacità di regolazione di ENAC e Autorità di Regolazione dei Trasporti che oggi costituiscono un solido punto di riferimento nello scenario europeo. La UE ha voluto il Cielo Unico Europeo e con il Meccanismo per Collegare l'Europa, le TEN-T e i tre Pacchetti Aeroporti ha affermato la centralità del settore nelle politiche di sviluppo europeo; la nascita della Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea ha rappresentato una svolta rispetto ai rischi di una crescita del sistema a diverse velocità rispetto agli standard europei. I diritti degli operatori aeroportuali e i diritti dei consumatori hanno assunto centralità nella qualificazione dei gestori aeroportuali: i servizi di assistenza a terra oggi offrono un livello di qualità alto ed essenziale per rendere appetibile e concorrenziale il sistema aeroportuale europeo. Comprendere le dinamiche dell'affidamento delle concessioni e della gestione degli aeroporti, anche in relazione al loro sviluppo infrastrutturale, richiede una visione d'insieme dei processi amministrativi, urbanistici ed economico-finanziari nell'ambito di un settore regolato con estremo rigore dalla UE.

The world of airport management in Italy has undergone a profound transformation in the last ten years. The economic crisis, the state deficit and compliance with EU rules on competition and the free market have given the green light to substantial processes of divestment of public shareholdings in airport management companies and the intervention of the first foreign players in our market. The State has developed its commitment on the planning front and the European rules have entailed a regulatory capacity of ENAC and the Transport Regulatory Authority which today constitute a solid reference point in the European scenario. The EU wanted the Single European Sky and with the Mechanism to Connect Europe, the TEN-T and the three Airport Packages it affirmed the centrality of the sector in European development policies; the establishment of the European Aviation Safety Agency represented a turning point with respect to the risks of system growth at different speeds compared to European standards. The rights of airport operators and the rights of consumers have assumed centrality in the qualification of airport operators: ground handling services today offer a high and essential level of quality to make the European airport system attractive and competitive. Understanding the dynamics of granting concessions and airport management, also in relation to their infrastructural development, requires an overview of the administrative,

urban and economic-financial processes within a sector regulated with extreme rigor by the EU.

SOMMARIO: 1. Il Libro Bianco dei Trasporti; le Reti Transeuropee dei Trasporti TEN-T; il Cielo Unico Europeo e il Meccanismo per Collegare l'Europa; il Green Deal e la Legge Europea sul Clima. 2. La liberalizzazione degli aeroporti secondo la normativa comunitaria alla luce della evoluzione dei Trattati europei; i tre Pacchetti aeroporti; l'equità di accesso agli aeroporti; i servizi di assistenza a terra; il Regolamento Basico e l'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea. 3. La risposta alla crisi del COVID-19. 4. La disciplina sulle concessioni aeroportuali in Italia: la riforma del Codice della Navigazione; le competenze dell'ENAV e dell'ENAC; le competenze dell'ART sui diritti aeroportuali. 5. La Convenzione per l'affidamento della concessione. 6. I diritti aeroportuali e le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. 7. La risoluzione delle controversie sui diritti aeroportuali 2020. 8. I contratti di programma. 9. Il Master Plan o Piano di Sviluppo Aeroportuale. 10. Le procedure di approvazione di progetti e varianti di opere e impianti aeroportuali. 11. Il Certificato di Aeroporto. **12.** Conversione dei certificati di aeroporto. **13.** Il Regolamento di Scalo. 14. La tutela urbanistica delle aree limitrofe - Il Piano di Rischio. 15. L'Accordo Quadro Gestore aeroportuale - ENAV. 16. Il Manuale di aeroporto. 17. La carta dei servizi dei gestori aeroportuali passeggeri). 18. La carta dei servizi del gestore aeroportuale (settore merci). 19. La liberalizzazione dei servizi aeroportuali. 20. L'applicazione delle norme Antitrust ai servizi aeroportuali e di handling. 21. L'impatto della regolazione degli slot aeroportuali sullo sviluppo del sistema aeroportuale. 22. La normativa comunitaria per l'assegnazione di bande orarie. 23. La normativa nazionale per l'assegnazione di bande orarie. 24. Il Piano nazionale aeroporti e gli aeroporti di interesse strategico. 25. Il processo di privatizzazione del sistema aeroportuale italiano e l'evoluzione del mercato delle gestioni aeroportuali. 26. I piani di risanamento delle società con partecipazioni pubbliche. 27. Le società di gestione degli Aeroporti strategici. 28. Le Società di gestione degli aeroporti di interesse nazionale. 29. Gli investimenti privati nel settore aeroportuale. 30. Conclusioni.

1- Libro Bianco dei Trasporti; Reti Transeuropee dei Trasporti TEN-T; il Cielo Unico Europeo e il Meccanismo per Collegare l'Europa; il Green Deal e la Legge Europea sul Clima.

Nello scenario europeo il sistema del trasporto aereo ed il connesso sistema aeroportuale hanno subito negli ultimi due decenni una vera e propria metamorfosi che ne ha coinvolto tutte le principali componenti con il risultato di modifiche importanti e strutturali. Una nuova rivoluzione è alle porte alla luce degli effetti della Pandemia e delle nuove connesse strategie finanziarie UE, oltre che degli effetti dei cambiamenti climatici e del connesso Green Deal europeo. Gli ultimi anni hanno visto, in coincidenza con le prime liberalizzazioni, la moltiplicazione dei vettori, delle rotte e degli scali nel mondo con l'aumento del numero degli aeroporti e la modernizzazione delle strutture e delle infrastrutture interessate. Di conseguenza è aumentato il numero degli aeroporti e la modernizzazione delle infrastrutture interessate ha coinvolto sempre più soggetti privati non solo a livello nazionale e comunitario ma, soprattutto a livello intercontinentale. Sono cambiati i sistemi di regolazione, le dinamiche tariffarie e la programmazione degli interventi per lo sviluppo stesso degli aeroporti e delle loro infrastrutture.

L'Unione Europea aveva affrontato il tema dello sviluppo sistemico del sistema aeroportuale sin dal Libro bianco dei trasporti del 28 marzo 2011 e dalla Comunicazione COM(2011)823 del 1° dicembre 2011 sulla politica aeroportuale europea con l'allegato "Pacchetto aeroporti", evidenziando la necessità di una maggiore integrazione tra aeroporti e altre modalità di trasporto, nonché, preso atto della congestione degli scali, l'incremento della capacità degli aeroporti per far fronte alla domanda crescente dei passeggeri, in particolare verso Paesi extraeuropei e verso zone europee poco collegate. Si auspicavano già sostegni al sistema mediante investimenti pubblici e privati, nel rispetto della normativa sugli aiuti di Stato.

Sul piano infrastrutturale la UE si è così adeguata ai nuovi scenari adottando lo strumento vigente di pianificazione, il Regolamento (UE) 1315/2013, che ha definito una revisione della rete TEN-T (Trans-European Network Transports), attraverso una struttura a due livelli, consistente in una rete globale e una rete centrale, basate su una metodologia comune e trasparente, affinché costituiscano il più alto livello di pianificazione di infrastrutture all'interno dell'Unione. La definizione della rete centrale dovrebbe intervenire entro il 2030, data entro la quale dovrebbero essere adottate le misure necessarie a svilupparla.

La rete centrale dovrebbe costituire la spina dorsale dello sviluppo di una rete di trasporto multimodale e sostenibile e stimolare lo sviluppo dell'intera rete globale concentrando la sua azione sulle componenti della rete transeuropea dei trasporti con il più alto valore aggiunto europeo, e quindi sulle tratte transfrontaliere, sui collegamenti mancanti, sui punti di connessione multimodali e sulle principali strozzature, anche al fine di contribuire a ridurre del 60 %, entro il 2050, le emissioni di gas-serra derivanti dai trasporti rispetto ai livelli del 1990. La rete centrale è basata su un "approccio per corridoi" che dovranno includere almeno tre modalità differenti di trasporto; attraversare almeno tre Stati membri e prevedere l'accesso ai porti marittimi.

La suddetta rete è articolata in 9 corridoi principali: 2 corridoi nord-sud, 3 corridoi estovest e 4 corridoi diagonali. L'Italia è interessata da quattro corridoi (Baltico-Adriatico;
Mediterraneo; scandinavo-mediterraneo; Reno-Alpi), che comprendono 9 nodi urbani, 11
aeroporti della rete centrale (Milano Linate, Milano Malpensa, Roma Fiumicino, BergamoOrio al Serio, Bologna-Borgo Panigale, Cagliari-Elmas, Genova-Sestri, Napoli-Capodichino,
Palermo-Punta Raisi, Torino-Caselle e Venezia-Tessera), 14 porti marittimi della rete, 5 porti
fluviali e 15 interporti.

L'Unione europea ha tracciato il nuovo scenario strategico delle proprie politiche di sviluppo, e di conseguenza dei trasporti, anche attraverso l'emanazione del Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che ha introdotto e disciplinato il Meccanismo per Collegare l'Europa (MCE), modificativo del regolamento (UE) n. 913/2010 e abrogativo dei regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010; trasporti, energia e comunicazioni sono ritenute dal Green Deal le tre chiavi di volta sinergiche su cui investire tramite il MCE per una transizione verde e digitale.

Nel settore dei trasporti, tale Regolamento si pone l'obiettivo di fornire sostegno ai progetti di interesse comune identificati nell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1315/2013 che, nello specifico, perseguono l'ottimizzazione dell'integrazione e dell'interconnessione dei modi di trasporto e di accrescere l'interoperabilità dei servizi di trasporto, assicurando nel contempo l'accessibilità alle infrastrutture di trasporto. Il conseguimento di questi obiettivi si misura, tra l'altro, in base al numero di piattaforme logistiche multimodali, inclusi porti interni e marittimi e aeroporti collegati alla rete ferroviaria, e terminali ferroviario-stradali migliorati. Il programma, inizialmente varato e finanziato per il periodo 2013/2020, è stato rifinanziato per il periodo 2021/2027 e prevede 25,81 miliardi di EUR per il settore trasporti.

Gli investimenti avviati nelle reti infrastrutturali europee dei trasporti, dell'energia e digitali consentiranno di promuovere sia la transizione verde che digitale contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi del Green Deal europeo e del decennio digitale. In questo modo verranno gettate le basi per consentire la trasformazione verde e digitale anche nel settore europeo dei trasporti e nel contempo farlo diventare più resiliente rispetto alle crisi future. L'obiettivo è quello di pervenire ad una riduzione del 90% delle emissioni entro il 2050 anche con un sistema di trasporti intelligente, che avrà sempre più il trasporto ferroviario quale perno centrale in quanto ritenuto sicuro, economico e accessibile, oltre che ambientalmente sostenibile.

La recente Legge Europea sul Clima in linea con il Green Deal europeo ha istituito il quadro per il conseguimento della neutralità climatica volta ad includere l'obiettivo di riduzione dei gas ad effetto serra del 55% entro il 2030 e zero emissioni nette entro il 2050. Anche la conseguente Strategia Italiana di lungo Termine sulla riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra adottata dal Governo nel gennaio 2021, nell'ambito del percorso di decarbonizzazione ha individuato, fra le opzioni prioritarie, per il trasporto passeggeri la riduzione della mobilità con consumi energetici (telelavoro) , la promozione dell'intermodalità, con uno spostamento dal trasporto su gomma privato verso quello pubblico e in particolare ferroviario, nonché la riduzione dei km/pass per i voli aerei.

La rete globale dovrebbe essere completata e adeguata alle pertinenti disposizioni degli orientamenti entro il 2050.

Il Green Deal europeo prevede altresì che "nel settore dell'aviazione saranno ripresi i lavori per l'adozione della proposta della Commissione relativa ad un autentico cielo unico europeo¹ che contribuirà a ridurre in modo significativo le emissioni prodotte dal trasporto aereo. La mobilità multimodale automatizzata e connessa svolgerà un ruolo sempre più importante, insieme ai sistemi intelligenti di gestione del traffico resi possibili dalla digitalizzazione. Il sistema dei trasporti dell'UE sarà reso idoneo a sostenere nuovi servizi di mobilità sostenibile in grado di ridurre il traffico e l'inquinamento, in particolare nelle aree urbane. Attraverso i propri strumenti di finanziamento, come il MCE, la Commissione contribuirà allo sviluppo di sistemi intelligenti di gestione del traffico e di soluzioni del tipo "mobilità come servizio" (dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni del 11.12.2019).

Nel settembre 2020 la Commissione ha conseguentemente proposto un aggiornamento del quadro normativo CUE (2020/0264(COD)), allo scopo di garantire una gestione del traffico aereo più sostenibile e resiliente, in linea con il Green Deal europeo, attribuendo all'EASA competenze nella valutazione delle prestazioni del CUE, attraverso modifiche al regolamento relativo all'istituzione del CUE (2013/0186(COD)) e al regolamento (UE) 2018/1139.

La recente Pandemia ha richiesto una risposta unitaria della UE evolutasi attraverso il programma Next Generation EU a cui l'Italia ha risposto con il PNRR Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in cui sono state effettuate scelte strategiche sul piano dello sviluppo infrastrutturale dei trasporti in chiave funzionale ad una politica di sviluppo sostenibile. Il Governo non ha inteso accettare le istanze di Assoaeroporti tese a sostenere l'ottimizzazione dell'attuale rete aeroportuale per competere in condizioni concorrenziali nei nuovi scenari internazionali del traffico aereo.

¹ L'iniziativa del cielo unico europeo (CUE) è stata avviata nel 1999 con l'obiettivo di migliorare lo svolgimento delle attività di gestione del traffico aereo (ATM) e dei servizi di navigazione aerea (ANS) attraverso una migliore integrazione dello spazio aereo europeo. I vantaggi dichiarati dell'iniziativa sono potenzialmente enormi: rispetto al 2004, il CUE (una volta completato, intorno al 2030-2035) potrebbe triplicare la capacità dello spazio aereo, dimezzare i costi dell'ATM, migliorare enormemente la sicurezza e ridurre del 10% l'impatto del trasporto aereo sull'ambiente. L'iniziativa in questione è stata avviata in risposta ai ritardi connessi alla navigazione aerea, che in Europa hanno raggiunto l'apice verso la fine degli anni Novanta. Il CUE è inteso a ridurre la frammentazione dello spazio aereo europeo (tra Stati membri, tra uso civile e militare e tra tecnologie), aumentando in tal modo la sua capacità e l'efficienza della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea. L'iniziativa è per sua natura paneuropea e la sua attuazione è aperta ai paesi vicini. Nella pratica, il cielo unico europeo dovrebbe ridurre i tempi di volo (grazie all'accorciamento delle tratte e alla diminuzione dei ritardi) e, conseguentemente, diminuire i costi dei voli e le emissioni degli aeromobili. La prima serie di requisiti comuni per l'istituzione del cielo unico europeo è stata adottata nel 2004 (CUE I); in essa figurano il regolamento (CE) n. 549/2004 che stabilisce i principi generali per l'istituzione del cielo unico europeo, il regolamento (CE) n. 550/2004 sulla fornitura di servizi di navigazione aerea, il regolamento (CE) n. 551/2004 sull'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo e il regolamento (CE) n. 552/2004 sull'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo. Tale quadro è stato poi modificato nel 2009 (CUE II) per includere i meccanismi basati sulle prestazioni (regolamento (CE) n. 1070/2009). È stato inoltre integrato mediante l'estensione delle norme dell'UE in materia di sicurezza aerea (e delle relative competenze dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea) alla gestione del traffico aereo, ai servizi di navigazione aerea e alle operazioni aeroportuali[5]. Parallelamente, sono state adottate varie norme di attuazione e norme tecniche da parte della Commissione, attraverso la procedura di comitato, e, con minor frequenza, dal legislatore.

2. La liberalizzazione degli aeroporti secondo la normativa comunitaria alla luce della evoluzione dei Trattati europei; i tre Pacchetti aeroporti; l'equità di accesso agli aeroporti; i servizi di assistenza a terra; il Regolamento Basico e l'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea.

Il trasporto aereo si è tradizionalmente sviluppato con la guida e il controllo dei governi nazionali. In Europa tale impostazione si è generalmente tradotta nel monopolio dei vettori aerei nazionali, spesso a proprietà pubblica, nella proprietà/gestione pubblica degli aeroporti. Il trasporto aereo internazionale, basato su accordi bilaterali tra Stati, si è sviluppato di conseguenza, caratterizzandosi per il rigido controllo, in particolare, dell'accesso al mercato e dei regimi di proprietà dei vettori. Tale assetto oligopolistico era sempre meno in linea con l'innalzamento del tenore di vita e la conseguente crescita del mercato passeggeri. Dagli anni ottanta, l'aviazione civile internazionale è dovuta passare da un'economia amministrata a un'economia di mercato: ad esempio, nel 1978 l'Airline Deregulation Act degli Stati Uniti ha completamente liberalizzato il mercato statunitense.

In Europa, a seguito dell'adozione dell'Atto unico europeo del 1986 e del completamento del mercato interno, come già accennato, sono stati adottati diversi «pacchetti» legislativi che hanno gradualmente trasformato i mercati nazionali protetti dell'aviazione in un mercato unico competitivo del trasporto aereo. In particolare, il «primo pacchetto» (1987) e il «secondo pacchetto» (1990) hanno reso più flessibili le norme relative a tariffe e capacità. Nel 1992 il «terzo pacchetto» (composto segnatamente dai regolamenti (CEE) n. 2407/92, 2408/92 e 2409/92 del Consiglio, oggi sostituiti dal regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio) ha rimosso tutte le restanti restrizioni commerciali applicabili alle compagnie aeree europee operanti nell'UE, istituendo così il «mercato unico europeo dell'aviazione». Quest'ultimo è stato quindi esteso alla Norvegia, all'Islanda e alla Svizzera.

L'equità di accesso agli aeroporti e ai servizi aeroportuali è garantita dal regolamento (CEE) n. 95/93, che prevede, per gli aeroporti congestionati, l'assegnazione equa, non discriminatoria e trasparente di bande orarie alle compagnie aeree da parte di un «coordinatore delle bande orarie» indipendente.

La direttiva 96/67/CE ha gradualmente aperto alla concorrenza il mercato dei servizi di assistenza a terra. Inoltre, la direttiva 2009/12/CE stabilisce i principi di base per la riscossione dei diritti aeroportuali corrisposti dai vettori aerei per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali.

Al fine di dotare i paesi membri di regole comuni per il raggiungimento di elevati livelli di sicurezza e compatibilità ambientale, nonché il libero scambio di merci, prodotti e servizi, la UE ha adottato il Regolamento CE n.216/2008, così come modificato dal Regolamento n.1108/2009, comunemente denominato Regolamento Basico, la cui attuazione è delegata all'ENAC, con cui ha disciplinato la attività di progettazione, manutenzione gestione degli aeroporti prevedendo il soddisfo di specifici requisiti degli aeroporti, equipaggiamenti aeroportuali e operazioni aeroportuali elencati all'allegato V bis e, se applicabile, allegato V ter.

		ED		

Al fine di garantire un livello elevato di sicurezza area nell'UE con il citato Regolamento n.216/2008 è stata istituita l'Agenzia europea per la sicurezza aerea EASA, incaricata tra l'altro dell'elaborazione di dette norme. I requisiti in materia di sicurezza da osservare in tutti gli aeroporti dell'UE sono altresì stati armonizzati (va tuttavia rilevato che gli Stati membri mantengono la facoltà di applicare misure di sicurezza più rigorose.

La UE ha inoltre emanato il Regolamento (UE) n. 139/2014 che disciplina gli aeroporti europei, e quindi anche gli scali nazionali, che rientrano nel campo di applicabilità del Regolamento n. 216/2008 art. 4 comma 3 bis, e che vengono ad essere caratterizzati da importanti aspetti innovativi di ampia e complessa portata, da quello gestionale e tecnico operativo a quello normativo regolamentare.

I destinatari del Regolamento sono:

- gli Stati Membri,
- le competenti Autorità dell'Aviazione Civile (NAA) per la certificazione e la sorveglianza degli aeroporti certificati,
- gli Aeroporti (Aerodromes) che rientrano nell'applicabilità di cui all'art. 4 comma 3 bis del Regolamento Basico,
- i relativi Gestori (Aerodrome Operators),
- i Fornitori dei servizi di gestione del piazzale (Apron Management Service AMS Providers).

Il Regolamento (UE) n. 139/2014 è costituito da una serie di articoli (artt. 1 -11) destinati agli Stati Membri e da una serie di Implementing Rules - IRs , raccolte in tre distinte Parti e denominate rispettivamente:

- Part ADR.AR (Part Authority Requirements, per le competenti Autorità);
- Part ADR.**OR** (Part **O**rganisation **R**equirements, per i Gestori aeroportuali);
- Part ADR. OPS (Part Operation Requirements, per le Operazioni aeroportuali).

L'ENAC, come previsto dall'art. 4 del Regolamento n. 139/2014 "Informazioni all'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea", ha comunicato all'EASA l'elenco dei 43 aeroporti italiani che rientrano nell'applicabilità di cui all'art. 4 comma 3bis del Reg. (CE) n. 216/2008.

3. La risposta alla crisi del COVID-19.

A seguito della pandemia di COVID-19 sono state adottate diverse misure per rispondere alle difficoltà incontrate dal settore dell'aviazione:

■ Il Regolamento UE 2020/459, adottato in data 30 marzo 2020, il quale modifica il precedente regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, disciplinante le norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari. Il 14 ottobre 2020 la Commissione ha deciso di adottare, tramite delega, una decisione volta a prorogare la

- deroga all'assegnazione delle bande orarie per coprire l'intera stagione invernale, ossia fino al 27 marzo 2021, termine prorogabile fino alla cessazione della pandemia.
- Il Regolamento (UE) 2020/698 adottato in data 25 maggio 2020, che disciplina misure specifiche e temporanee in considerazione dell'epidemia di COVID-19 con particolare attenzione al rinnovo o alla proroga di alcuni certificati, licenze e autorizzazioni e al rinvio di talune verifiche e attività formative periodiche in determinati settori della legislazione in materia di trasporti. Nel settore del trasporto aereo, il testo modifica temporaneamente il regolamento (CE) 1008/2008 avente ad oggetto norme comuni per la prestazione di servizi aerei nell'UE alla luce della pandemia di COVID-19, così da permettere alla Commissione e alle autorità nazionali di fronteggiare più facilmente le conseguenze della pandemia e attenuare le conseguenze per il trasporto aereo.

Inoltre, per fronteggiare la crisi economica, la Commissione ha emanato provvedimenti temporanei per le misure di aiuto di Stato che permettono ai singoli Governi di fornire assistenza alle imprese in crisi, oltre alle possibilità offerte dalle attuali norme sugli aiuti di Stato. Gli Stati membri hanno successivamente proposto una serie di misure per l'intera economia nonché alcune misure settoriali.

4. La disciplina sulle concessioni aeroportuali in Italia: la riforma del Codice della Navigazione; le competenze dell'ENAV e dell'ENAC; le competenze dell'ART sui diritti aeroportuali.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione è stata introdotta all'art.117 la previsione che gli aeroporti rientrino tra le materie oggetto di legislazione concorrente Stato-Regioni e che in capo allo Stato italiano non sussiste nessun obbligo - neppure in qualità di membro della Comunità europea - di privatizzare le società di gestione aeroportuale.

Il previgente Codice della Navigazione, approvato nel 1942, disciplinava la materia sulla base delle esigenze e delle condizioni di mercato dell'epoca, senza disciplinare l'ipotesi di concessione totale degli aeroporti. Con il Decreto legislativo 96/2005 è stata approvata la riforma con modifica della sua parte aeronautica, ulteriormente modificata con il Decreto legislativo 151/2006. La riforma ha aggiornato ed adeguato alle reali condizioni di mercato la normativa sugli aeroporti e le gestioni aeroportuali (disciplinando finalmente le concessioni totali), il regime amministrativo dei mezzi, le funzioni di polizia e di vigilanza assegnate all'ENAC (precedentemente assegnate al Direttore di aeroporto), i servizi aerei ed aeroportuali, le responsabilità dei soggetti operanti nel settore, dando all'Enac la possibilità di assolvere più fluidamente i suoi compiti, nel pieno rispetto della normativa comunitaria e internazionale, individuata quale autorità di vigilanza, con competenza sulla attività di regolazione, controllo e certificazione. All'ENAV è stata affidata la fornitura di servizi di navigazione aerea. Il Codice ora prevede la definizione delle funzioni principali del gestore aeroportuale, che deve essere adeguatamente certificato dall'autorità unica.

La disciplina sulle gestioni aeroportuali è stata introdotta della legge 24 dicembre 1993, n.537, il cui articolo 10 ha previsto l'istituzione di apposite società di capitali per la gestione

dei servizi e per la realizzazione e gestione delle infrastrutture di aeroporti, gestiti anche in parte dallo Stato, aperte alla partecipazione delle Regioni e degli enti locali interessati.

La stessa norma ha chiarito che l'affidamento in concessione della gestione alle società costituite ai sensi dell'articolo 10, comma 13, dev'essere effettuato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri del tesoro, delle finanze e dei lavori pubblici, sulla base di un programma di interventi, corredato da piano economico-finanziario. La durata della concessione può superare i limiti temporali di cui all'articolo 694 del Codice della Navigazione, in relazione al piano degli investimenti, fino ad un limite massimo di quaranta anni.

In ogni caso, l'affidamento in concessione della gestione alle società è stato subordinato alla verifica da parte del Ministro dei Trasporti e della Navigazione del rispetto di una serie di condizioni quali l'assunzione del personale già dipendente dal precedente gestore e l'applicazione del Contratto collettivo Nazionale di Lavoro Aeroportuale ovvero, qualora ne ricorrano i presupposti del contratto collettivo per i servizi accessori, anche sulla base delle disposizioni di cui al comma 12 dell'articolo 10 della legge n. 537/1993.

Le condizioni e i limiti delle autorizzazioni sono stabilite dal Ministro dei trasporti e della navigazione al fine di salvaguardare i livelli qualitativi delle prestazioni offerte agli utenti. la sicurezza dell'attività aeroportuale, l'affidabilità economica delle gestioni.

L'art. 17 del D.L. n. 67/1997 recante disposizioni urgenti in tema di occupazione - convertito dalla legge n. 135/97 – ha, inoltre, previsto la possibilità della anticipata occupazione del demanio aeroportuale stabilendo che in attesa del rilascio della concessione globale, il Ministro dei Trasporti può autorizzare, su richiesta, i soggetti titolari di gestioni parziali aeroportuali, anche in regime precario, all'occupazione ed all'uso dei beni demaniali rientranti nel sedime aeroportuale.

Il Ministero dei Trasporti, con decreto n.521/97, ha emanato il Regolamento previsto dall'articolo 10, comma 13, della L. n. 537/93, relativo alla costituzione di società di capitali per la gestione totale degli aeroporti ed ai criteri per l'affidamento della relativa concessione, disciplinata attraverso una convenzione-tipo che ha ad oggetto la progettazione, lo sviluppo, la realizzazione, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali comprensivi dei beni demaniali così come stabilito dalla Circolare ANAC del 20 ottobre 1999 n. 12479.²

5. La Convenzione per l'affidamento della concessione.

La Convenzione disciplina la responsabilità in capo al concessionario della conduzione e della manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, degli impianti e delle infrastrutture concernenti l'attività di gestione anche tramite l'affidamento in subconcessione di aree e locali destinati alle attività aeronautiche.

La società di gestione eroga con continuità e regolarità, nel rispetto del principio di imparzialità e secondo le regole di non discriminazione dell'utenza, i servizi di propria

² L'art. 5 del D.Lgs. n.85 del 2010 (legge sul federalismo demaniale) ha previsto il trasferimento degli aeroporti di interesse regionale e locale appartenenti al demanio aeronautico (che non siano di interesse nazionale) ai rispettivi enti locali: Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane.

competenza e garantisce idonei "standard" di servizio offerti all'utenza e provvede a corrispondere il canone annuo di concessione determinato ai sensi dell'art 2, comma 188, L. n. 662/96.

I proventi della concessionaria sono così articolati: i diritti per l'uso degli aeroporti di cui alla L. n. 324/76, la tassa di imbarco e sbarco sulle merci trasportate per via aerea di cui alla L. n. 117/74, le entrate derivanti dall'esercizio dell'attività aeroportuale, diretta o indiretta, nonché dalla utilizzazione delle aree del sedime aeroportuale e dal loro sfruttamento economico da parte di terzi.

La concessione della gestione totale dell'aeroporto comporta il trasferimento in uso alla concessionaria delle aree, degli immobili e degli impianti facenti parte del sedime aeroportuale; le opere realizzate dalla concessionaria o da terzi sul sedime aeroportuale si considerano di proprietà dei soggetti che le hanno realizzate sino al termine dell'affidamento della gestione aeroportuale. Ovviamente, lo Stato, al termine della concessione, riacquisisce la piena proprietà degli immobili, degli impianti fissi e delle altre opere comunque realizzate dalla concessionaria o da terzi sul suolo demaniale dell'aeroporto. I beni mobili e le attrezzature acquistati con proprie disponibilità finanziarie nel periodo di affidamento della concessione rimangono in proprietà dell'acquirente salvo il diritto dell'E.N.A.C. di acquisirli in tutto o in parte al valore corrente di mercato.

La società di gestione mette a disposizione gratuitamente i locali e le aree necessarie all'espletamento dei compiti dell'E.N.A.C. e degli altri soggetti pubblici istituzionalmente presenti in aeroporto impegnandosi ad effettuare, su richiesta, la manutenzione ordinaria e straordinaria nonché a provvedere alla conduzione degli impianti ed alle relative forniture. In tutti gli altri casi il corrispettivo dovuto alla concessionaria è determinato dall'E.N.A.C, tenuto conto del costo di realizzazione e del valore commerciale dei beni, nonché sono posti a carico dell'Amministrazione richiedente gli oneri per manutenzione, somministrazione e servizi.

In caso di rinuncia del concessionario o di revoca del concedente, qualora risultassero beni non completamente ammortizzati, l'E.N.A.C. o il subentrante provvedono a rimborsare alla concessionaria il valore delle opere realizzate con fondi della medesima nei limiti della quota di valore residuo.

L'E.N.A.C., con provvedimento motivato, emesso previa diffida, dispone la revoca della concessione nelle seguenti ipotesi: a) casi previsti dal codice della navigazione; b) gravi ovvero reiterate violazioni della disciplina relativa alla sicurezza; c) mancata presentazione del Piano regolatore di aeroporto nei termini; d) mancato ed immotivato rispetto del programma di intervento e del piano degli investimenti; e) grave e immotivato ritardo nell'attuazione degli stessi; f) verificarsi di eventi da cui risulti che la concessionaria non si trova più nella capacità di gestire l'aeroporto.

L'E.N.A.C. dichiara, inoltre, senza previa diffida, la decadenza automatica della concessione nelle seguenti ipotesi: a) ritardo per più di dodici mesi nel pagamento del canone; b) dichiarazione di fallimento della concessionaria. Alla concessionaria decaduta non spetta alcun rimborso per le opere eseguite né per le spese sostenute. L'E.N.A.C., ove non ritenga di dover dichiarare la decadenza della concessione, ha la facoltà di applicare a carico

della concessionaria una sanzione pecuniaria fino all'importo massimo del 50% del canone concessorio.

La materia dei diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile è disciplinata dalla Legge n. 324/1976 in base alla quale il movimento degli aeromobili privati e delle persone negli aeroporti nazionali aperti al traffico aereo civile è assoggettato al pagamento alla Pubblica Amministrazione o alla società concessionaria dei diritti di approdo, partenza, sosta, ricovero per gli aeromobili e imbarco per i passeggeri.

A tali diritti va aggiunta la tassa di imbarco e sbarco merci prevista dalla Legge n. 117/1974. In virtù del D.M. 24 marzo 1994, non è dovuto alcun diritto da parte delle compagnie aeree in relazione ai voli postali notturni.

Allo stato attuale la maggior parte degli aeroporti italiani sono stati affidati in concessione totale tramite convenzioni a diverse società.

L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture, nella sua indagine sulla gestione aeroportuale in Italia riferisce che " alla luce di tutte le considerazioni che precedono, dall'analisi relativa alle modalità con le quali sono state rilasciate le concessioni di gestione aeroportuale è emerso che la gran parte delle concessioni sino ad ora assegnate è stata affidata per un periodo di 40 anni senza ricorrere alla procedura concorsuale, come sarebbe previsto, in linea generale, dalla legge 537/1993. Gli attuali gestori degli aeroporti italiani non hanno espletato alcuna procedura di evidenza pubblica per ottenere il rilascio della concessione totale, che è stata concessa o con leggi ad hoc o sulla base del DM 521/97 che mira ad una progressiva sostituzione delle gestioni parziali con gestioni totali (da operarsi in via prioritaria tramite affidamento diretto e solo in via residuale tramite gara ad evidenza pubblica). Allo scadere delle convenzioni in corso (la prima scade nel 2027) si dovrà provvedere all'affidamento della gestione dei vari aeroporti mediante gara pubblica secondo le sopra descritte disposizioni del Codice della Navigazione".

Numerose le pronunce in merito, come ad esempio la Deliberazione ANAC n. 20 Adunanza del 12 novembre 2014, avente ad oggetto la verifica di legittimità di una procedura ad evidenza pubblica per la sottoscrizione da parte del Comune di Comiso, con pagamento di sovrapprezzo, di azioni di nuova emissione della SO.A.CO. spa, società per la gestione dell'aeroporto di Comiso, pari al 51% del capitale sociale. Dall'esame del procedimento era emerso che la procedura de qua – pur essendo finalizzata all'individuazione dell'azionista privato di maggioranza di una società (SO.A.CO. spa), già titolare della concessione del servizio di gestione aeroportuale - non si era svolta secondo le modalità della gara a doppio oggetto. In particolare, la procedura per la sottoscrizione di azioni di nuova emissione pari al 51% del capitale sociale della SO.A.CO. spa, non era conforme agli articoli 2 e 3 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 533, in quanto l'aggiudicazione era avvenuta in favore della miglior offerta a rialzo sul prezzo delle azioni, senza prevedere alcun confronto competitivo sulle modalità di gestione del servizio.

Ancora più rilevante è la pronuncia dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sul perimetro dell'oggetto delle concessioni aeroportuali con riferimento alla distinzione fra attività *aviation* e attività *no aviation*. L'ANAC si è espressa in merito in occasione di una pronuncia sulla concessione degli aeroporti di Fiumicino e Ciampino, con particolare riguardo al regime dei beni destinati ai servizi commerciali, assunta con Delibera n. 758 del 13 luglio 2016.La

pronuncia maturava a seguito dell'esposto dell'Associazione FuoriPISTA con cui si contestava l'assenza di una procedura competitiva nell'individuazione del concessionario, considerando di conseguenza illegittima la proroga della concessione in essere, nonché le modalità di finanziamento delle opere previste nell'Atto Unico di Convenzione e nel Contratto di Programma, e dei connessi sistema degli aumenti tariffati che favorirebbero, a loro dire, in chiave concorrenziale, la posizione del gestore aeroportuale, monopolista naturale. Con l'esposto si contestava altresì il calcolo degli indennizzi e delle penali in caso di revoca per ragioni di interesse pubblico, risoluzione o decadenza per grave inadempimento del concessionario. Orbene, l'ANAC ha statuito la propria incompetenza ad esercitare la vigilanza sulle modalità di affidamento delle subconcessioni delle aree destinate allo svolgimento di attività commerciali in aeroporto, venendo meno in tale attività la natura pubblicistica del concessionario, non essendo le attività commerciali riconducibili alla nozione di "concessione di servizi" e neppure a quelle "strumentali" contemplate all'art.213 del previgente Codice dei Contratti, pertanto gli affidamenti delle stesse rimarrebbero del tutto estranei all'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica. Pertanto, l'affidamento ad un soggetto terzo di una porzione di bene demaniale per la sua utilizzazione economica sostanzierebbe non già una subconcessione, quanto piuttosto un contratto privatistico di affitto di bene a vocazione commerciale. L'ANAC pertanto deliberava che "la concessione aeroportuale non concerne solamente le infrastrutture deputate alla navigazione aerea ma attiene altresì alle aree e ai locali destinati ad attività non aeronautiche e che, conseguentemente, tutte le attività per il quale il bene va in assegnazione rientrano tutte, per le ragioni sovra esposte, nell'oggetto del rapporto concessorio; le attività non aeronautiche richiamate e titolo meramente esemplificativo dal considerando 25 della Direttiva 2014/23/UE e, tra queste, il servizio ristorazione, sono definite e classificabili come integrative del servizio ai passeggeri; gli affidamenti in subconcessione di locali e aree per lo svolgimento di attività commerciali vanno sottoposti a procedura di evidenza pubblica, secondo le regole ed i principi del diritto comunitario e della pertinente disciplina del diritto interno."

Tale orientamento all'epoca dei fatti era suffragato da copiosa giurisprudenza, vedasi la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 25 maggio 2015, n. 2639 e Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, sentenza 18 aprile 2016, n. 7663, che definivano i servizi di natura commerciale contratti di diritto privato, devoluti alla giurisdizione ordinaria, ma oggi si deve tener conto della Direttiva 2014/23 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Sull'argomento si è espresso il Tar Catanzaro, con la sentenza n. 75 del 19 gennaio 2017: "Le concessioni di gestioni aereoportuali non costituiscono un settore speciale, sottratto in quanto tale dall'ambito di operatività del nuovo Codice dei contratti pubblici, nel quale non si rinviene alcuna norma dalla quale desumere una "sottrazione" per specialità dell'intero comparto delle concessioni aeroportuali dalla sua sfera di applicazione".

Nel caso di specie l'ENAC aveva indetto una procedura aperta, articolata in due lotti, per l'affidamento in concessione della gestione totale di due aeroporti per una durata trentennale e con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il bando di gara era stato impugnato da una società per azioni a totale partecipazione pubblica operante nel settore che aveva contestato, oltre all'eccessiva restrizione dei requisiti di ammissione economico-finanziari richiesti per la presentazione delle offerte, la mancata indicazione, nel bando e nel disciplinare di gara, del valore della gara, nonché la mancata indicazione dei parametri utilizzati per il suo calcolo.

L'ENAC spa aveva sostenuto la non applicabilità, alle concessioni di gestione aereoportuali, del codice dei contratti pubblici, indicando quale normativa di riferimento gli artt. 704 e 705 del Codice della Navigazione.

Come evidenziato dai giudici amministrativi tale tesi, autorevolmente sostenuta nella vigenza del d.lgs. 163/2006, in cui mancava una disciplina specifica per i contratti di concessione, salvo il rinvio ai principi generali di cui all'articolo 30 del medesimo d.lgs. 163/2006, non è confortata dall'attuale quadro normativo di derivazione euro unitaria.

Va osservato, infatti, che l'articolo 704 del Codice della Navigazione concernente le concessioni di servizi aventi ad oggetto la gestione di aeroporti, prevede che il provvedimento concessorio sia adottato all'esito di una selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la "normativa comunitaria".

A tal proposito il d.lgs. 50/2016 determina, con precise disposizioni, il suo ambito oggettivo di applicazione, specificando le tipologie di contratti esclusi (titolo II del d.lgs. 50/2016, in particolare artt. 17 e 18 concernenti esclusioni specifiche per alcune tipologie di concessioni di servizi) e prevede norme peculiari per particolari concessioni (articolo 178, sulle concessioni autostradali).

Sulla natura giuridica delle società concessionarie e sulla loro qualificazione giuridica ai fini della assoggettabilità al Codice dei Contratti pubblici si è successivamente pronunciato il Consiglio di Stato con una Sentenza concernente l'aggiudicazione in subconcessione da parte di Aeroporti di Roma spa di alcune aree finalizzate alla realizzazione e gestione di locali destinati ad attività di cambiavalute negli aeroporti di Fiumicino e Ciampino³. Il Consiglio di

³ Consiglio di Stato, Sez. V, 12/12/2018 n. 7031 "... Ciò posto deve ritenersi che AdR non possa essere qualificata come organismo di diritto pubblico perché priva del requisito di cui al punto 1) del menzionato art. 3 (c.d. requisito teleologico), non risultando la stessa costituita "per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale" (esclude espressamente che AdR possa essere qualificata come organismo di diritto pubblico Cass. Civ., SS.UU., 18 aprile 2016, n. 7663). Osta al riconoscimento del requisito in questione la circostanza che la società, operante in un mercato concorrenziale, sia gestita secondo criteri di efficacia e redditività tipici dell'imprenditore privato e con assunzione del rischio di impresa. Il costante orientamento giurisprudenziale, sia nazionale sia eurounitario è nel senso che l'organismo di diritto pubblico si caratterizza per il suo asservimento al soddisfacimento di esigenze di interesse generale che persegue lasciandosi "guidare da considerazioni diverse da quelle economiche", quand'anche parte della sua operatività sia svolta sul mercato (Cons. Stato, V, 18 dicembre 2017, n. 5930; 26 luglio 2016, n. 3345, 30 gennaio 2013, n. 570; Cass. Civ., SS. UU., 22 dicembre 2015, n. 25770; 9 maggio 2011, n. 10068 e 7 aprile 2010, n. 8225; Corte Giustizia UE 5 ottobre 2017, C-567/15; 10 maggio 2001, C-223/99 e C-260/99 e 10 novembre 1998, C-360/96). Dirimente è allora l'ambito di mercato nel quale AdR si trova ad operare. Come infatti poc'anzi accennato, la figura dell'organismo pubblico non ricorre allorché il soggetto eserciti la sua missione in un contesto economico concorrenziale con i privati e non usufruisca di misure pubbliche che lo preservino dal rischio di impresa. Orbene AdR è una società privata che agisce, sopportando il connesso rischio d'impresa, in un mercato concorrenziale, quale deve indubbiamente ritenersi quello tra scali aeroportuali, nel quale i diversi gestori si confrontano mirando ad incentivare l'afflusso di vettori aerei (e quindi di passeggeri), attraverso la leva dei servizi offerti e dei diritti aeroportuali. Ed invero è incontestabile che la gestione di un'infrastruttura quale un aeroporto incontra un'offerta di servizi di carattere commerciale proveniente dagli operatori del settore - in primis le compagnie aeree e quindi gli utenti di queste ultime - suscettibile di essere assicurata in condizioni di equilibrio economico, senza la necessità di sovvenzioni pubbliche. Per altro verso è del pari evidente che la conduzione di un aeroporto si colloca nell'ambito di un mercato di stampo concorrenziale, nel quale il singolo operatore si trova a competere con i gestori di aeroporti vicini aventi

Stato ha ribadito l'orientamento giurisprudenziale, sia nazionale che euro unitario, teso a non individuare le concessionarie di aeroporti quali organismi di diritto pubblico, ricomprendendoli altresì nella categoria degli "enti aggiudicatori" di cui al punto 1.2. dell'art. 3, lett. e) al codice dei contratti pubblici che contempla quei soggetti che "pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli articoli da 115 a 121 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente".

Quanto alla Delibera ANAC n.758 del 2016 richiamata nella riformata sentenza del TAR Lazio, il Consiglio di Stato evidenziava che "è sufficiente rilevare che la stessa è priva di qualunque valore vincolante per il giudice".

6. I diritti aeroportuali e le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti.

La Direttiva 2009/12/CE ha disciplinato la materia dei diritti aeroportuali per gli aeroporti aperti al traffico commerciale e il cui volume di traffico annuale supera la soglia di 5 milioni di movimenti passeggeri e all'aeroporto con il maggior traffico passeggeri in ciascun stato membro.

In Italia, ai sensi della Direttiva e del Decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1, artt. da 71 a 82, è stata individuata l'Autorità di Regolazione dei Trasporti quale Autorità di Vigilanza incaricata di assicurare la corretta applicazione delle misure adottate.

L'Autorità deve garantire ai vettori aerei condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture aeroportuali da parte dei gestori aeroportuali e di conseguenza la sua regolazione economica *ex ante* deve essere elaborata secondo metodologie improntate alla equità e ragionevolezza che incentivano la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, in orientamento con la media europea dei diritti.

L'ART ha così adottato sin dal 2014 i "Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali"; con delibera n.136/2020 cui ha disciplinato le procedure di revisione dei diritti, il pricing ed il monitoraggio e adeguamento annuale nel corso del periodo tariffario.

La disciplina è stata sviluppata con apposita duplice modellistica con riferimento ad aeroporti con traffico superiore ad un milione di passeggeri, piuttosto che ad aeroporti con traffico pari o inferiore ad un milione. Sono stati altresì individuati principi e criteri per la regolazione di reti e sistemi aeroportuali, ed in ultimo è stata disciplinata la contabilità regolatoria.

caratteristiche simili, sui quali la domanda dei vettori aerei può indirizzarsi. Nel descritto quadro diventa allora irrilevante che la società sia stata costituita per soddisfare un interesse di carattere generale quale è quello alla mobilità, perché ciò che assume preminenza è la modalità con cui il detto bisogno viene perseguito. AdR va, pertanto, ricompresa nella categoria degli "enti aggiudicatori" di cui al punto 1.2. dell'art. 3, lett. e) al codice dei contratti pubblici che contempla quei soggetti che "pur non essendo amministrazioni aggiudicatrici né imprese pubbliche, esercitano una o più attività tra quelle di cui agli articoli da 115 a 121 e operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente".

I Modelli son strutturati sulla base di quattro principali chiavi di lettura, in primo luogo la maggiore trasparenza e possibilità di controllo sugli investimenti programmati per il periodo quadriennale oggetto di regolazione (differente rispetto al settore autostradale e ferroviario improntato a durata quinquennale); in secondo luogo è prevista la facoltà del gestore di chiedere alla Autorità il riconoscimento di un rendimento aggiuntivo (anche temporaneo e subordinato a condizioni) a garanzia di investimenti sull'innovazione tecnologica, sulla sicurezza, sulla tutela ambientale e sulla qualità dei servizi. In terzo luogo, è prevista l'introduzione di un "tasso di produttività potenziale" per la valutazione dell'efficienza delle gestioni, reso pubblico e sottoposto agli utenti in sede di consultazioni, al fine di definire con gli stessi un "tasso di efficienza reale", il cui scostamento da quello potenziale è sottoposto ad uno specifico onere di motivazione. In quarto luogo i Modelli offrono una base regolatoria specifica per le reti ed i sistemi aeroportuali (es. sistema laziale, lombardo e pugliese) ispirate a finalità di promozione della coesione territoriale e razionalizzazione del traffico ai sensi della Direttiva 2009/12, considerando 5 e 6.

Da ultimo, ai sensi dell'art.10 della L.3 maggio 2019, n.37, L'ART svolge funzioni di regolazione economica e vigilanza per tutti gli aeroporti nazionali, inclusi quelli regolati con contratti di programma "in deroga" degli aeroporti di Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino, Milano-Malpensa e Milano-Linate e Venezia per i quali sono tuttora vigenti i contratti stipulati dalle relative società di gestione e ENAC (in merito quest'ultima conserva le competenze sulla programmazione economica degli investimenti contenuta nei Master Plan, sulla gestione del demanio e sulla regolazione tecnica).

La normativa in deroga si applica quindi, come giustamente osservato dalla Autorità Anticorruzione, ad aeroporti ai quali, tenuto conto dell'elevato volume di traffico, sono richiesti ingenti investimenti infrastrutturali, e necessita quindi di assicurare al gestore la certezza delle entrate necessarie per la finanziabilità degli investimenti.

L'Autorità Anticorruzione ha criticato però il metodo di determinazione tariffaria delle attività non *aviation*. Per tali scali l'ART adotta gli stessi modelli sui diritti aeroportuali attraverso la sottoscrizione di atti aggiuntivi ai contratti di programma.

Si legge nel Settimo Rapporto Annuale al Parlamento dell'ART del 24 luglio 2020 "In esito alle attività di regolazione di settore che l'Autorità ha espletato a partire dal 2014, 20 dei 45 aeroporti nazionali aperti al traffico di aviazione commerciale che, stando ai dati ENAC, movimentano il 48% del traffico totale di passeggeri, applicano tariffe elaborate sulla base dei modelli approvati dall'Autorità. Dei 25 restanti, 19 registrano un volume di traffico di passeggeri inferiore al milione all'anno, 1 aeroporto registrano un traffico di passeggeri compreso tra 1 e 3 milioni di passeggeri, e 5 sono oggetto di contratti di programma in deroga non ancora sottoposti a revisione dei diritti dopo l'entrata in vigore della l. n. 37/2019 citata. In applicazione dei modelli vigenti, l'Autorità verifica che le proposte presentate dai gestori nell'ambito dei procedimenti di revisione dei diritti aeroportuali siano conformi alle misure di regolazione e vigila sul corretto svolgimento della procedura di consultazione degli utenti, partecipando alle audizioni indette dai gestori. Nel corso dell'istruttoria, può segnalare problematiche di carattere tecnico-economico per le quali sono necessari chiarimenti che il gestore può fornire anche nell'ambito di un'audizione. Alla luce delle risultanze istruttorie, in molti casi l'Autorità rileva che la proposta di revisione risulta conforme al modello pertinente a condizione dell'applicazione di specifici correttivi e prescrizioni, e conseguentemente emana una delibera di conformità

condizionata. L'esito positivo dell'esame di una proposta del gestore emendata sulla base dei predetti correttivi e prescrizioni può portare ad una dichiarazione di conformità definitiva. Per gli scali di Pisa, Firenze, Bologna, Torino, Trieste, Palermo, Cagliari, Olbia, Verona e Genova, si è già concluso un primo periodo tariffario in cui i corrispettivi sono stati determinati sulla base dei modelli predisposti dall'Autorità, ed è in corso il secondo. La tabella che segue presenta in forma sintetica i procedimenti di revisione dei diritti aeroportuali condotti nel periodo di riferimento. Ad essi si aggiungono quelli relativi all'aeroporto di Parma ed alla Rete aeroportuale pugliese che, in ragione delle rispettive peculiarità, sono di seguito descritti in maggiore dettaglio"⁴.

Tabella 1. Procedimenti di revisione dei diritti aeroportuali

Aeroporti	Periodo tariffario	N° delibera di avvio	N° delibera di conformità con correttivi	N° delibera di conformità definitiva	
Firenze	2019-2022			94/2019	
Treviso	2019-2022		95/2019	126/2019	
Bologna	2020-2023	96/2019	132/2019	1/2020	
Trieste	2020-2023	97/2019	133/2019	2/2020	
Torino	2020-2023	121/2019	145/2019	12/2020	
Palermo	2020-2023	3/2020	80/2020		
Cagliari	2020-2023	13/2020			
Genova	2020-2023	14/2020			
Verona	2020-2023	15/2020			
Olbia	2019-2022	31/2020			

 $^{4 \}quad fonte \quad ENAC, \quad dati \quad di \quad traffico \quad aeroportuale \quad 2019 \quad all'indirizzo \quad Internet: \\ https://www.enac.gov.it/trasporto-aereo/compagnie-aeree/datidi-traffico/dati-di-traffico-aeroportuale-2019-tabelle-apt-gra$

Overview dell'attività di regolazione e vigilanza di ART nel settore aeroportuale

Stato della regolazione	# aeroporti	Aeroporti	Tot pax 2018	Share pax 2018
Revisione tariffaria con Modelli ART – secondo ciclo	7	Pisa, Firenze, Bologna, Torino, Trieste, Parma, Palermo	28.164.247	15,24%
Revisione tariffaria con Modelli ART – primo ciclo	13	Bergamo, Napoli, Catania, Bari, Cagliari, Verona, Treviso, Olbia, Lamezia Terme, Brindisi, Genova, Taranto, Foggia	58.232.189	31,51%
In attesa di prima applicazione Modelli ART	17	Alghero, Cuneo, Bolzano, Trapani, Comiso, Pantelleria, Lampedusa, Reggio Calabria, Crotone, Perugia, Ancona, Pescara, Grosseto, Elba, Salerno, Rimini, Brescia	4.863.751	2,63%
Vigilanza su aeroporti «in deroga»	5	Roma Fiumicino/Ciampino, Milano Linate/Malpensa, Venezia	93.550.662	50,62%
Totale complessivo	42		184.810.849	100,00%

Fonte: ART, Audizione del 4 febbraio 2020 alla Camera dei Deputati, IX Commissione Trasporti

7. La risoluzione delle controversie sui diritti aeroportuali 2020.

La direttiva 2009/12/CE prevede espressamente le modalità di risoluzione delle controversie sui diritti aeroportuali fra gestori e utenti che possono "rivolgersi in ultima istanza ad un'autorità di vigilanza indipendente ogniqualvolta una decisione sui diritti aeroportuali o sulla modifica del sistema di tariffazione è contestata dagli utenti dell'aeroporto" (Considerando 11). La Direttiva dispone che, in caso di disaccordo l'Autorità "...esaminerà le motivazioni che corredano la proposta di modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali" (articolo 6, paragrafo 3)⁵.

⁵ L'accordo sulle proposte presentate dai gestori degli aeroporti di Milano Malpensa e Venezia Marco Polo. Trattandosi di aeroporti con contratti di programma c.d. "in deroga", si è ritenuto di esaminare tali istanze nel rispetto delle disposizioni direttamente ap Con riferimento agli aggiornamenti dei diritti aeroportuali per il 2020, si legge nel Settimo Rapporto Annuale al Parlamento "alcune associazioni rappresentative degli utenti aeroportuali hanno avanzato un'istanza di risoluzione della controversia per mancato applicabili della direttiva 2009/12/CE e dei principi desumibili dalle norme nazionali di settore, nonché della disciplina convenzionale in vigore. Così, con riferimento all'istanza presentata dall' Italian board of airline representatives (IBAR) nei confronti della proposta di SEA in relazione all'aeroporto di Milano Malpensa, si è ritenuto che la stessa non fosse opportunamente giustificata e adeguatamente documentata; conseguentemente, il reclamo è stato respinto in fase preistruttoria nei termini di cui all'articolo 11, paragrafo 6, lettera b) della direttiva 2009/12/CE. Avuto riguardo, invece, all'istanza presentata da IBAR a seguito del mancato accordo con il gestore aeroportuale dell'aeroporto Marco Polo di Venezia, avendo ritenuto l'istanza ricevibile ed ammissibile in quanto opportunamente giustificata e adeguatamente documentata, l'Autorità ha avviato il relativo procedimento di

Secondo i Rapporti Annuali dell'Autorità al Parlamento, si legge nella relazione presentata dalla Autorità in occasione della Audizione alla Commissione Trasporti della Camera dei Deputati del 4 febbraio 2020, "nel periodo 2015-2019 gli aeroporti regolati sulla base dei Modelli hanno registrato una crescita del traffico e una diminuzione dei costi a volo unitario medio (ad un livello inferiore rispetto a quello degli aeroporti in deroga) consentendo al contempo l'avvio di investimenti approvati in linea tecnica dall'ENAC per importi significativi".

L'ART ha attivato i primi procedimenti sanzionatori a carico dei gestori in materia di diritti aeroportuali. In particolare, l'ART ha svolto un procedimento nei confronti di SOACO spa conclusosi con delibera n.18/2018, nonché analogo procedimento nei confronti della Società dell'Aeroporto di Treviso spa avviato con delibera n.91/2018, per non essersi attenuta alla disciplina di cui all'art.76, commi 2 e 3, e 80, comma 1, del decreto legge n.1/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n.276, nonché al modello di regolazione applicabile all'Aeroporto di Comiso (allegato 3 alla delibera dell'ART n.64/2014, cui è subentrato, dal 7 luglio 2017, l'allegato A3 della delibera n.92/2017), con riferimento al previo esperimento della procedura obbligatoria di consultazione degli utenti aeroportuali nella determinazione dei diritti aeroportuali; il procedimento si è concluso con la prescrizione di svolgere tempestivamente la consultazione degli utenti aeroportuali.

Un ulteriore rilevante procedimento sanzionatorio è stato svolto nei confronti di SOGEAP spa con delibera dell'Autorità n. 117/2019, relativo all'inottemperanza alle prescrizioni di cui alla delibera n. 6/2019 del 25 gennaio 2019, recante l'attivazione di una nuova procedura di revisione dei diritti aeroportuali in conformità al modello tariffario n. 3 approvato con delibera n. 92/2017"; la Società aveva presentato la proposta d'impegni disciplinata dall'articolo 8, comma 2, del Regolamento per lo svolgimento dei procedimenti sanzionatori, approvato con delibera n. 57/2015, del 22 luglio 2015, volta a ottenere la chiusura del procedimento avviato senza l'accertamento dell'infrazione, ma tale proposta, a giudizio dell'Autorità, si esauriva nel tardivo adempimento di obblighi di cui alle delibere dell'Autorità (delibera n. 6/2019 e delibera n. 92/2017), e veniva pertanto dichiarata

definizione della controversia (delibera del 13 dicembre 2019, n. 175)16. Il procedimento si è concluso con la prescrizione al gestore di ricalcolare e mettere in consultazione i diritti per il 2020 utilizzando il tasso di inflazione programmata come risultante dal Documento programmatico di bilancio 2020 e di applicare temporaneamente il valore dei diritti emerso dalla precedente consultazione, da sottoporre a conguaglio entro il 31 dicembre 2020 (delibera n. 90/2010 del 7 maggio 2020)."

⁶ I commi 2 e 3 dell'articolo 76, dispongono: "2. Il gestore, individuato il modello tariffario tra quelli predisposti dall'Autorità ai sensi del comma 1 e determinato l'ammontare dei diritti, previa consultazione degli utenti degli aeroporti, lo sottopone all'Autorità di vigilanza che verifica ed approva entro quaranta giorni la corretta applicazione del modello tariffario e del livello dei diritti aeroportuali in coerenza anche agli obblighi di concessione. 3. È istituita una procedura obbligatoria di consultazione tra il gestore aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto, che possono essere rappresentati da referenti con delega o dalle associazioni di riferimento. Sulla base della stessa procedura, il gestore garantisce lo svolgimento di una consultazione periodica, almeno una volta all'anno, dell'utenza aeroportuale"; L'articolo 80, che, tra l'altro, prevede al comma 1, lettera b): "L'Autorità di vigilanza controlla che nella determinazione della misura dei diritti aeroportuali, richiesti agli utenti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi forniti dal gestore in regime di esclusiva negli aeroporti, siano applicati i seguenti principi di: (...) b) consultazione degli utenti aeroportuali";

inammissibile, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. e) del Regolamento⁷, disponendo così il rigetto della suddetta proposta d'impegni e, per l'effetto, la prosecuzione del procedimento.

8. I contratti di programma.

Come già rappresentato, la Convenzione prevede la stipula di un Contratto di Programma. L'ENAC rappresenta l'Autorità di vigilanza per tali Contratti ai sensi della Direttiva 2009/12/CE. I Contratti stipulati, ai sensi dell'art. 1, comma 11 del <u>D.L. 12</u>

7 Art. 8 - Presentazione degli impegni e istruttoria 1. A pena di decadenza, entro trenta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento con cui l'Autorità intende adottare una decisione volta a far cessare un'infrazione ai sensi dell'art. 37, comma 3, lett. f) del decreto istitutivo, le parti possono proporre impegni idonei a rimuovere le contestazioni avanzate, che l'Autorità può decidere di rendere obbligatori, chiudendo così il procedimento senza accertare l'infrazione. 2. La proposta di impegni, a pena di irricevibilità. deve essere redatta per iscritto secondo l'apposito schema pubblicato sul sito dell'Autorità, ed inviata tramite l'indirizzo di posta elettronica certificata dell'Autorità, e contenere in dettaglio gli obblighi che l'operatore si dichiara disposto ad assumere, i costi previsti ed i relativi tempi di attuazione. La comunicazione di irricevibilità è effettuata dal responsabile del procedimento. 3. La tempestiva presentazione della proposta di impegni comporta l'interruzione dei termini del procedimento fino alla comunicazione della declaratoria di irricevibilità da parte del responsabile del procedimento ovvero fino alla data di notifica del provvedimento di inammissibilità o del provvedimento finale di cui all'articolo 9, 4. Della presentazione della proposta di impegni è data comunicazione ai soggetti partecipanti diversi dal proponente. 5. I terzi interessati possono presentare le proprie osservazioni scritte in merito agli impegni proposti entro e non oltre trenta giorni decorrenti dalla data di pubblicazione degli stessi sul sito Internet dell'Autorità, secondo le modalità di cui al comma 2. La presentazione delle osservazioni di cui al comma 1 avviene, di regola, con modalità telematiche. 6. Scaduto il termine per la presentazione delle osservazioni di cui al comma 5, le osservazioni pervenute sono pubblicate sul sito internet dell'Autorità a cura del responsabile del procedimento. I partecipanti al procedimento che intendono salvaguardare la riservatezza o la segretezza delle informazioni fornite devono presentare richiesta adeguatamente motivata. 7. Entro trenta giorni successivi alla pubblicazione di cui al comma 6, il soggetto proponente gli impegni può rappresentare per iscritto la propria posizione in merito alle osservazioni presentate dai terzi ed eventualmente introdurre modifiche accessorie agli impegni. Nel caso in cui si renda necessario, il responsabile del procedimento può chiedere ai soggetti interessati ulteriori informazioni ed elementi utili alla valutazione degli impegni. 8. L'Autorità dà conto delle osservazioni di cui al comma precedente nel provvedimento finale.

Art. 9 - Ammissibilità e verifica degli impegni 1. Il Consiglio sentito il responsabile del procedimento, con proprio provvedimento, se ne ricorrono le condizioni, dichiara ammissibile la proposta di impegni, disponendo altresì la pubblicazione della proposta di impegni sul proprio sito Internet, secondo modalità che tengano conto di eventuali esigenze di riservatezza. 2. Il Consiglio sentito il responsabile del procedimento, dichiara inammissibile la proposta di impegni di cui all'articolo 8, con proprio provvedimento nei seguenti casi: a) qualora risulti generica o presentata per finalità dilatorie: b) qualora la condotta contestata non sia cessata; c) in tutti i casi in cui gli impegni assunti siano manifestamente inutili al più efficace perseguimento degli interessi tutelati dalle disposizioni che si assumono violate; d) nel caso in cui le misure contenute nella proposta di impegni non siano altresì idonee a ripristinare l'assetto degli interessi anteriori alla violazione o ad eliminare, almeno in parte, eventuali conseguenze immediate e dirette della violazione; e) qualora gli impegni proposti consistano nel mero adempimento dell'obbligo violato; f) qualora l'Autorità, in funzione della particolare gravità della violazione contestata o dei precedenti provvedimenti sanzionatori dai quali possa desumersi la particolare inclinazione del soggetto alla commissione di illeciti amministrativi di competenza dell'Autorità, ritenga di dover procedere all'accertamento della violazione. 3. La decisione relativa all'ammissibilità degli impegni è comunicata al proponente gli impegni e ai soggetti intervenuti nel procedimento, nei trenta giorni successivi al termine di cui al comma 1. In caso di inammissibilità, il Consiglio dispone con provvedimento il rigetto della proposta di impegni e la prosecuzione del procedimento sanzionatorio. 4. In caso di giudizio di ammissibilità degli impegni, settembre 2014, n.133⁸, convertito con modificazioni dalla L. 11 novembre 2014, n. 164 e ss.mm., tra l'ENAC e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale disciplinano il Piano degli investimenti⁹, il Piano economico e finanziario, le Previsioni di traffico e il Piano della qualità e della tutela ambientale.

L'ENAC è altresì competente per i Contratti di Programma "in deroga", stipulati ai sensi dell'art. 17, comma 34 bis del d.l. n. 78/2009, convertito con legge 03/08/2009 n.102, con i sistemi aeroportuali di Roma, Milano e con lo scalo di Venezia, nonché Autorità tecnica di settore preposta all'approvazione dei Piani di intervento, del traffico, della qualità e della tutela ambientale, ai fini della stipula dei Contratti di programma, ai sensi della L. 11 novembre 2014, n. 164 e ss.mm.

a seguito dell'istruttoria di cui all'articolo 8, commi 5 e seguenti, l'Autorità, con il provvedimento che dichiara ammissibili gli impegni e li approva, rende obbligatori gli impegni per il proponente e chiude il procedimento sanzionatorio senza accertare l'infrazione, salvo quanto disposto dal successivo comma 7. 5. Il provvedimento finale viene comunicato ai partecipanti al procedimento e pubblicato sul sito Internet dell'Autorità, secondo modalità che tengano conto di eventuali esigenze di riservatezza di dati e informazioni. 6. Qualora l'impresa contravvenga agli impegni assunti o il provvedimento finale di accoglimento di cui al comma 1 si fondi su informazioni incomplete, inesatte o fuorvianti, fornite dal proponente, l'Autorità riavvia il procedimento sanzionatorio secondo le procedure ordinarie e provvede all'avvio di ulteriore procedimento sanzionatorio conseguente alla suddetta violazione. 7. All'esito del procedimento di cui al comma 6, l'Autorità può irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato dell'impresa inadempiente.

Art. 10 - Conclusione della fase istruttoria 1. L'Ufficio, al termine della fase istruttoria, valutati gli atti dei procedimento, può: a) proporre al Consiglio l'archiviazione del procedimento qualora ritenga insussistenti i presupposti di fatto e/o di diritto per comminare la sanzione; b) comunicare alle parti le risultanze istruttorie, previa delibera del Consiglio, qualora all'opposto ritenga sussistenti i presupposti per comminare la sanzione. La comunicazione delle risultanze istruttorie, che devono contenere in modo sintetico quanto emerso nel corso del procedimento e non possono anticipare la quantificazione della sanzione, deve prevedere il termine perentorio non superiore a venti giorni, per l'acquisizione di ulteriori memorie difensive. 2. Il termine del procedimento di cui all'articolo 5, comma 2, lettera d) è sospeso dalla ricezione della comunicazione delle risultanze istruttorie di cui al comma 1, lettera b) del presente articolo sino alla trasmissione di eventuali memorie ovvero sino alla scadenza infruttuosa del termine di venti giorni.

8 11. Per consentire l'avvio degli investimenti previsti nei contratti di programma degli aeroporti di interesse nazionale di cui all'articolo 698 del codice della navigazione sono approvati, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti da adottarsi entro centottanta giorni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che deve esprimersi improrogabilmente entro trenta giorni, i contratti di programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale. Per gli stessi aeroporti il parere favorevole espresso dalle Regioni e dagli enti locali interessati sui piani regolatori aeroportuali in base alle disposizioni del regolamento recante disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n.383, e successive modificazioni, comprende ed assorbe, a tutti gli effetti, la verifica di conformità urbanistica delle singole opere inserite negli stessi piani regolatori. Il termine di centottanta giorni, di cui al primo periodo, decorre dalla data di stipulazione dei suddetti contratti.

9 Art.696 del Codice della Navigazione. Opere di pubblico interesse. La dichiarazione di pubblico interesse per le opere necessarie alla realizzazione ed all'ampliamento di aeroporti e di altri impianti aeronautici da destinare al servizio della navigazione aerea è fatta dall'ENAC ed è comunicata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il quale, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, può annullarla entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione.

Art.702. Progettazione delle infrastrutture aeroportuali. Ferma restando la normativa generale applicabile alla realizzazione di opere pubbliche, l'approvazione dei progetti di costruzione, di ampliamento, di ristrutturazione, di manutenzione straordinaria e di adeguamento delle infrastrutture aeroportuali, anche al fine di eliminare le barriere architettoniche per gli utenti a ridotta mobilità, è di spettanza dell'ENAC, anche per la verifica della conformità alle norme di sicurezza, nel rispetto delle funzioni di pianificazione, programmazione e di indirizzo

Per gli aeroporti che non hanno ancora stipulato un Contratto di Programma e sono in attesa di adottare il Modello tariffario di riferimento, predisposto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, si applica il livello dei diritti aeroportuali riportato nell'Allegato A al Decreto Ministeriale 259 del 30 maggio 2014

Per tutti gli aeroporti non ricompresi nell'Allegato A al Decreto Ministeriale 259 del 30 maggio 2014 si applicano:

- per i diritti di sosta e ricovero e di imbarco passeggeri, i livelli di cui agli artt. 2 e 3 del Decreto Ministeriale 14 novembre 2000;
- per i diritti di approdo e partenza, i livelli cui all'art. 1 del <u>Decreto Ministeriale 372 del 14</u> ottobre 2013.

Lo schema di contratto di programma prevede l'obbligo di dare attuazione al Piano di investimenti mediante adozione periodica di un Piano Quadriennale degli Interventi articolato attraverso una relazione illustrativa sulle previsioni del traffico e una relazione sul piano economico finanziario. Il Contratto prevede la possibilità di revisione anticipata delle condizioni su richiesta delle parti.

L'ENAC accerta e verifica l'attuazione delle condizioni contrattuali e del piano di investimenti e. in caso di inadempimento, previa diffida, può irrorare sanzioni fino alla misura massima del due per cento degli importi dei ricavi complessivi della Società.

In merito alla clausola di rinuncia ad agire in giudizio inserita nello schema-tipo di contratto di programma dei gestori aeroportuali¹⁰, il Consiglio di Stato si è espresso con una pronuncia tesa a riequilibrare i termini del rapporto concessorio fra le parti "Nel caso delle gestioni aeroportuali il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e interessi legittimi è irrinunciabile, con la conseguenza che la clausola di rinuncia, inserita nello schema-tipo di contratto di programma, eccede i limiti fisiologici entro i quali la rinuncia può dirsi legittima".

9. Il Master Plan o Piano di Sviluppo Aeroportuale.

Tra gli obblighi della Convenzione stipulata con ENAC, il Concessionario si impegna alla redazione di un Piano di Sviluppo Aeroportuale o Master plan. I Master Plan rappresentano gli strumenti che individuano le principali caratteristiche degli interventi di adeguamento e potenziamento degli scali tenendo conto delle prospettive di sviluppo dell'aeroporto, delle infrastrutture, delle condizioni di accessibilità e dei vincoli imposti sul territorio. strumento di pianificazione tecnico-urbanistica dello sviluppo delle infrastrutture aeroportuali, di norma definito su un arco temporale di 10-15 anni, sulla base delle previsioni di crescita del traffico aereo, al fine di garantire il costante mantenimento dei livelli di sicurezza operativa e di qualità di servizio reso agli utenti. Il Piano degli Interventi è propedeutico alla redazione

del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

¹⁰ Cons. St., sez. I, 20 novembre 2020, n. 1908 - (G.E.S.A.C. S.p.A.)contro CIPE), ENAC, Presidenza del consiglio dei ministri, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'annullamento della delibera CIPE n. 67/2018 del 28 novembre 2018 avente ad oggetto "Aeroporto di Napoli-Parere sul contratto di programma tra l'Ente nazionale aviazione civile (ENAC) e la società Gestione servizi aeroporti campani (G.E.S.A.C.) S.p.a

del Piano di Sviluppo aeroportuale. Il Master Plan è sottoposto a VIA ed è approvato dal Ministero delle Infrastrutture.

Il Consiglio di Stato ha rilevato che sebbene la normativa di settore (art. 1, comma 6, del d.l. n. 251 del 1995, conv. in l. n. 351 del 3 agosto 1995), non richieda né indichi espressamente che il Masterplan aeroportuale debba essere equiparato ad un progetto definitivo ai sensi della normativa vigente in materia di lavori pubblici, esso deve comunque essere corredato da tutti gli elementi progettuali ed ambientali necessari ad una completa valutazione degli impatti.¹¹

Le soluzioni progettuali, relative ad aspetti qualificanti dell'opera e/o intervento sottoposto a valutazione di impatto ambientale, devono essere verificate ex ante, e quindi ai fini dell'espressione del giudizio di compatibilità ambientale e non già ex post in sede di verifica di ottemperanza alle prescrizioni. 12

Se la localizzazione di un'opera soggetta a VIA comporta una modifica puntuale del "quadro di riferimento" della pianificazione territoriale, l'esenzione dalla VAS disposta dall'art. 6, comma 12, d.lgs. n. 152 del 2006, presuppone, quantomeno sul piano logico, che tale valutazione sia stata già effettuata in sede di pianificazione generale (Cons. St., sez. IV, 24 aprile 2019, n. 2651).

Ha ancora affermato la Sezione che se è vero che il giudizio di compatibilità ambientale non ha ad oggetto la conformità dell'opera agli strumenti di pianificazione ma la sostenibilità ambientale - e pur potendo convenirsi che, in base all'attuale quadro normativo, interno ed europeo, l'effettuazione di un procedimento di VAS sulla programmazione territoriale o settoriale non è un presupposto di legittimità della VIA (trattandosi di sub procedimenti autonomi e non collegati da vincolo giuridico di presupposizione) - è tuttavia sufficiente a garantire il principio di sviluppo sostenibile, non essendo necessaria una preliminare fase strategica che evidenzi altre opzioni localizzative. Logico corollario è che qualora la localizzazione proposta dovesse essere, secondo la VIA, pregiudizievole per l'ambiente nonostante ogni cautela, il progetto andrà incontro ad una mera inibizione" (sentenza n. 2569 del 2014, cit.). Ne deriva che modifiche alla pianificazione generale attraverso scelte progettuali non prefigurate dalla prima possono essere legittimate dalla valutazione di impatto ambientale, senza la necessità di rinnovare quella ambientale strategica, solo se dette modifiche abbiano carattere "esclusivamente localizzativo" mentre, per contro, "non è consentito apportare alla pianificazione settoriale alcuna modifica della

¹¹ Cons. St., sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1164.

¹² Ha ancora ricordato la Sezione che secondo la Corte di Giustizia UE, in considerazione della finalità della direttiva VAS, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che delimitano il suo ambito di applicazione e, in particolar modo, quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti devono essere interpretate in senso ampio (Corte giustizia UE, sez. II, 7 giugno 2018, Thybaut e a., C – 160/17, par.40; cfr. anche 27 ottobre 2016, D'Oultremont e a., C – 290/15, punto 40).

Se l'art. 5, paragrafo 3, della direttiva VAS prevede la possibilità di utilizzare le informazioni pertinenti ottenute nell'ambito di altri livelli decisionali o attraverso altre disposizioni della normativa dell'Unione, l'art. 11, paragrafo 1, di tale direttiva precisa che la valutazione ambientale effettuata ai sensi della stessa lascia impregiudicate le disposizioni della direttiva VIA. Pertanto "una valutazione dell'impatto ambientale effettuata a norma della direttiva VIA non può dispensare dall'obbligo di effettuare la valutazione ambientale prescritta dalla direttiva VAS allo scopo di rispondere ad innegabile che l'esistenza di un coerente quadro programmatico costituisca un fattore positivo ai fini della valutazione di impatto ambientale e che, viceversa, l'assenza di una valutazione strategica debba essere ragionevolmente considerata, quantomeno, quale elemento "critico". In tal senso, la IV Sezione (n. 2569 del 20 maggio 2014) ha già messo in luce che quando il progetto sia conforme alla localizzazione prevista dal Piano già oggetto di VAS "il progetto non dovrebbe, in linea di massima, essere inibito in ragione della sua già vagliata localizzazione". Nel più delicato caso in cui, invece, il progetto comporti variante localizzativa al Piano, la disposizione secondo cui "ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere" (art. 6 comma 12, d.lgs. n. 152 del 2006) deve interpretarsi nel senso che "quando la modifica al Piano, derivante dal progetto, sia di carattere esclusivamente localizzativo, la VIA è saspetti ambientali ad essa specifici" (Corte Giustizia UE, sez. II, 7 giugno 2018, cit., paragrafi 64 e 65).

10. Le procedure di approvazione di progetti e varianti di opere e impianti aeroportuali.

Con circolare dell'Enac del 30/01/2006 APT-21 è stata disciplinata la procedura di approvazione di progetti e varianti di opere e impianti aeroportuali. Il decreto Legislativo 27 luglio 1997 n. 250 e lo statuto dell'ENAC indicano, tra le funzioni che l'Ente è tenuto a svolgere, anche quelle relative alla regolamentazione tecnica, alla certificazione, alla autorizzazione, alla concessione, al coordinamento, al controllo, alla ispezione e all'attività sanzionatoria in materia di progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio delle infrastrutture e degli impianti aeroportuali. All'attività di progettazione di interventi da realizzare su sedime aeroportuale, o su aree direttamente interessate da operazioni di volo o ad esse collegate, si applicano le disposizioni nazionali ed internazionali vigenti nel campo della costruzione di infrastrutture e impianti aeroportuali. Per la progettazione di lavori pubblici in campo aeroportuale si applicano in particolare le seguenti normative:

- legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004);
- legge 109/94, DPR 554/99;
- legge 158/95, legge 166/2002;
- D. L.vo 96/2005.

destinazione di un sito in esso compreso, attraverso il rilascio in sede di esame di singoli progetti di autorizzazioni concernenti attività antropiche estranee al novero di quelle considerate nella prodromica attività di pianificazione. Pur rispondendo alla medesima logica, la valutazione ambientale strategica e quella di impatto ambientale si collocano in snodi differenti dell'esame delle possibili ricadute sull'ecosistema di attività potenzialmente nocive: la prima attiene alla verifica dei possibili impatti derivanti dall'attuazione di piani, mentre la seconda è circoscritta al singolo progetto. Conseguentemente, la prima sarebbe vanificata laddove possano essere apportate variazioni connesse ad attività non considerate" (Cons. St., sez. IV, 22 gennaio 2015, n. 263). Nel caso di specie la IV Sezione ha valutato che poiché il Masterplan 2014 – 2029 dell'aeroporto di Firenze contempla opere di considerevole impatto ambientale - tra cui lo spostamento di un tratto del Fosso Reale, il sotto-attraversamento dell'Autostrada A11 e la rilocalizzazione del Lago di Peretola - l'assenza di una valutazione strategica del piano territoriale che costituisce il "quadro di riferimento" per la relativa approvazione (ai sensi dell'art. 6 della 1. n. 152 del 2016), doveva essere logicamente considerata non già un fattore neutro, come ritenuto dalla Commissione VIA, bensì un fattore obiettivamente critico, se non ostativo, ai fini dell'approvazione del Masterplan. Il fatto che le prescrizioni e/o condizioni apposte ad un provvedimento di VIA riguardino tutte aspetti non secondari bensì i profili qualificanti di un progetto, espressamente considerati tali dalla stessa Commissione VIA, costituisce rilevante sintomo di un difetto di istruttoria o comunque di irragionevolezza di un giudizio positivo espresso nonostante le rilevate carenze del progetto e/o dello studio di impatto ambientale; è del pari sintomo, quantomeno di difetto di istruttoria, l'inserimento di prescrizioni relative all'effettuazione di studi su temi ambientali che dovrebbero essere oggetto di valutazione ex ante da parte della Commissione VIA e non di verifica ex post in sede di "ottemperanza". L'inserimento di prescrizioni che richiedono l'elaborazione di diverse e/o ulteriori soluzioni progettuali relativamente ad aspetti essenziali dell'intervento sottoposto a VIA, denota l'insussistenza di elementi adeguati per valutare l'effettiva incidenza sull'ambiente dell'intervento medesimo. Ha infine concluso la Sezione che qualora un progetto sottoposto a VIA preveda interventi di compensazione degli habitat naturali di cui è programmata la soppressione, è necessario che gli studi atti a dimostrare l'efficacia di tali interventi - ovvero la possibilità che le aree di compensazione possano ragionevolmente raggiungere caratteristiche ecologiche, strutturali e funzionali comparabili a quelle delle aree che saranno sottratte - vengano presentati in sede di VIA e non già in sede di ottemperanza alla prescrizioni.

Nell'ambito di quest'ultime normative, anche ai fini della definizione di "lavori pubblici" e di assoggettamento al Regolamento sui lavori Pubblici, vale quanto previsto dall'art. 7, lettera a) della legge 166/02. Il gestore aeroportuale assume, ai sensi della Convenzione di gestione, il ruolo di ente aggiudicatore e/o realizzatore. Per gli aspetti strutturali di verifica di opere esistenti si applica quanto contenuto nelle norme sismiche di cui all'Ordinanza 3274/2003. Si specifica, con riferimento all'art. 2 comma 3 dell'Ordinanza, che sono da considerarsi di particolare rilevanza tutte le infrastrutture aeroportuali esistenti che possono essere utilizzate per gli interventi della protezione civile; tra gli edifici sono da considerarsi quelli soggetti ad affollamento e quelli di importanza strategica (aerostazioni, centri di intervento aeroportuale dei VV.F. e centri di soccorso, torri di controllo) e per le opere impiantistiche quelle di importanza strategica e operativa (antenne per le comunicazioni TBT, tralicci per radar, tralicci per AVL, e opere simili).

Per gli aspetti inerenti la sicurezza delle operazioni aeroportuali si applicano i requisiti e gli standard previsti nei documenti nazionali con particolare riferimento a:

- Regolamento ENAC per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti;
- Circolari dell'Ente con particolare riferimento alla circolare ENAC APT-13, e documenti internazionali ICAO, con particolare riferimento a:

Doc. 9157 Airport Design Manual;

Annesso 17;

Security Manual;

Doc. ICAO n. 9137 – Airport Service Manual – Part 6, Cap. 3. Ulteriori riferimenti utili alla progettazione di opere aeroportuali sono costituiti dai documenti internazionali quali:

Doc. ICAO 9184, Airport Planning Manual;

FAA AC 150/5360-13, Planning And Design Guidelines For Airport Terminal Facilities;

DGAC (Francia) Service technique des bases aeriennes – les aerogares;

IATA Airport Development Reference Manual;

Direttive europee.

L'attività di progettazione delle opere aeroportuali è strettamente connessa alle fasi di programmazione degli interventi e degli investimenti posti a base della concessione di gestione di un aeroporto.

Entro un anno dall'affidamento, o comunque entro i termini stabiliti da norme speciali, la Concessionaria presenta il Piano regolatore generale di aeroporto, coerente con il programma generale degli interventi, per la conseguente approvazione dell'E.N.A.C.; I progetti degli interventi da realizzare¹³, quelli delle nuove opere non previste, delle

¹³ La definizione degli interventi è riportata, per il solo campo edilizio, nel DPR 6 giugno 2001 n. 380. Estendendo tale definizione al settore aeroportuale, si possono distinguere: a) interventi di manutenzione ordinaria – quelli relativi a opere (programmabili e non) di riparazione di infrastrutture e impianti, rinnovamento e sostituzione di finiture edilizie interne ed esterne, o sostituzione di parti d'impianti necessari a mantenere in efficienza l'aeroporto nel suo complesso, interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche, che non comportino realizzazione di rampe o ascensori che alterino l'architettura dell'edificio, opere per attività di ricerca temporanee (preliminari in genere alla progettazione) che non incidano sui vincoli e sull'operatività aeroportuale (prove sui terreni e sui sottofondi, su drenaggi, etc); b) interventi di manutenzione straordinaria – le opere e le modifiche necessarie per rinnovare parti anche strutturali di infrastrutture e impianti (edifici, pavimentazioni, etc) nonché per integrare e rinnovare parti d'impianto a servizio dei singoli edifici (senza

variazioni e degli aggiornamenti sono presentati all'E.N.A.C. dalla Concessionaria e approvati in conformità alla vigente normativa quadro sui Lavori Pubblici. L'E.N.A.C. ne verifica la conformità al programma quadriennale d'intervento e, laddove definito, al Piano regolatore generale di aeroporto. Verifica altresì la congruità rispetto alle esigenze istituzionali, operative e commerciali dei soggetti operanti in aeroporto.

Come innanzi descritto, il Regolamento CE n.216/2008, così come modificato dal Regolamento n.1108/2009, comunemente denominato Regolamento Basico, la cui attuazione è delegata all'ENAC, ha disciplinato la attività di progettazione, manutenzione gestione degli aeroporti prevedendo il soddisfo di specifici requisiti degli aeroporti, equipaggiamenti aeroportuali e operazioni aeroportuali elencati all'allegato V bis e, se applicabile, allegato V ter. ¹⁴

variazioni di superfici e/o volumi) e dell'aeroporto nel suo complesso, mantenendo le destinazioni d'uso originarie; c) interventi di restauro e risanamento conservativo – comprende gli interventi edilizi e impiantistici rivolti a conservare l'opera e assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di interventi che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con esso compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi di edifici, infrastrutture e impianti, l'inserimento degli elementi accessori richiesti dalle esigenze d'uso, la variazione distributiva degli spazi interni degli edifici aeroportuali. d) interventi di ristrutturazione edilizia - gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi esistenti mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino e la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti, demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente e le innovazioni per l'adeguamento sismico; e) interventi di nuova costruzione – interventi di costruzione di nuovi edifici e/o infrastrutture, quelli di trasformazione edilizia, infrastrutturale, impiantistica (rifacimento integrale e/o riconfigurazione completa geometrica e/o strutturale di piste, raccordi e piazzali aeromobili e dei relativi impianti) e di riconfigurazione della destinazione d'uso delle aree dell'aeroporto o di una intera struttura edilizia che non rientrano nelle categorie definite ai punti precedenti. Sono comunque da considerarsi interventi di nuova costruzione il rifacimento strutturale e/o il prolungamento di una pista di volo e gli interventi che incidono sulle distanze dichiarate, gli interventi che modificano consistentemente la viabilità aeroportuale, i manufatti edilizi fuori terra o interrati (non di pertinenza di edifici esistenti), la realizzazione sul sedime aeroportuale di opere idrauliche, di depurazione, di drenaggio, di torri o tralicci non provvisori, l'installazione di manufatti anche prefabbricati che non siano destinati a esigenze (documentate) strettamente temporanee (quali possono essere le strutture prefabbricate di cantiere, depositi e magazzini), la realizzazione di impianti per attività aeroportuali che comportino la trasformazione permanente del suolo inedificato e/o la variazione di categoria operativa della pista.

14 «Articolo 8 bis Aeroporti 1. Gli aeroporti, gli equipaggiamenti aeroportuali e le operazioni aeroportuali devono soddisfare i requisiti essenziali di cui all'allegato V bis e, se applicabile, all'allegato V ter. 2. La conformità degli aeroporti, degli equipaggiamenti aeroportuali e delle operazioni aeroportuali ai requisiti essenziali è stabilita conformemente alle seguenti disposizioni: a) ogni aeroporto deve essere in possesso di un certificato. Il certificato e l'approvazione delle modifiche al certificato sono rilasciati se il richiedente dimostra che l'aeroporto è conforme alla base di certificazione di cui alla lettera b), e che l'aeroporto non presenta particolarità o caratteristiche che compromettano la sicurezza delle operazioni. Il certificato riguarda l'aeroporto, le relative operazioni e i relativi equipaggiamenti afferenti alla sicurezza; b) la base per la certificazione di un aeroporto è costituita dai seguenti elementi: i) le specifiche di certificazione relative al tipo di aeroporto; ii) le disposizioni per le quali è stato accettato un livello di sicurezza equivalente; e iii) le specifiche tecniche dettagliate necessarie quando le caratteristiche di progettazione dell'aeroporto o l'esperienza in servizio rendono una delle specifiche di cui al punto i) inadeguata o inappropriata ad assicurare la conformità ai requisiti essenziali di cui all'allegato V bis; c) le misure di cui al paragrafo 5 possono prescrivere l'obbligo di certificazione per gli equipaggiamenti aeroportuali afferenti alla sicurezza. Il certificato per tali equipaggiamenti è rilasciato se il richiedente dimostra che gli equipaggiamenti sono conformi alle specifiche dettagliate definite per assicurare la conformità ai requisiti essenziali di cui al paragrafo 1; d) le In particolare, la rispondenza dell'aeroporto, dei suoi equipaggiamenti e delle operazioni ai requisiti essenziali (ERs - Essential Requirements for Aerodromes) di cui agli Allegati V bis e V ter è attestata attraverso il rilascio del **Certificato di aeroporto** (Art. 8 bis, punti 1 e 2(a)).

Il Regolamento Basico stabilisce, inoltre, che le modalità attuative vengano dettagliate in specifici "**Regolamenti di attuazione**" (Implementing Rules - IRs) adottati dalla Commissione europea.¹⁵.

organizzazioni responsabili delle operazioni aeroportuali dimostrano di possedere le capacità e i mezzi per assumersi le responsabilità inerenti alle loro attribuzioni. Le capacità e i mezzi sono attestati tramite il rilascio del certificato di cui alla lettera a). Le capacità e i mezzi possono altresì essere riconosciuti mediante il rilascio di un certificato separato qualora così decida lo Stato membro in cui è ubicato l'aeroporto. Le attribuzioni riconosciute all'organizzazione certificata e la portata del certificato, compresa una lista degli aeroporti in gestione, sono specificate nel certificato stesso; e) in deroga alla lettera d), gli Stati membri possono decidere che i fornitori di servizi di gestione dell'area di stazionamento sono autorizzati a dichiarare di possedere le capacità e i mezzi necessari per assumersi le responsabilità associate ai servizi forniti. 3. Gli Stati membri assicurano che siano in vigore le disposizioni necessarie per salvaguardare gli aeroporti da attività e sviluppi nei loro dintorni che possano comportare rischi inaccettabili per gli aeromobili che utilizzano l'aeroporto. 4. I gestori degli aeroporti vigilano sulle attività e sugli sviluppi che possono comportare rischi inaccettabili per la sicurezza aerea nei dintorni dell'aeroporto e adottano, nei limiti delle loro competenze, adeguate misure di mitigazione. 5. Le misure intese a modificare elementi non essenziali del presente articolo, completandolo, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 65, paragrafo 4. Tali misure specificano in particolare: a) le condizioni per stabilire e notificare al richiedente la base per la certificazione applicabile all'aeroporto; b) le condizioni per stabilire e notificare al richiedente le specifiche dettagliate applicabili agli equipaggiamenti aeroportuali; c) le condizioni per il rilascio, il mantenimento, la modifica, la sospensione o la revoca del certificato per l'aeroporto e del certificato per gli equipaggiamenti aeroportuali, compresi i limiti operativi legati alle specificità dell'aeroporto; d) le condizioni di esercizio degli aeroporti in conformità ai requisiti essenziali fissati nell'allegato V bis e, se applicabile, nell'allegato V ter; e) le condizioni per il rilascio, il mantenimento, la modifica, la sospensione o la revoca dei certificati di cui al paragrafo 2, lettera d); L 309/56 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 24.11.2009 IT f) le responsabilità dei titolari dei certificati; g) le condizioni di accettazione e di conversione dei certificati degli aeroporti rilasciati dagli Stati membri, comprese le misure già autorizzate dagli Stati membri interessati sulla base delle deroghe notificate all'allegato 14 della convenzione di Chicago, prima dell'entrata in vigore del presente regolamento; h) le condizioni per la decisione di non accordare le esenzioni di cui all'articolo 4, paragrafo 3 ter, compresi i criteri per gli aeroporti cargo, la notifica degli aeroporti esentati, nonché quelli per la valutazione delle esenzioni accordate; i) le condizioni in base alle quali le operazioni sono vietate, limitate o subordinate a determinate condizioni a fini di sicurezza; j) le condizioni e le procedure per la dichiarazione da parte dei fornitori di servizi di cui al paragrafo 2, lettera e), e per la loro vigilanza. 6. Le misure di cui al paragrafo 5: a) rispecchiano lo stato dell'arte e le migliori prassi nel settore aeroportuale e tengono conto degli standard e procedure raccomandate (Standards and Recommended Practices) dell'ICAO applicabili; b) sono proporzionate alle dimensioni, al traffico, alla categoria e alla complessità dell'aeroporto e alla natura e al volume delle operazioni che vi sono effettuate; c) tengono conto delle esperienze di gestione aeroportuale a livello internazionale, nonché del progresso scientifico e tecnico; d) consentono di far fronte immediatamente alle cause accertate di incidenti e inconvenienti gravi; e) prevedono la flessibilità necessaria per definirne la conformità.'

15 Nel dominio degli aeroporti le IRs sono state adottate con la pubblicazione del Regolamento (UE) n. 139 del 12 febbraio 2014 per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti che prescrive i requisiti, in materia di sicurezza delle operazioni, per l'emissione ed il mantenimento della certificazione degli aeroporti. Esso richiede la certificazione degli aeroporti utilizzati per attività di trasporto pubblico con velivoli di massa massima al decollo

11 . Il Certificato di Aeroporto.

Come innanzi detto, il Gestore deve altresì ottenere il Certificato di Aeroporto, previa una articolata istruttoria tesa a dimostrare il possesso dei requisiti, da parte dello scalo, per operare in condizioni di sicurezza secondo gli standard europei.

Il Certificato dell'aeroporto, rilasciato dopo specifica attività da parte dei team di certificazione nominati dall'ENAC, attesta la conformità ai requisiti del Regolamento ENAC relativamente:

- 1. alle caratteristiche fisiche dell'aeroporto, alle infrastrutture, agli impianti, ai sistemi ed alle aree ad esso limitrofe (certificazione delle infrastrutture);
- 2. all'organizzazione aziendale ed operativa del gestore, alle sue dotazioni tecnologiche, ai mezzi, al personale, alle procedure di gestione e di tutti gli altri elementi atti a garantire l'operatività dell'aeroporto in condizioni di sicurezza, nonché del Manuale di Aeroporto (certificazione del gestore).

In sintesi, gli ambiti di valutazione per la certificazione aeroportuale riguardano:

- 1. le infrastrutture ed i sistemi;
- 2. l'organizzazione del gestore;
- 3. il manuale di aeroporto;
- 4. il Safety Management System.

La certificazione nazionale di un aeroporto è assoggettata a rinnovo triennale.

Tale rinnovo avviene sulla base della favorevole valutazione dei risultati dell'attività di sorveglianza sviluppata dall'ENAC nel corso del triennio di validità del certificato.

Per gli aeroporti non soggetti a certificazione secondo le modalità sopra indicate, la sicurezza delle operazioni aeroportuali è assicurata dal rispetto dell'insieme dei requisiti regolamentari, relativi sia alle infrastrutture che alle operazioni, dettati dal Regolamento ENAC.

Lo stesso Regolamento prevede inoltre la facoltà, per lo Stato Membro, di rilasciare un Certificato separato per attestare la sola rispondenza dell'organizzazione del Gestore (Art. 8 bis, punto 2(d)).

A tale riguardo, l'ENAC ritiene che il certificato debba essere unico, come peraltro già previsto dalla normativa nazionale, e ciò al fine di ribadire - ancora una volta - l'unicità dello scalo e del Gestore, come entità inscindibili.

Il Regolamento n. 216/2008, nel sottolineare la centralità della figura del Gestore aeroportuale nella conduzione in sicurezza dello scalo e del suo funzionamento, prevede nell'Allegato V bis (punti B.1(a) e B.1(f)) che lo stesso Gestore stipuli appositi accordi con organizzazioni operanti presso l'aeroporto quali ad es. Fornitori dei Servizi di Navigazione Aerea, Fornitori dei Servizi di Soccorso e la lotta antincendio, etc. Le citate previsioni trovano conferma e adeguati strumenti di implementazione nel Reg. (UE) n. 139/2014. In particolare, il Gestore Aeroportuale, in sede di domanda di certificazione, deve dare evidenza degli accordi in essere con altre organizzazioni. L'ENAC ha attuato una serie di iniziative, con il

superiore a 5700 Kg o con 10 o più posti passeggeri.

AMBIENTEDIRITTO

coinvolgimento degli stakeholder interessati (ENAV, A.M. e C.N.VV.F.), per l'elaborazione di schemi di Accordo Quadro finalizzati a facilitare la dimostrazione di rispondenza ai requisiti normativi fissati nel Regolamento Basico e nel Reg. (UE) n. 139/2014.

12. Conversione dei certificati di aeroporto.

I 43 aeroporti nazionali cui si applica la nuova normativa europea sono stati già certificati, ad eccezione di Pantelleria, ai sensi del Regolamento ENAC per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti (RCEA).

Per gli aeroporti di Albenga, Aosta, Foggia, Grosseto e Salerno, caratterizzati da bassi livelli di traffico, l'Ente è addivenuto alla determinazione di avvalersi della facoltà di deroga prevista all'art. 4, comma 3 ter, del Reg. (CE) n. 216/2008. Pertanto, ai sensi dell'art. 6 comma 1 del Reg. (UE) n. 139/2014, entro il 31 dicembre 2017, è stato necessario procedere alla cosiddetta "Conversione", ovvero alla conversione da certificato nazionale (ai sensi del Regolamento ENAC RCEA) a certificato europeo, pena la decadenza dell'attuale certificato. Il processo di conversione è stato avviato su richiesta del Gestore aeroportuale con la presentazione all'ENAC di specifica domanda, indipendentemente dalla data di scadenza del Certificato nazionale.

La domanda, inviata alla Direzione Operazioni territorialmente competente, in ottemperanza all'IR ADR.OR.B.015 e relative AMC e GM, è stata corredata inizialmente dalla seguente documentazione:

- Manuale di Aeroporto;
- Base di Certificazione (CB).

13. Il Regolamento di Scalo.

Ogni Gestore è obbligato alla redazione del Regolamento di Scalo, un documento che raccoglie tutte le regole e le procedure stabilite per garantire un regolare e sicuro utilizzo dell'aeroporto, ed in cui vengono definiti quali siano i compiti ed i doveri di ciascun soggetto presente in aeroporto (Enac, ENAV spa, Gestore aeroportuale, Handler, ecc.).

Ovviamente il Regolamento si basa su competenze e funzioni già delineate dalla normativa:

- l'Enac è l'autorità di regolazione tecnica, certificazione e vigilanza;
- l'ENAV spa è il soggetto fornitore dei servizi di navigazione e di traffico aereo;
- il Gestore aeroportuale è il soggetto a cui sono affidati i compiti previsti dall'art. 705 del Codice della Navigazione, in particolare quelli di amministrare e gestire le infrastrutture e gli impianti aeroportuali, di organizzare le attività aeroportuali ed assicurare agli utenti la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra, fornendoli direttamente o coordinando le attività degli operatori terzi o in autoproduzione.

Ogni Regolamento è tarato sulle caratteristiche e specificità dell'aeroporto, sulla base di una impostazione preventivamente concordata con la Direzione Aeroportuale Enac di

AMBIENTEDIDITTO
AMBIENTEDIRITTO

riferimento e adottato con Ordinanza della stessa. Le linee guida per la predisposizione del documento sono state fissate nella Circolare Enac APT 19 del 26 ottobre 2005.

14. La tutela urbanistica delle aree limitrofe - Il Piano di Rischio.

Il Regolamento (UE) n. 216/2008 rimanda ai singoli Stati Membri la disciplina afferente il presidio delle regole che governano le aree limitrofe agli aeroporti (art. 8 bis comma 3). In proposito il Regolamento (UE) n. 139/2014 agli articoli 8, 9 e 10 dettaglia le responsabilità degli Stati Membri.

Il Codice della Navigazione ha introdotto al Capo III nuove previsioni normative in materia di vincoli alla proprietà privata da apporre sui terreni limitrofi agli aeroporti. In particolare, al quinto comma dell'articolo 707 il legislatore ha introdotto una previsione normativa completamente nuova costituita dai piani di rischio, strumenti urbanistici finalizzati alla tutela del territorio dal rischio derivante dall'attività aeronautica. I Comuni non possono autorizzare opere ed attività ubicate lungo le direzioni di decollo ed atterraggio, se non coerenti con il piano di rischio. I piani di rischio vadano redatti sulla base del Regolamento per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti e di eventuali normative regionali. L'ENAC ha sviluppato metodologie ed integrazioni regolamentari per rendere applicabili ed efficaci le previsioni del nuovo codice. I piani di rischio sono i documenti contenenti le indicazioni e le prescrizioni da recepire negli strumenti urbanistici dei singoli Comuni; il loro scopo è quello di rafforzare, tramite un finalizzato governo del territorio, i livelli di tutela nelle aree limitrofe agli aeroporti. Nel Regolamento è riportata la configurazione geometrica delle zone di tutela, definita in relazione alla distribuzione probabilistica degli eventi aeronautici. Con la Circolare APT-33 Piani di rischio previsti dall'art. 707 del Codice della Navigazione 30/8/2010 pag. 5 di 8 la definizione delle zone dipende dalla tipologia delle operazioni di volo nonché dalla tipologia di aeromobili che possono operare sull'aeroporto ed è pertanto riferibile alle caratteristiche tecniche-operative della pista di volo, secondo quanto riportato nella letteratura di settore. La circolare è quindi finalizzata a fornire indicazioni sull'iter tecnico-procedurale che caratterizza le fasi di redazione, presentazione e approvazione dei piani di rischio, approfondendo in tal modo quanto già descritto, in materia, nel Regolamento per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti.

15. L'Accordo Quadro Gestore aeroportuale - ENAV.

Ai fini della corretta applicazione dei Regolamenti n.216/2008 e 139/2014 in materia di fornitura di servizi di navigazione aerea, il gestore e l'ENAV stipulano un accordo quadro attuativo della convenzione con l'obiettivo di assicurare il coordinamento delle attività finalizzate a:

- condividere le informazioni relative alle attività finalizzate alla fornitura dei servizi di navigazione aerea in maniera appropriata al livello del traffico e alle condizioni operative dell'aeroporto;
- coordinarsi circa la progettazione e la manutenzione delle procedure di volo, in conformità ai requisiti applicabili;
- condividere le informazioni relative alle attività utili alla fornitura dei servizi previsti dall'allegato IV capo B in condizioni atmosferiche invernali e meteorologiche avverse, in cui si evidenzia la necessità di effettuare coordinamenti con i fornitori ATS e AIS relativamente alle condizioni dell'area di movimento, allo status operativo delle relative infrastrutture e a qualsiasi questione di rilevanza operativa;
- assicurare la rispondenza dei requisiti relativi alla qualità dei dati e/o delle informazioni aeronautiche (Allegato IV capo A) oggetto di pubblicazione in AIP-Italia;
- condividere le informazioni utili a consentire di identificare i rischi per le attività di rispettiva competenza;
- garantire una interfaccia in relazione alle informazioni relative alla salvaguardia dell'aeroporto;
- garantire la rispondenza ai requisiti di certificazione dell'Aeroporto con riferimento sia alle pertinenti specifiche tecniche applicabili che alle correlate procedure. Le attività oggetto dell'accordo vengono disciplinate nel dettaglio nei singoli allegati dell'Accordo stesso e successivamente riportate, a cura del gestore, nel manuale di aeroporto.

16. Il Manuale di aeroporto.

Il gestore deve altresì redigere un manuale di aeroporto ai sensi del Reg. (UE) n. 139/2014 secondo lo schema adottato dall'ENAC "ADR.OR.E.005".

Il contenuto del manuale dell'aeroporto deve riflettere la base di certificazione e i requisiti elencati nell'apposito schema, a seconda dei casi, e non contravvenire alle condizioni del certificato. Il manuale dell'aeroporto contiene o fa riferimento a tutte le informazioni necessarie per l'utilizzo sicuro, il funzionamento e la manutenzione dell'aeroporto, dei suoi equipaggiamenti, nonché delle superfici di protezione e limitazione ostacoli e altre aree connesse con l'aeroporto.

Il contenuto del manuale dell'aeroporto consiste in quanto segue:

- 1) disposizioni generali;
- 2) sistema di gestione dell'aeroporto, qualifiche e requisiti di addestramento;
- 3) aspetti particolari del sito aeroportuale;
- 4) aspetti particolari dell'aeroporto che devono essere segnalati al servizio di informazione aeronautico;
- 5) aspetti particolari relativi alle procedure operative dell'aeroporto, ai suoi equipaggiamenti e alle misure di sicurezza.

17. La carta dei servizi dei gestori aeroportuali (settore passeggeri).

Ogni gestore aeroportuale, ai sensi della circolare ENAC GEN-06, paragrafo 5, ha l'obbligo di redigere la propria Carta dei servizi (settore passeggeri) e di aggiornarla annualmente. I gestori di scali con traffico commerciale annuale inferiore a 50.000 passeggeri adottano la Carta dei servizi su base volontaria e possono semplificarne e adeguarne il contenuto in relazione alla propria specifica realtà. Nel suo ruolo di coordinamento, ogni gestore riporta nella propria Carta i livelli di qualità globalmente assicurati nello scalo, relativamente ai servizi offerti direttamente o tramite gli operatori di handling presenti nello scalo per fornire al passeggero un'informazione utile e comprensibile relativa a una determinata tipologia di servizi. Se, ad esempio, il check-in fosse attuato per alcuni vettori dal gestore, per altri da handler terzi, per altri in autoproduzione, lo standard da riportare come "Tempo di attesa al check-in" sarà rappresentativo di tutte le realtà presenti. Naturalmente può essere contestualmente specificato che la responsabilità del livello di qualità riportato non è di esclusiva responsabilità del gestore. Nell'eventualità in cui un determinato servizio sia offerto in contesti sostanzialmente diversi, tali da consigliare una differenziazione dei corrispondenti standard di qualità (ad es: standard assicurati nel caso di voli di linea, diversi dagli analoghi standard riferibili a voli non di linea), il gestore valuta l'opportunità di riportare tale differenziazione nell'ambito dello stesso indicatore. La Carta dei servizi è accompagnata dalla pubblicazione di una Guida ai servizi elaborata in collaborazione con il Comitato dell'Utenza Aeroportuale, ove presente. 16

Il gestore aeroportuale è tenuto a:

16 All'interno della Guida compare, fra l'altro:

⁻ la planimetria dell'aeroporto inserito nel territorio con evidenziate le vie di accesso;

⁻ la planimetria delle aerostazioni con evidenziata l'ubicazione dei centri informativi di scalo, delle fermate di treno, bus, taxi e uffici di rental-car;

⁻ gli orari dei servizi di trasporto pubblico principali città-aeroporto (non limitandosi possibilmente alla loro generica frequenza), i relativi gestori con i rispettivi recapiti telefonici e gli orari dell'eventuale navetta aeroportuale;

⁻ le principali formalità sanitarie, doganali e di sicurezza utili per il viaggiatore;

⁻ le informazioni sulla presenza di alcuni servizi o attrezzature utili al passeggero, fra i quali i seguenti: servizio medico interno, aree per fumatori, casse pagamento parcheggio (precisare il numero di casse e il numero di posti auto), ristoranti/self service (ubicazione, numero e rispettivo orario di operatività e disponibilità di ristoranti con menu specifici), Linee guida La qualità dei servizi nel trasporto aereo. servizi di telefonia (specificare gestori), fax, internet point/e-mail point, farmacia, deposito bagagli (specificare localizzazione e orario), banche, cambio valuta, bancomat, ufficio postale, nursery, aree gioco, fasciatoi, postazioni di ricarica cellulari e laptop, erogatori acqua potabile, distributori di bibite/snack, varchi prioritari per famiglie con bambini, fonti informative a distanza (specificare). I servizi sopra indicati sono richiamati se presenti, con l'eccezione del deposito bagagli, bancomat e nursery, che sono in ogni caso indicati, indicando "no" se assenti;

⁻ il costo dei carrelli portabagagli;

⁻ le istruzioni per usufruire dei servizi diretti alle varie tipologie di passeggeri;

⁻ i moduli per i suggerimenti, le segnalazioni, i reclami o gli apprezzamenti.

- rilevare gli standard qualitativi dichiarati nella propria Carta dei servizi utilizzando le metodologie di cui all'allegato 2 della circolare GEN-06 e a inoltrarli al Comitato per la regolarità e qualità dei servizi aeroportuali, ove presente. Laddove i servizi di cui il gestore dichiara uno standard di qualità siano svolti da soggetti terzi ovvero in autoproduzione da parte di un vettore, anche tale porzione di servizi è monitorata dal gestore; quest'ultimo può disporre così delle rilevazioni di qualità sull'intero panorama aeroportuale: il dato sintetico da riportare nella Carta dei servizi è naturalmente costituito dal valore statisticamente rappresentativo dell'intera realtà di scalo;
- rilevare i valori degli standard relativi ai servizi "essenziali" offerti dai vettori aerei;
- effettuare, su richiesta del Comitato, rilevazioni di *customer satisfaction* dei servizi di assistenza a terra prestati per conto dei vettori; tali rilevazioni sono trasmesse al Comitato;
- rendere disponibile una propria struttura tecnica per le attività attribuite al Comitato;
- inserire nei contratti che regolano i rapporti di sub-concessione la clausola di rispetto della Carta dei servizi;
- certificarsi a norma ISO 9001, ovvero affidare a società certificate la rilevazione e il monitoraggio della qualità dei servizi, restando comunque direttamente responsabili dei risultati di tale attività. In caso di affidamento a terzi in appalto delle attività manutentive, l'appaltatore dovrà essere in possesso di tale certificazione;
- inserire fra i processi del sistema di gestione per la qualità ISO 9001, la produzione e gestione della Carta dei servizi e la gestione dei reclami.

18. La carta dei servizi del gestore aeroportuale (settore merci).

Lo sviluppo del sistema intermodale dei trasporti sta spingendo molti gestori a promuovere aree attrezzate interamente dedicate al trasporto merci. L'efficienza dei servizi offerti in uno scalo per il trasporto delle merci ha un impatto economico rilevante per le aziende utenti. Il gestore aeroportuale può, pertanto, avere l'esigenza di pubblicizzare i servizi che offre in aeroporto attraverso la redazione di una propria Carta dei servizi dedicata al settore cargo. La normativa non prevede nessun obbligo in materia e pertanto il gestore ha facoltà di scegliere se predisporre tale Carta, nonché gli eventuali contenuti della stessa.

Tuttavia, considerato il costante sviluppo del trasporto aereo delle merci e il processo di standardizzazione avviato ai fini della qualità dei servizi, l'ENAC ha ritenuto necessario definire una Carta dei servizi standard anche per il settore merci. Qualora il gestore decida di redigere la propria Carta dei servizi (settore merci) secondo il modello definito dall'Ente (all. 5 Circ. GEN-06) e di compilarla secondo le Linee guida e il documento metodologico di riferimento (all. 2 Circ. GEN-06), la Carta sarà soggetta all'approvazione dell'ENAC. In questo caso le modalità di approvazione e pubblicazione saranno in linea con quanto previsto nei paragrafi 7, 7.1 e 8 della circolare GEN-06. La Carta approvata dall'ENAC sarà consultabile attraverso un link pubblicato sul sito web istituzionale dell'Ente. La sezione II

della Carta dei servizi standard del gestore aeroportuale (settore merci) predisposta dall'ENAC è composta da 24 indicatori valorizzati. Laddove siano presenti uno o più operatori di *handling*, gli standard rispecchieranno l'intera realtà aeroportuale e non si limiteranno ai soli servizi eventualmente offerti dal gestore aeroportuale. La Carta dei servizi è accompagnata da una Guida¹⁷ ai servizi elaborata in collaborazione con il Comitato dell'Utenza Aeroportuale.

19. La liberalizzazione dei servizi aeroportuali.

Come già accennato, una importante tappa nel processo di liberalizzazione, in materia di servizi aeroportuali, fu raggiunta nell'ottobre 1996 con l'approvazione della direttiva europea n. 96/67/CE relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità.

La direttiva stabilisce che l'ente di gestione di un aeroporto, l'utente o il prestatore di servizi che forniscono servizi di assistenza a terra devono operare una netta separazione a livello contabile, secondo le vigenti prassi commerciali, tra le attività legate alla fornitura di tali servizi e le altre loro attività che dev'essere controllata da un verificatore indipendente. Gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire ai prestatori di servizi il libero accesso al mercato e possono riservare all'ente di gestione dell'aeroporto o ad altro ente, la gestione delle infrastrutture centralizzate volte a fornire servizi di assistenza a terra, la cui complessità, costo o impatto ambientale non ne consente la suddivisione o la duplicazione, (sistemi di smistamento dei bagagli, antighiaccio, di depurazione dell'acqua o di distribuzione del carburante). Essi devono vigilare affinché la gestione di tali infrastrutture avvenga in modo trasparente, obiettivo e non discriminatorio.

L'obbligo di servizio pubblico, previa approvazione della Commissione, può anche essere esteso ad altri aeroporti presenti nel Paese a condizione che siano situati su isole in una medesima regione geografica, che abbiano un volume non inferiore a un movimento di 100.000 passeggeri all'anno.

Gli spazi disponibili, per l'assistenza a terra nell'aeroporto sono ripartiti tra i diversi prestatori di servizi e tra i diversi utenti che praticano l'autoassistenza, compresi i nuovi operatori, nella misura necessaria all'esercizio dei loro diritti e per consentire una concorrenza effettiva e leale in base a norme e criteri pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori. Infatti, obiettivo finale della direttiva citata era la completa apertura, entro il primo gennaio 2001, del mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti commerciali caratterizzati da un volume di traffico non inferiore a due milioni di movimento passeggeri o a cinquantamila tonnellate su base annua.

¹⁷ All'interno della Guida sono pubblicati, fra l'altro:

⁻ la planimetria dell'aeroporto inserito nel territorio con evidenziate le vie di accesso;

⁻ la planimetria dell'area dedicata al settore cargo;

⁻ gli orari dei servizi;

⁻ i moduli per i suggerimenti, le segnalazioni, i reclami o gli apprezzamenti.

All'interno dell'ampia categoria dei servizi di *handling*, la direttiva distingue i "servizi aeroporto", svolti nella parte che costituisce l'interfaccia con il territorio circostante (quali l'assistenza passeggeri, pulizia e servizi di scalo, manutenzione dell'aereo, catering), da quelli di "assistenza pista" effettuati nella parte dell'aeroporto rivolta alle operazioni di volo (quali l'assistenza bagagli, merci e posta, operazioni in pista, carburante e olio).

La liberalizzazione introdotta con la direttiva 96/67/CEE è ispirata a criteri di gradualità, nel rispetto dei vincoli specifici di spazio e capacità e dell'obiettivo di garantire la continuità e la sicurezza del servizio. I vincoli tecnici sono all'origine della possibilità di adottare deroghe all'apertura del mercato o all'effettuazione dell'autoassistenza alle scadenze stabilite. L'obiettivo di garantire un adeguato livello di continuità e sicurezza dei servizi di assistenza a terra si traduce nella possibilità di imporre obblighi di servizio pubblico negli aeroporti che servono linee per i collegamenti con zone periferiche o in via di sviluppo.

La sopra citata direttiva europea è stata recepita in Italia soltanto nel gennaio 1999 con il decreto legislativo n.18/99, recante "Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità". La materia è stata altresì disciplinata dall'art.706 del Codice della Navigazione nella sua riforma del 2005: "i servizi di assistenza a terra negli aeroporti aperti al traffico aereo commerciale, espletati sia dal gestore aeroportuale che dagli operatori terzi o dagli utenti in autoassistenza ritenuti idonei dall'ENAC, sono regolati dalle norme speciali in materia".

In linea con la direttiva 96/67/CE il decreto legislativo 18/99 ripropone le medesime definizioni e disciplina il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi che devono soddisfare determinati requisiti.

L'effettiva concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza a terra è garantita dalla separazione contabile tra le attività legate alla fornitura dei servizi di *handling* e le altre attività.

Il ruolo centrale nella vigilanza del libero mercato e il suo libero accesso viene affidato all'E.N.A.C, che vigila sull'accesso agli impianti, stabilisce le procedure di selezione per l'individuazione dei prestatori delle categorie di servizi di assistenza a terra, le limitazioni all'accesso in presenza di vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile, i requisiti di idoneità dei prestatori, la protezione sociale, la tutela ambientale, l'accesso dei prestatori di Paesi non comunitari e le tariffe.

A conferma della rigorosità del principio di separazione contabile, che non consente ovviamente aiuti infragruppo, ancor più se suffragati da capitale di origine pubblica, citiamo un'importante sentenza della Corte di Giustizia europea¹⁸ avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione (UE) 2015/1255 della Commissione, del 19 dicembre 2012, relativa agli aumenti di capitale effettuati dalla società SEA SpA a favore di SEA Handling SpA, che dichiara l'aiuto incompatibile con il mercato interno e ne dispone l'immediato recupero.

¹⁸ Causa T-167/13 - Sentenza del Tribunale (Terza Sezione ampliata) del 13 dicembre 2018 - Comune di Milano c/Commissione europea.

20. L'applicazione delle norme Antitrust ai servizi aeroportuali e di handling

Nel corso degli anni, soprattutto in quelli più recenti, si è posto il problema di capire se al settore aeroportuale si possano applicare le norme e i principi emanati dall'AGCM in materia di concorrenza.

Grazie all'intervento di diversi giuristi impegnati sul fronte della concorrenza, si è affermato l'orientamento che anche il settore aeroportuale rientra nelle materie disciplinate dalla normativa Antitrust. In particolare, vige il divieto, da parte degli operatori aeroportuali, di creare e di abusare della posizione dominante all'interno del settore, per scoraggiare l'ingresso di operatori terzi e dunque ledere la concorrenza.

È obbligo per i vari gestori garantire agli operatori l'accesso libero e non discriminatorio per erogare servizi aeroportuali e di *handling*.

Qualora tutto ciò non accada è compito dello stesso gestore risolvere l'eventuale contratto di affidamento con l'operatore che attua concorrenza sleale ed abuso di posizione dominante ed indire una nuova gara per l'affidamento della gestione dei servizi ad operatori terzi, in modo tale da incentivare la concorrenza.

Altro tema rilevante in materia di concorrenza è dato dall'utilizzo degli incentivi erogati dalle società di gestione nei confronti delle compagnie aeroportuali, in particolare le compagnie low cost, per favorire l'istituzione di voli di linea da e per i propri scali ¹⁹. Tali incentivi sono spesso supportati da finanziamenti erogati dalle Regioni in favore delle società di gestione che a loro volta li utilizzano in favore di vettori, previa apposita negoziazione; talvolta le Regioni avviano apposite procedure di evidenza pubblica nei confronti dei vettori che si rendono disponibili ad istituire idonei collegamenti stagionali da e per scali di interesse per attrarre utenza turistica o da e per scali rilevanti per specifiche nicchie di mercato in funzione della vocazione industriale dei propri territori.

21. L'impatto della regolazione degli slot aeroportuali sullo sviluppo del sistema aeroportuale.

19 Il Ministro delle Infrastrutture e Trasporti ha emanato le "Linee guida inerenti alle incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte di vettori ai sensi dell'art. 13, comma 14, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 come modificato dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n.9". L'obiettivo delle suddette Linee è quello di garantire la più ampia accessibilità da parte dei vettori alle iniziative di incentivazione assunte dai gestori aeroportuali, garantendo da un lato la loro informazione e dall'altro la loro partecipazione senza discriminazione. Le predette Linee sono state modificate nel 2016 al fine di adattarle alla Comunicazione della Commissione europea 2014/C 99/03, nelle more della definizione del regime in materia di aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree. La stessa, partendo dall'articolo 345 del Trattato che lascia impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri e la possibilità per gli stessi di possedere e dirigere imprese, di acquistare azioni o altre partecipazioni in imprese pubbliche o private, stabilisce che non vi è alcuna distinzione fra i vari tipi di beneficiari sotto il profilo del loro assetto giuridico o in base alla loro appartenenza al settore pubblico o privato. Tutti i riferimenti, pertanto, a compagnie aeree e aeroporti o alle imprese che ne assicurano la gestione riguardano ogni tipo di soggetto giuridico. I nuovi orientamenti stabiliscono, quindi, che quando un gestore aeroportuale dispone di risorse pubbliche, gli accordi tra questi e le compagnie aeree non costituiscono aiuti di Stato quando la compagnia ritiene che il prezzo fissato dal gestore sia pari al prezzo di mercato, o quando da una stima ex-ante l'accordo determini profitti per l'aeroporto.

A partire dal 1995 si è registrata in Europa una importante crescita del traffico aereo che ha comportato il sovraccarico del sistema, ingenerato crescenti ritardi ed incrementato i pericoli per la sicurezza dei voli.

In tale contesto, la regolamentazione della assegnazione degli slot aeroportuali o bande orarie - ovvero dei tempi programmati di arrivo o di partenza, disponibili o assegnati, per un movimento aeronavale ad una data determinata in un aeroporto - è risultata indispensabile per la gestione e l'efficace sfruttamento della capacità degli aeroporti comunitari, ormai generalmente caratterizzati da fenomeni di congestione e stava comportando effetti economici rilevanti sullo sviluppo dei singoli scali aeroportuali e sui Corridoi a cui i singoli scali sono connessi, fino all'esplosione della pandemia che ha limitato fortemente il trasporto aereo e ha bloccato la crescita delle attività aeroportuali.

22. La normativa comunitaria per l'assegnazione di bande orarie.

Già il Regolamento (CE) n. 95/1993, recava norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità attraverso una disciplina ispirata ai principi di trasparenza, imparzialità, non discriminazione e tutela dei diritti acquisiti (*use it or lose it*)²⁰. Il citato regolamento, tuttavia, non era riuscito a garantire pienamente l'efficiente uso della capacità aeroportuale, la mobilità delle bande orarie, la concorrenza tra soggetti già insediati e nuovi concorrenti.

A causa di ciò ed al fine di rafforzare le disposizioni del Regolamento (CE) n. 95/1993²¹ per garantire l'uso più completo e flessibile della limitata capacità disponibile negli aeroporti caratterizzati da fenomeni di congestione, si è ritenuta necessaria una revisione, apportata dal regolamento (CE) n. 793/2004, così come recentemente modificato dal Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020.

Le modifiche apportate al primo regolamento – essenzialmente di carattere tecnico – hanno contribuito a chiarire la natura giuridica degli slot quali beni pubblici attribuiti, in base a regole precise, al vettore che presenti il massimo dei requisiti e, inoltre, il nuovo regolamento ha permesso di determinare meglio la capacità aeroportuale e le modalità di assegnazione degli slot, incentivarne la mobilità, rafforzare l'indipendenza, l'imparzialità, le competenze del coordinatore e consentire ai nuovi concorrenti di offrire servizi competitivi.

Il regolamento ha imposto, ai medesimi scopi, agli Stati membri l'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, o di misure equivalenti, per punire l'offerta sistematica e deliberata di servizi aerei a orari che si discostano notevolmente dalle bande orarie assegnate ovvero un utilizzo, delle medesime, divergente da quanto indicato al

²⁰ Il principio consente ai vettori che dimostrino di aver operato le rispettive bande orarie per almeno l'80 per cento nel periodo precedente, di mantenerne l'assegnazione successivamente, a prescindere dall'effettiva necessità e dall'utilizzo delle stesse.

²¹ Regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, modificato successivamente dal Regolamento (CE) n. 793/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004.

momento dell'assegnazione e pregiudizievole delle attività dell'aeroporto o delle operazioni di traffico aereo.

In particolare, tra le diverse definizioni fornite, ed in sostituzione dei termini "aeroporto coordinato" ed "aeroporto pienamente coordinato", il regolamento ha ritenuto auspicabile seguire la terminologia internazionale e quindi utilizzare il termine "aeroporto coordinato" nel senso di aeroporto in cui, per atterrare o decollare, è necessario per un vettore aereo o altro operatore di aeromobili aver ottenuto l'assegnazione di una banda oraria da parte di un coordinatore, ad esclusione dei voli di Stato, degli atterraggi di emergenza e dei voli umanitari; e, inoltre, il regolamento individua in un "aeroporto ad orari facilitati", un aeroporto in cui esiste un rischio di congestione in alcuni periodi del giorno, della settimana o dell'anno, risolvibile eventualmente grazie alla cooperazione volontaria tra i vettori aerei in cui è stato individuato un facilitatore degli orari con il compito di agevolare l'attività dei vettori aerei che operano o intendono operare in tale aeroporto.

Il regolamento (CE) n. 793/2004 nel fissare le condizioni per il coordinamento degli aeroporti, in particolare, stabilisce che uno Stato membro pur non avendo l'obbligo di designare un qualsiasi aeroporto come aeroporto ad orari facilitati o coordinato – salvo il caso in cui in un aeroporto vi siano problemi di capacità per almeno una stagione di traffico – può provvedere affinché una aeroporto sia designato come aeroporto ad orari facilitati ma nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione.

Lo Stato membro deve assicurare un'accurata analisi delle capacità di un aeroporto non designato con una qualifica particolare o di un aeroporto ad orari facilitati ad opera dell'ente di gestione dell'aeroporto: l'analisi deve determinare le carenze di capacità e la possibilità di ovviare all'insufficiente capacità aeroportuale grazie a nuove opere infrastrutturali o a modifiche alle infrastrutture.

Sulla base di tale analisi lo Stato membro esamina la situazione dell'aeroporto in termini di capacità dell'ente di gestione dell'aeroporto stesso, i vettori aerei che utilizzano regolarmente l'aeroporto, le loro organizzazioni rappresentative, i rappresentanti del settore aviazione generale che utilizzano regolarmente l'aeroporto e le autorità di controllo del traffico aereo.

Il regolamento prevede le figure del facilitatore degli orari e del coordinatore dell'aeroporto: entrambe persone fisiche, o giuridiche, nominate dallo Stato membro responsabile di un aeroporto ad orari facilitati o di un aeroporto coordinato previo parere dei vettori aerei che utilizzano regolarmente l'aeroporto nonché delle organizzazioni che li rappresentano, dell'ente di gestione dell'aeroporto e del comitato di coordinamento, se esistente.

Il facilitatore, in particolare, consiglia i vettori aerei e raccomanda orari alternativi di arrivo e/o partenza quando possono insorgere fenomeni di congestione e, inoltre, controlla la conformità delle operazioni dei vettori con gli orari raccomandati; il coordinatore, invece, è l'unico responsabile dell'assegnazione delle bande orarie e controlla la conformità delle operazioni dei vettori aerei con le bande orarie loro assegnate. Tutti i facilitatori degli orari ed i coordinatori – è, quindi, evidente – cooperano al fine di individuare incongruenze degli orari.

I controlli di conformità sono svolti in cooperazione con l'ente di gestione dell'aeroporto e con le autorità di controllo del traffico aereo.

Per completezza di informazione si deve considerare anche il Regolamento (CE) n. 545/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che modifica l'art 10 del regolamento (CEE) n. 95/93 consentendo ai coordinatori di riconoscere ai vettori aerei il diritto di usufruire, per la stagione estiva di traffico 2010, delle serie di bande orarie che erano state loro assegnate all'inizio della stagione estiva di traffico 2009.

23. La normativa nazionale per l'assegnazione di bande orarie.

La disciplina contemplata dal regolamento (CE) n. 793/2004 è stata introdotta nell'ordinamento nazionale - in attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2004 - dal decreto legislativo 4 ottobre 2007, n. 172, recante la "Disciplina sanzionatoria in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti italiani relativamente alle norme comuni stabilite dal regolamento (CE) n. 793/2004 che modifica il regolamento (CEE) n. 95/93 in materia di assegnazione di bande orarie negli aeroporti comunitari.

Il Ministro dei Trasporti, con il proprio Decreto n. 44/T del 4 luglio 1997, ha affidato ad Assoclearance, Associazione Italiana Gestione Clearance e Slot - con personalità giuridica, indipendente e senza fine di lucro - la responsabilità della gestione delle bande orarie (slots) sugli aeroporti Italiani in applicazione di quanto stabilito a livello comunitario dal Regolamento CEE 95/93 e successive modifiche creando una struttura in grado di gestire la capacità degli aeroporti congestionati della Comunità sulla base di criteri di assegnazione ispirati a principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione.

L'Associazione si occupa dello svolgimento, su incarico dello Stato Italiano, delle attività ed i compiti attribuiti alla figura del "coordinatore" dal Reg. 95/93 UE per tutti gli aeroporti italiani designati come "coordinati" o "pienamente coordinati" e della gestione della Clearance Aeroportuale e delle bande orarie (slots) in tutto il territorio nazionale.

In tema di slot aeroportuali, alla luce ed in contrasto con i principi di libera concorrenza sul mercato e di libera circolazione dei servizi nonché con i criteri che ne caratterizzano la disciplina illustrata, si segnala la discussione tenutasi in seno al Parlamento europeo – nei primi mesi del 2009 – che ha interessato l'assegnazione degli slot non più utilizzati dalla Alitalia a seguito della riorganizzazione della compagnia aerea di bandiera italiana.

A seguito della cancellazione da parte dell'Alitalia di sette collegamenti tra gli aeroporti pugliesi e gli *hub* di Roma e Milano rispetto alla quale, di fatto, non ha fatto seguito il rilascio degli slot che non intendeva utilizzare, infatti, più autorevoli voci parlamentari hanno richiesto la liberalizzazione di tali slot dalla compagnia di bandiera italiana al fine di consentire alle altre compagnie aeree di assicurare le rotte annullate e di rendere utilizzabili ventinove connessioni internazionali.

I maggiori pregiudizi in caso di mancata liberalizzazione di tali bande orarie, si rilevava, avrebbero interessato i collegamenti con destinazioni del sud Italia - quali la tratta Malpensa-Napoli e Linate- Lamezia Terme – con intuibile aggravio della efficienza nei trasporti in regioni quali la Puglia, la Campania e la Calabria. Inaspettatamente, la

Commissione europea ha dato il suo assenso affinché le compagnie inefficienti e in difficoltà continuino a mantenere tutti gli slot accumulati, anziché rendere disponibili quelli inutilizzati alle molte compagnie europee capaci di utilizzarle.

L'Art. 807 del Codice di Navigazione disciplina l'utilizzazione degli aeroporti coordinati e stabilisce che la partenza e l'approdo di aeromobili negli aeroporti coordinati, come definiti alla normativa comunitaria, sono subordinati all'assegnazione della corrispondente banda oraria ad opera del soggetto allo scopo designato che avviene in conformità delle norme comunitarie e dei relativi provvedimenti attuativi.

La normativa nazionale è completata dalla Circolare ENAC EAL 18 del 24 agosto 2009, "Assegnazione di bande orarie sugli aeroporti coordinati nazionali" al fine di fornire un'interpretazione del Regolamento (CEE) 95/93, così come successivamente modificato dal Regolamento 793/2004 sopra citato, applicabile su tutti gli aeroporti nazionali che vengono classificati come coordinati e ad orari facilitati.

24. Il Piano nazionale aeroporti e gli aeroporti di interesse strategico.

Ai sensi dell'art.698 del Codice della Navigazione, L'E.N.A.C nel 2012 ha predisposto il Piano Nazionale degli Aeroporti approvato dal Consiglio dei ministri ad agosto 2015, in esame definitivo d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni, sentita l'Agenzia del Demanio, con il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, successivamente approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 17 settembre 2015, n. 201 dal titolo "Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'articolo 698 del codice della navigazione", entrato in vigore il 2 gennaio 2016.

Con tale Piano ci si è posto l'obiettivo di definire un quadro programmatico organico per ottimizzare la *governance* del settore e l'offerta dei trasporti ed infine per individuare le priorità infrastrutturali su cui concentrare gli investimenti. Il Piano detta anche le linee guida su cui fondare lo sviluppo integrato del settore aeroportuale e migliorare i risultati della gestione economica e finanziaria. Detti obiettivi dovranno essere raggiunti, tra l'altro, attraverso la creazione di una visione di sistema e di sviluppo della rete nazionale di trasporto nel suo complesso e superando la conflittualità fra aeroporti vicini nello stesso territorio. Il Piano detta i criteri per l'individuazione degli aeroporti strategici e le condizioni per individuare ulteriori aeroporti di interesse nazionale. Questi ultimi per poter essere definiti tali devono esercitare un ruolo ben preciso all'interno del bacino, con una sostanziale specializzazione dello scalo, e devono dimostrare di essere in grado di raggiungere in un tempo ragionevole l'equilibrio economico-finanziario.

La verifica periodica del raggiungimento e del mantenimento delle predette condizioni sarà effettuata dalle competenti strutture ministeriali in collaborazione con l'ENAC. Il predetto Piano indica, inoltre, le strategie di intervento per lo sviluppo della rete nazionale e gli interventi da attuare per il miglioramento ed il potenziamento dei servizi.

Il Piano Nazionale individua, altresì la rete degli aeroporti di interesse nazionale come nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, ai sensi del Codice della Navigazione, che dovranno rispondere alla domanda di traffico entro il prossimo ventennio. Il Piano ritiene fondamentale per lo sviluppo del settore anche lo sviluppo di una rete per il trasporto merci che allo stato attuale rappresenta un punto di debolezza del sistema aeroportuale nazionale rispetto a quelli internazionali e, a tal fine, individua gli aeroporti strategici e quelli di interesse nazionale nonché le reti centrali (*core*), di maggior rilevanza strategica per il mercato interno UE, da completare entro il 2030, nonchè una rete globale (*comprehensive*) da completare entro il 2050, come previsto dal Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 che ne ha stabilito gli orientamenti di sviluppo.

In applicazione dei predetti criteri vengono identificati 38 aeroporti di interesse nazionale, scelti sulla base di criteri riconducibili al ruolo strategico, all'ubicazione territoriale, alle dimensioni e tipologia di traffico e all'inserimento delle previsioni dei progetti europei della rete transeuropea dei trasporti TEN-T.

I dieci bacini di traffico nazionale con al loro interno i relativi 38 aeroporti di interesse nazionale²² sono: Nord Ovest (Milano Malpensa, Milano Linate, Torino, Bergamo, Genova, Brescia, Cuneo); Nord Est (Venezia, Verona, Treviso, Trieste); Centro Nord (Bologna, Pisa, Firenze, Rimini, Parma, Ancona); Centro Italia (Roma Fiumicino, Ciampino, Perugia, Pescara); Campania (Napoli, Salerno), Mediterraneo/Adriatico (Bari, Brindisi, Taranto); Calabria (Lamezia Terme, Reggio Calabria, Crotone); Sicilia orientale (Catania, Comiso); Sicilia occidentale (Palermo, Trapani, Pantelleria, Lampedusa); Sardegna (Cagliari, Olbia, Alghero).

Dodici di questi aeroporti rivestono particolare rilevanza strategica - Milano Malpensa e Torino; Venezia; Bologna, Firenze/Pisa; Roma Fiumicino; Napoli; Bari; Lamezia Terme; Catania; Palermo; Cagliari – e tre di loro vengono individuati come aeroporti che rivestono il ruolo di gate intercontinentali: Roma Fiumicino, quale "primario hub internazionale"; Milano Malpensa; Venezia.

Il Piano ritiene fondamentale per lo sviluppo del settore anche lo sviluppo di una rete per il trasporto merci che allo stato attuale rappresenta un punto di debolezza del sistema aeroportuale nazionale rispetto a quelli internazionali.

²² Art. 698 del Codice della Navigazione. Aeroporti e sistemi aeroportuali d'interesse nazionale. Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentita l'Agenzia del demanio, sono individuati, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari da esprimere entro trenta giorni dalla data di assegnazione, gli aeroporti e i sistemi aeroportuali d'interesse nazionale, quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, tenendo conto delle dimensioni e della tipologia del traffico, dell'ubicazione territoriale e del ruolo strategico dei medesimi, nonché di quanto previsto nei progetti europei TEN. Con il medesimo 4 procedimento si provvede alle modifiche del suddetto decreto del Presidente della Repubblica. Allo scopo di coordinare le politiche di sviluppo degli aeroporti di interesse regionale, è istituito, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un comitato di coordinamento tecnico, composto dai rappresentanti delle regioni e delle province autonome, del Governo e degli enti aeronautici. La partecipazione al comitato di cui al presente comma non comporta la corresponsione di alcuna indennità o compenso né rimborsi spese.

Con la legge di bilancio 2019 il Parlamento ha autorizzato Il sostegno finanziario alle infrastrutture aeroportuali nelle aree ritenute svantaggiate, nello specifico €15.000,00 per la ristrutturazione e messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria e €.9.000.000,00 per Crotone, nel mentre con la legge di bilancio 2020 (intervento poi rinnovato per il 2021) è stata assicurata la continuità territoriale con gli aeroporti siciliani attraverso specifiche misure e tariffe sociali per alcune categorie di viaggiatori da e per la Sicilia.

Ma l'intervento più significativo è stato approvato nella legge di bilancio 2021 (comma 715) con la istituzione di un fondo speciale di €.450.000.000,00 destinato ai gestori aeroportuali e €50.000.000,00 per i prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra per compensare i danni subiti dall'emergenza Covid-19.

Il Governo Draghi ha recentemente incaricato l'ENAC di procedere nell'aggiornamento del Piano Nazionale Aeroporti, con ciò impegnandosi ad affrontare scelte radicali per adeguare il sistema aeroportuale italiano ai nuovi scenari internazionali.

25. Il processo di privatizzazione del sistema aeroportuale italiano e l'evoluzione del mercato delle gestioni aeroportuali.

La privatizzazione delle imprese di gestione aeroportuali in Italia deve essere ricondotta ad una scelta politica autonoma del Parlamento italiano – e non all'adeguamento ad una direttiva comunitaria – effettuata attraverso la legge n.351 del 1995. Attraverso l'art. 1, comma 1 bis del DL. n. 251/95, introdotto dalla relativa legge di conversione n.351/95, furono abrogate le norme che prescrivevano la partecipazione maggioritaria dello Stato, degli enti pubblici, dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI S.p.A.), delle Regioni e degli Enti locali nelle società di gestione aeroportuale. Dalla medesima data è cessato, inoltre, ogni obbligo di destinazione degli utili delle società di gestione aeroportuale ed è stata prevista la partecipazione alle Società di gestione anche delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Il sistema aeroportuale italiano pur essendo in linea, per numero di scali e volumi di traffico, con quello di altri Paesi europei, è caratterizzato dalla presenza di un numero molto elevato di aeroporti di medie e piccole dimensioni sia a causa delle caratteristiche geografiche del nostro Paese che nella insufficienza ed inadeguatezza delle altre infrastrutture di trasporto, viarie e ferroviarie.

La frammentarietà e l'attuale distribuzione degli scali potrebbe rappresentare oggi un elemento di fragilità dell'intero sistema, caratterizzato da mutamenti strutturali nell'assetto di mercato, e da nuove e diverse relazioni tra gestori degli scali e vettori, rendendo più dispendiosi gli investimenti.

Di fatto, il sistema era originariamente contraddistinto dal presidio monopolistico dei collegamenti resi dalle compagnie di bandiera e dalla gestione dei servizi a terra affidata - per lo più - a società aeroportuali giuridicamente private ma in controllo pubblico, con il caso eclatante degli aeroporti della Capitale affidati in concessione *ope legis* alla holding pubblica (l'IRI) che controllava la stessa compagnia di bandiera (Alitalia).

Oggi, da un lato, la componente monopolistica è venuta meno, e il trasporto aereo si è aperto al mercato ed alla libera concorrenza, dall'altro, gli operatori del settore hanno dovuto migliorare la propria capacità competitiva anche in prospettiva di una possibile, e sempre più auspicata, privatizzazione sostanziale.

26. I piani di risanamento delle società con partecipazioni pubbliche.

Ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 17 come integrato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 1005, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", l'erogazione di trasferimenti straordinari da parte di amministrazioni pubbliche a favore di società partecipate che abbiano registrato perdite di esercizio per tre esercizi consecutivi, ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infra-annuali, è subordinato alla predisposizione di un piano di risanamento che deve essere approvato dall'Autorità di regolazione di settore e comunicato alla Corte dei conti, e che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Nel Settimo Rapporto Annuale al Parlamento, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti riferisce che "sulla base di tale disposizione, i gestori degli aeroporti di Trapani e di Cuneo hanno chiesto all'Autorità di valutare i piani di risanamento da essi predisposti. In proposito, con riferimento all'aeroporto di Cuneo, è stato rilevato dall'ART che, per poter effettuare le valutazioni di competenza, è necessario acquisire sostanziali integrazioni informative e documentali. Con riferimento a quello di Trapani, l'Autorità sta esaminando le informazioni e la documentazione fornite dal gestore"²³.

Si tenga presente, fra l'altro, dell'impedimento degli Enti Locali a proseguire nella partecipazione al capitale delle società di gestione aeroportuale, salvo casi eccezionali da motivare adeguatamente. Già l'art 3, commi 27 e ss., Della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) disponeva che "Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001,n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società... (omissis)... "; tale norma è stata successivamente abrogata e sostituita da Decreto legislativo n. 175/2016, così come modificato dal D. Lgs.1005/2017 che all'art.4 ha disposto "le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né

²³ Ai fini dell'esercizio dei compiti di cui all'articolo 14 del dlgs. n. 175/2016, l'Autorità verifica preliminarmente l'adeguatezza e completezza dei contenuti del piano con specifico riferimento a informazioni e principi generali, rilievi storici e stime prospettiche di costi, ricavi e investimenti, valorizzazione degli asset societari esistenti e ragioni della crisi e conseguenti strategie di sviluppo/risanamento individuate. Sono altresì esaminati, in relazione ai profili economico-regolatori di volta in volta rilevanti, la configurazione degli scenari e relativa proiezione temporale ed il raccordo tra i prospetti economico-finanziari inclusi nel piano e gli altri strumenti individuati/predisposti dall'ente interessato, con riferimento in particolare al piano industriale adottato, al contratto di servizio e relativo prospetto economico-finanziario (PEF, ove presente).

acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società." le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: "a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;"

Invero, una concessione aeroportuale può rientrare nella casistica prevista dal punto c innanzi citato, cioè a fronte di un partenariato pubblico/privato, ma, come è noto, le concessioni vigenti sono state affidate tutte in via diretta, senza procedura di evidenza pubblica.

Apparrebbe oggi giorno ancora più calzante la partecipazione degli enti locali a nuove iniziative di investimento per la realizzazione di un nuovo aeroporto attraverso la partecipazione ad una società pubblica di progetto ai sensi del punto b e del richiamato art.193 del decreto legislativo 50/2016²⁴. Si pensi anche al caso della promozione dell'uso

24 Art. 193. (Società pubblica di progetto)

1. Ove il progetto di fattibilità dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore, preveda, ai fini della migliore utilizzazione dell'infrastruttura e dei beni connessi, l'attività coordinata di più soggetti pubblici, si procede attraverso la stipula di un accordo di programma tra i soggetti pubblici stessi e, ove opportuno attraverso la costituzione di una società pubblica di progetto, senza scopo di lucro, anche consortile, partecipata dai soggetti aggiudicatori e dagli altri soggetti pubblici interessati. Alla società pubblica di progetto sono attribuite le competenze necessarie alla realizzazione dell'opera e delle opere strumentali o connesse, nonché alla espropriazione delle aree interessate, e all'utilizzazione delle stesse e delle altre fonti di autofinanziamento indotte dall'infrastruttura. La società pubblica di progetto è autorità espropriante ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. La società pubblica di progetto realizza l'intervento in nome proprio e per conto dei propri soci e mandanti, avvalendosi dei finanziamenti per esso deliberati, operando anche al fine di ridurre il costo per la pubblica finanza. 2. Per lo svolgimento delle competenze di cui al secondo periodo del comma 1, le società pubbliche di progetto applicano le disposizioni del presente codice. 3. Alla società pubblica di progetto possono partecipare le camere di commercio, industria e artigianato e le fondazioni bancarie. 4. La società pubblica di progetto è istituita allo scopo di garantire il coordinamento tra i soggetti pubblici volto a promuovere la realizzazione ed eventualmente la gestione dell'infrastruttura, e a promuovere altresì la partecipazione al finanziamento; la società è organismo di diritto pubblico e soggetto aggiudicatore ai sensi del presente codice. 5. Gli enti pubblici interessati alla realizzazione di un'infrastruttura possono partecipare, tramite accordo di programma, al finanziamento della stessa, anche attraverso la cessione al soggetto aggiudicatore ovvero alla società pubblica di progetto di beni immobili di proprietà o allo scopo espropriati con risorse finanziarie proprie. 6. Ai fini del finanziamento di cui al comma 5, gli enti pubblici possono contribuire per l'intera durata del piano economico-finanziario al soggetto aggiudicatore o alla società pubblica di progetto, devolvendo alla stessa i proventi di propri tributi o diverse fonti di reddito, fra cui: a) da parte dei comuni, i ricavi derivanti dai flussi aggiuntivi di oneri di urbanizzazione o infrastrutturazione e IMU, indotti dalla infrastruttura; b) da parte della camera di commercio, industria e artigianato, una quota della tassa di iscrizione, allo scopo aumentata, ai sensi della legge 29 dicembre 1993, n. 580. 7. La realizzazione di infrastrutture costituisce settore ammesso, verso il quale le fondazioni bancarie possono destinare il reddito, nei modi e nelle forme previste dalle norme in vigore. 8. I soggetti privati interessati alla realizzazione di un'infrastruttura possono contribuire alla stessa attraverso la cessione di immobili di loro proprietà o impegnandosi a contribuire alla spesa, a mezzo di apposito accordo procedimentale.

promiscuo di uno scalo militare che necessita però di apposite nuove infrastrutture riservate all'uso civile (parcheggi, aerostazione ecc.).

Gli aeroporti sono soggetti a vincoli, regole e controlli ovunque per la loro delicata funzione di pubblica utilità ma sono anche considerati soggetti economici che, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata della gestione, devono essere messi in condizione di massima efficienza, di attrarre investimenti e di generare utili a garanzia di possibili re-investimenti in infrastrutture o in politiche di incentivo alla mobilità.

Nell'attuale panorama italiano, gli aeroporti rappresentano una risorsa strategica per lo sviluppo dell'intero Paese nonché un settore in cui il processo riformatore di privatizzazione, iniziato nel 1995, pur non potendosi considerare compiuto, prosegue ancora oggi nonostante le numerose difficoltà incontrate nel passato ai diversi livelli, istituzionale ed economico, e che tuttora sono presenti.

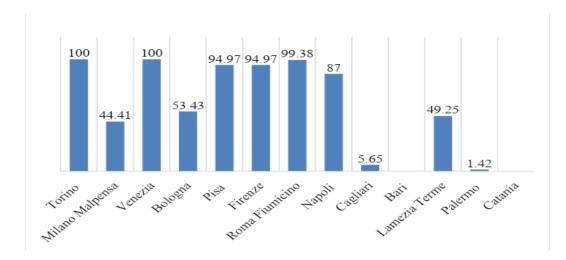
Il settore è stato oggetto in Italia di un graduale processo di liberalizzazione e privatizzazione, spesso sotto la spinta dell'ordinamento comunitario. Tali processi hanno influenzato la natura giuridica delle società di gestione dei diversi aeroporti nazionali.

L'indagine sulle modalità di gestione degli aeroporti italiani, in relazione allo stato delle liberalizzazioni e privatizzazioni del settore, non può prescindere da un'attenta analisi del panorama della gestione aeroportuale così come si presenta nei nostri giorni.

Appare opportuno premettere che i dati raccolti in merito allo stato delle privatizzazioni nel settore aeroportuale in Italia mostrano una interessante diversificazione di tendenze: vi sono aeroporti costituiti da azionariato pubblico passati, in un secondo momento, interamente o quasi in mano privata – come si avrà occasione di illustrare in seguito – ed altri, viceversa, che mostrano una chiara inversione di tendenza.

27. Le società di gestione degli Aeroporti strategici.

- Aeroporti strategici: percentuali di azionisti privati



La maggioranza degli aeroporti individuati come strategici dal Piano Nazionale Aeroporti è gestita da Società nelle quali la partecipazione di azionisti pubblici è veramente residuale rispetto a quella degli operatori privati. Il grafico seguente riporta la partecipazione di azionisti provati nelle Società di gestione dei singoli aeroporti. Elaborazioni su dati 2018 dei singoli aeroporti.

Dal grafico si evince che gli aeroporti di Torino e Venezia sono gestiti da Società interamente partecipate da privati.

L'aeroporto di Torino, fin dal 1956, è gestito da SAGAT S.p.a. società di gestione dell'aeroporto di Caselle T.se (TO) con la concessione fissata al 2035 e il capitale azionario detenuto da 2i Aeroporti S.p.A. azionista di maggioranza per l'80,28% delle quote.

L'Aeroporto di Venezia è gestito da SAVE S.p.A; dal 2019 la società aeroportuale è controllata dalla Società Milione S.p.A (partecipata da Infra Hub s.r.l., Leone infrastructure s.r.l., Sviluppo 87 s.r.l., Centro Vacanze Pra' delle torri s.r.l..

Gli Aeroporti di Verona e Brescia sono gestiti dalla società Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca Spa, la cui composizione societaria è costituita per la maggioranza da azionisti privati tra cui Aerogest Srl con il 47,015% e SAVE SpA con il 40,938²⁵.

L'aeroporto di Treviso come quello di Venezia è gestito da SAVE SpA, partecipata completamente da soggetti privati.

Gli aeroporti di Milano Linate e Milano Malpensa sono gestiti dalla SEA Spa²⁶ unitamente a tutti i servizi e le attività connesse. La Società è stata costituita, nel 1948, da soggetti privati.

Un esempio da prendere in considerazione è la società di gestione dell'aeroporto di Linate-Milano SEA S.p.a. rappresentata da SEA Prime SpA, società controllata dal Gruppo SEA, si colloca al primo posto in Italia come scalo di aviazione generale. Dedicato prevalentemente a una clientela business, offre servizi e facilities ad alto valore aggiunto. Con il 54,8% del capitale sociale, il comune di Milano rappresenta l'azionista di maggioranza di SEA, seguito da 2i Aeroporti SpA con il 35,7% e F2i SGR con l'8,6%. Il restante 0,9% del capitale sociale si suddivide fra altri enti pubblici e investitori privati. Nel 2012, a seguito di un tentativo di quotazione in borsa andato male, Sea rinunciò al progetto di quotazione, annunciando di aver ritirato la richiesta di ammissione al listino per mancanza di acquirenti: in pratica, le banche che erano state incaricate di collocare le azioni non trovarono un numero sufficiente di fondi e risparmiatori disponibili a comprare i titoli del più importante operatore aeroportuale del Nord Italia.

La **SACBO S.p.A.**, gestore dell'aeroporto di Bergamo-Orio al Serio, è stata costituita nel 1970 con la partecipazione dei maggiori enti pubblici, degli istituti bancari e di alcuni gruppi imprenditoriali della provincia e oggi registra la partecipazione della SEA Spa-Aeroporti Milano per una quota pari al 30,98%).

L'Aeroporto G. Marconi di Bologna S.p.a. rappresenta l'ottavo scalo italiano per numeri di passeggeri ed è stato classificato come aeroporto strategico nel Piano Nazionale degli

²⁵ Ulteriori azionisti sono rappresentati dalla provincia Autonoma di Bolzano con il 3,6%, la Provincia di Brescia con il 2,1 %, altri Enti pubblici con il 3,6%, la Fondazione Cassa di Risparmio VR VI BL AN 2,835%. 26 Allo stato attuale il 55,59% del capitale è nelle mani degli Azionisti pubblici (Comune di Milano 54,81%, Provincia di Varese 0,64%, Comune di Busto Arsizio 0,06% e Altri azionisti pubblici 0,08%) e da azionisti privati per il restante 44,41% (2i Aeroporti Spa 35,75%, F2i Sgr SpA 8,62% e Altri azionisti privati 0,04%.

aeroporti²⁷. La società di gestione è partecipata dalla Camera di commercio di Bologna 39,10%, da Atlantia S.p.a. (edizione s.r.l.) 29,38% da F2i fondi italiani per le infrastrutture sgr Spa 9,99% e dal Comune di Bologna 3,88%.

Toscana Aeroporti S.p.A. – Società di gestione degli aeroporti di Pisa e Firenze – è la società derivante dalla fusione delle due Società SAT Spa e AdF Spa, rispettivamente concessionarie per la gestione dell'Aeroporto di Pisa "G. Galilei" e dell'Aeroporto di Firenze "A. Vespucci.

La fusione tra le due società ha rappresentato il passaggio fondamentale per la realizzazione di un unico sistema aeroportuale toscano integrato in grado di costituire un volano di sviluppo economico del territorio all'altezza di una delle regioni più note e amate al mondo.

La partecipazione societaria è quasi interamente di privati, l'unica eccezione è rappresentata dalla Regione Toscana che partecipa con il 5,03%.

Interessante risulta essere il caso della Aeroporti di Roma S.p.A., nata nel 1974 per la gestione e lo sviluppo del Sistema aeroportuale della Capitale, destinatari di affidamento diretto della concessione degli scali di Fiumicino e Ciampino ai sensi dell'art.3, co.2, della legge 10 novembre 1973, n.755. La società, nata nel 1974 con capitale pubblico originariamente sottoscritto dall'IRI, per la concessione esclusiva del sistema aeroportuale romano, fu privatizzata fra il 1997 e il 2000, nell'ambito del processo di dismissione delle partecipazioni statali. A seguito dell'operazione di fusione per incorporazione di Gemina spa in Atlantia spa, la Società è oggi controllata, in forza di una partecipazione azionaria pari al 99,384%, da Atlantia S.p.A. Il restante capitale sociale è suddiviso tra gli Enti pubblici territoriali (ex DPCM 25/2/1999) e tra altri soci minori (terzi con lo 0,265%). In merito, AdR, nel corso del procedimento instaurato da ANAC su esposto della Associazione FuoriPISTA relativo alle procedure di affidamento delle subconcessioni, ha affermato che la concessione gli è stata affidata secondo una procedura c.d. "a doppio oggetto" competitiva e trasparente, attraverso il processo di privatizzazione di Aeroporti di Roma spa, rendendo così pienamente "proporzionata" la durata complessiva della concessione. AdR è stata beneficiata infatti di una proroga della concessione di ulteriori 35 anni fino al 2044, dall'originaria concessione, decorrente dal 1 luglio 1974 al 30 giugno 2009. Sul punto vi è stata una verifica della Commissione Europea che aveva avviato una procedura di infrazione comunitaria (EU Pilot 7340/2015 GROW), successivamente archiviata a seguito dei chiarimenti del governo italiano. Il Contratto di Programma stipulato con ENAC contiene numerose deroghe, a partire da un sistema tariffario di lungo periodo (art.21), in cui i criteri e i principi per la definizione e l'aggiornamento dei corrispettivi aeroportuali, quali per esempio il meccanismo del dual till o quello del profit sharing (art.32 ter) sono validi fino alla scadenza della concessione.

L'Aeroporto di Genova S.p.a., costituita nel 1985, detiene oggi un capitale sociale pari ad € 7.746.900 i.v. e tra i suoi azionisti registra la presenza di un unico soggetto privato, la Aeroporti di Roma Spa, con una partecipazione pari al 15% - quota acquisita alla fine del

²⁷ La partecipazione di azionisti pubblici è ampiamente rappresentata, con il 37,56% di azioni della Camera di Commercio Industria e artigianato di Bologna, il Comune di Bologna (3,88%) la Città Metropolitana di Bologna (2,31%) la Regione Emilia Romagna (2,04%) le Camere di Commercio di Modena, Ferrara, Reggio Emilia e Parma con un totale pari allo 0,78%.

1997, prima del processo di privatizzazione della Società di Gestione degli Scali romani, direttamente da Alitalia Spa - essendo le restanti quote attribuite alla Autorità Portuale di Genova (60%) ed alla Camera di Commercio di Genova (25%). Il ruolo di Aeroporto di Genova S.p.A. è quello di gestire e sviluppare le infrastrutture aeroportuali, fornire i servizi di assistenza a terra agli aeromobili, garantire il massimo livello di security e safety, promuovere lo sviluppo delle attività aviation e non aviation nello scalo.

L'Aeroporto Internazionale di Napoli è gestito, con una concessione quarantennale da GE.S.A.C. SpA (Gestione Servizi Aeroporti Campani) costituita nel 1980, a maggioranza pubblica, su iniziativa del Comune di Napoli, della Provincia di Napoli e dell'Alitalia (la quota di quest'ultima è stata successivamente rilevata dalla SEA di Milano). Nell'agosto del 1997, gli enti pubblici azionisti hanno ceduto alla BAA, gruppo inglese leader nel mondo nella gestione aeroportuale, ognuno, il 35% delle azioni in proprio possesso. Con l'acquisizione del pacchetto azionario di maggioranza da parte di BAA, lo scalo di Napoli è il primo aeroporto italiano ad essere privatizzato. Nel dicembre 2010, F2i – Fondi Italiani per le Infrastrutture- SGR (promossa da Cassa Depositi e Prestiti) acquisisce la maggioranza azionaria di GESAC. Nel febbraio 2015 F2i firma un accordo di vendita del 49% di F2i Aeroporti S.p.A. alla cordata composta da Ardian (60%) e Credit Agricole Assurances (40%). A seguito di questa cessione F2i Aeroporti ha cambiato la sua denominazione sociale in 2i Aeroporti Spa. L'attuale composizione azionaria di GESAC è articolata con l'87% di 2i Aeroporti S.p.A, il 12,5% di Città Metropolitana di Napoli, il 0,5% del Comune di Napoli. Ad essa è attribuita la responsabilità completa della gestione aeroportuale e l'attività di coordinamento e controllo di tutti gli operatori privati presenti in aeroporto.

Una situazione opposta si registra nella **SOGAER S.p.a.** - gestore **dell'aeroporto di Elmas (CA)** - con capitale sociale pari ad € 13.000.000,00 di cui ben il 94,353% dell'azionariato societario è in mano alla C.C.I.A.A. Cagliari mentre in seconda e terza posizione, con quote nettamente minori, vi sono la S.F.I.R.S. S.p.a. (3,430%) e il Banco di Sardegna S.p.A. (1,052%).

Aeroporti di Puglia S.p.a., nata nel 1984 sotto differente ragione sociale – ovvero la S.E.A.P. (Società Esercizio Aeroporti Puglia S.p.a) – allo scopo di gestire gli scali del sistema aeroportuale pugliese (Bari, Brindisi, Foggia e Grottaglie) dispone di un capitale sociale pari sottoscritto totalmente dalla Regione Puglia che ha recentemente rilevato le partecipazioni minoritarie della Città Metropolitana di Bari e della Camera di Commercio di Bari al valore nominale.

La Società Aeroportuale Calabrese, ente gestore dell'Aeroporto Internazionale di Lamezia Terme, è una Società a capitale misto. Il 50,756 % delle azioni è infatti detenuto da Enti Pubblici e il rimanente da investitori privati. La Società ha il compito di coordinare e gestire l'intero aeroporto. È subentrata nel 1990 al Consaer (consorzio costituito nel 1965 per la realizzazione e la gestione del nuovo aeroporto calabrese) e nel 2009 ha ottenuto la Concessione della Gestione Totale per un periodo di quarant'anni e la Certificazione di Prestatore di Servizi Assistenza a terra (handler) dei passeggeri, degli aeromobili e per la movimentazione merci e bagagli.

A controllo pubblico è invece **la GESAP S.p.a.**, la società di gestione dell'Aeroporto "Falcone e Borsellino" di **Palermo** che, costituita nel 1985, fino al 1994 ha operato

esclusivamente quale handler, unico prestatore dei servizi di assistenza a terra per lo scalo di Palermo, la cui gestione è stata affidata direttamente allo Stato ed esercitata dalla Direzione della Circoscrizione Aeroportuale. Dal 1994 la Società ha assunto la gestione parziale dello scalo con Convenzione ventennale, divenendo concessionaria degli spazi land side (aerostazioni e relative pertinenze). In seguito, nell'agosto 2007, con Decreto Interministeriale MIT /MEF n. 119T, la Società ha ottenuto la concessione della gestione totale dell'Aeroporto di Palermo di durata quarantennale. La quasi totoalità delle azioni è detenuta da soggetti pubblici (Città Metropolitana di Palermo (41,3337%), il Comune di Palermo, (31,5487%) la Camera di Commercio di Palermo (22,7791%), il Comune di Cinisi (2,9219%), una simbolica partecipazione privata è riscontrabile in capo a Confindustria Palermo ed altri soci minori (RESIGEST SRL, Associazione allevatori, Fed. Reg. Agricoltori, Avv. Paolo Angius ecc...) per un totale pari all'1,42%.

La SAC-Società aeroporto Catania S.p.a. - che gestisce l'aeroporto di Fontanarossa - è interamente partecipata da enti pubblici quali le Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Catania, Ragusa e Siracusa della Sicilia Orientale che detengono il 61,22% del capitale sociale, la Città Metropolitana di Catania e l'IRSAP di Palermo e il Libero Consorzio Comunale di Siracusa che detengono ciascuno il 12,24% ed, infine, il Comune di Catania che ne detiene il 2,04%.

In conclusione, per quanto riguarda gli aeroporti nazionali si può senz'altro affermare che il processo di privatizzazione è stato quasi completato.

Accanto agli esempi di privatizzazione sopra illustrati emergono, poi, in tutta la loro eclatante valenza rappresentativa di scelte societarie ancor ben lontane dalle privatizzazioni del settore, situazioni quali quelle degli Aeroporti di Puglia S.p.a., Olimpica S.p.a e SAC S.p.a. in cui la presenza di soggetti privati è pari allo zero percento in quanto soltanto in due aeroporti la gestione è affidata interamente ad Enti pubblici (Bari e Catania), e in altri due casi (Palermo e Cagliari) la partecipazione di azionisti privati alla gestione è veramente residuale. Si tratta, in ogni caso, di aeroporti situati nel Sud dell'Italia che probabilmente continuano a subire il retaggio di vincoli politico-economici mai completamente risolti.

28. Le Società di gestione degli aeroporti di interesse nazionale.

Il Piano Nazionale Aeroporti, individua oltre agli aeroporti strategici anche gli aeroporti di interesse nazionale, alcuni dei quali rappresentano esempi emblematici di aeroporti che si mostrano distanti dall'operare una scelta di privatizzazione gestionale. Nel 2005, si è concluso l'iter con cui E.N.A.C ha rilasciato ad ABD AIRPORT SpA il Certificato di Gestore aeroportuale per l'aeroporto di Bolzano. Oggi ABD è una società soggetta a direzione e coordinamento della Provincia Autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 2497 ss. c. c.

Scenario simile si ricava dall'analisi dei dati della Società di Gestione dell'Aeroporto Cuneo – Levaldigi (l'attuale GEAC S.p.A.), costituita nel 1962 con l'intervento degli enti locali territoriali ed economici in seguito allo sviluppo dello scalo, che presenta tra i suoi azionisti oltre il 77% di soggetti pubblici. Ad oggi fanno parte della compagine societaria, la Provincia di Cuneo e la Regione Piemonte ed altri soggetti pubblici locali. Si tratta di Società

che hanno aderito ad un aumento di capitale su sollecitazione degli enti pubblici soci, senza una procedura di gara.

Dal luglio 1997, titolare della gestione di Trieste Airport è l'Aeroporto Friuli-Venezia Giulia S.p.A. che dal luglio 2010 che ha come unico socio la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia. Dal 3 agosto 2007 ad Aeroporto Friuli-Venezia Giulia S.p.A. è stata affidata da E.N.A.C e dal Ministero dei Trasporti la gestione totale quarantennale di Trieste Airport. L'Aeroporto Internazionale di Rimini e San Marino 'Federico Fellini è gestito da AIRiminum 2014 spa che detiene interamente la società di *handling* AIR.

L'aeroporto di Parma è gestito dalla SO.GE.A.P. S.p.A., la società nata dall'integrazione di forze economiche, politiche e sociali espressione del territorio: enti pubblici del comprensorio parmense, alcuni istituti di credito e oltre 130 imprese private che investono e credono nell'effetto benefico che l'aeroporto porta al tessuto economico locale. Nel complesso gli azionisti privati partecipano con il 76,75% mentre quelli pubblici con il 21,06%.

La "Società per il potenziamento e la gestione dell'aeroporto regionale umbro S. Egidio S.p.A.", in sigla SASE S.p.A., è stata costituita in data 14/12/1977, su iniziativa del Comune di Perugia che detiene il 6,26% delle quote, con un azionariato formato da Enti locali, istituzioni pubbliche e privati. Gli azionisti privati costituiti soprattutto da Sviluppo Umbria con il 36% delle azioni detengono complessivamente oltre il 56% delle azioni.

La SAGA, Società Abruzzese Gestione Aeroporto, è stata costituita nel 1981 al fine di gestire l'Aeroporto d'Abruzzo. L'azionariato societario è composto per il 99,99% da Enti Pubblici. La partecipazione della Regione Abruzzo al capitale sociale della SAGA è quasi totalitaria, soltanto una quota simbolica è detenuta dalla società Future Cleaning Srl.

L'aeroporto di Salerno è gestito dalla società Consorzio Aeroporto Salerno-Pontecagnano, totalmente a capitale pubblico, con lo scopo di consentire, tramite l'ottimizzazione delle capacità operative, amministrative, gestionali, finanziarie e funzionali dei singoli enti consorziati, l'attuazione dell'opera "Aeroporto di Salerno – Costa di Amalfi" e la gestione del patrimonio consortile.

Tutti gli aeroporti della Regione Puglia sono gestiti da Aeroporti Puglia S.p.A. quasi interamente partecipata da soggetti pubblici con una quota residuale pari allo 0,59% da soggetti privati.

Gli aeroporti di Crotone e Reggio Calabria sono, allo stato attuale gestiti dalla S.A.CAL. S.P.A Società Aeroportuale Calabrese, che come già detto in riferimento all'aeroporto di Lamezia Terme è una Società a capitale misto: il 50,756 % delle azioni è detenuto da Enti Pubblici e il rimanente da investitori privati. Tra i principali azionisti pubblici, oltre all'amministrazione comunale di Lamezia Terme ed alle amministrazioni provinciale e comunale di Catanzaro, è compresa anche la Regione Calabria, che detiene il 10 per cento delle azioni.

L'aeroporto di Comiso è gestito da SO.A.CO. S.P.A, una Società di cui il Comune di Comiso detiene il 35%, delle quote il restante 65% è detenuto da INTERSAC Holding SpA, allo stato attuale posta in liquidazione giudiziale.

L'aeroporto di Trapani è invece gestito da Airgest fin dal 1992. Si tratta di una Società di capitali costituita per oltre il 99% da Enti pubblici. Airgest S.p.A. in data 27 giugno 2012 ha

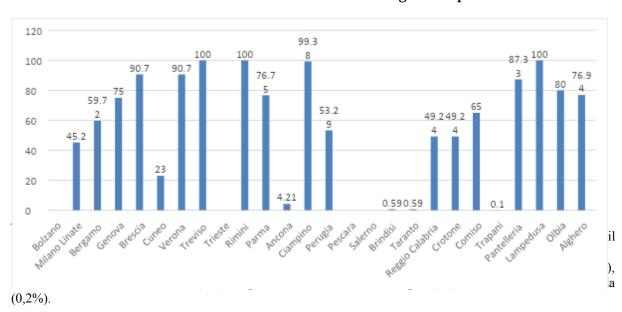
sottoscritto l'atto di Convenzione per l'affidamento della Concessione per la Gestione delle Infrastrutture Aeroportuali Civili dell'Aeroporto di Trapani Birgi, con durata trentennale, vedendo riconosciuto il suo ruolo di Gestore Totale delle infrastrutture aeroportuali. In qualità di gestore aeroportuale, come disciplinato dall'articolo 705 del Codice della Navigazione, garantisce la progettazione, realizzazione, sviluppo, manutenzione e uso delle infrastrutture, degli impianti e delle aree aeroportuali; la gestione e lo sviluppo delle attività aeroportuali nel suo complesso; la gestione dei controlli di sicurezza dei passeggeri, dei bagagli e delle merci; il controllo e coordinamento delle attività dei vari operatori presenti in aeroporto.

GAP S.p.A. è la società che gestisce l'aeroporto di Pantelleria G.A.P. ed è stata costituita nel 1997 da un gruppo di imprenditori dell'isola di Pantelleria, con l'obiettivo di gestire l'Aeroporto Civile dell'isola, che allora ed ancora ora in gestione ad E.N.A.C, a seguito dell'abbandono da parte di Alitalia della gestione dei servizi a terra e della cessazione dell'esercizio delle linee aeree che collegavano l'isola con la terraferma. In seguito, sono entrati nella compagine societaria SAVE S.p.A., con il 49,82% del capitale sociale, e il Comune di Pantelleria con il 10%²⁸.

L'aeroporto di Lampedusa è gestito da AST Aeroservizi S.p.A, con socio unico, che ha sottoscritto nel 2015 la convenzione per la gestione totale dell'Aeroporto di Lampedusa per una durata ventennale.

All'interno della SOGEAAL S.p.A., società di gestione dell'Aeroporto Alghero - FERTILIA (SS) – la maggiore quota di partecipazione è detenuta dalla F2i Aeroporti 2 S.r.L con il 71,25% mentre le restanti quote risultano ripartite tra la Regione Autonoma della Sardegna (23,06%) e dalla SFIRS S.p.A con il 5,69%.

La Geasar S.p.A. società di gestione dell'aeroporto di Olbia, è stata costituita nel 1985 e nel 2004, dopo 15 anni di attività, la società ha ottenuto la concessione per la gestione totale dell'Aeroporto per i prossimi quarant'anni. L'80% delle azioni è detenuto da privati.²⁹.



Fonte: Elaborazioni su dati 2018 dei singoli aeroporti

Il grafico sopra riportato mostra in maniera sintetica la partecipazione degli azionisti privati alle Società di gestione dei diversi aeroporti, in 6 casi la partecipazione dei privati è superiore al 90%, in quattro casi è superiore al 50% nelle rimanenti società di gestione va via via diminuendo fino a diventare pari a zero negli aeroporti di Bolzano, Trieste, Pescara, Salerno nei quali le società di gestione sono interamente partecipate da Enti Pubblici.

Dal quadro sopra rappresentato emerge che la gestione aeroportuale presenta modelli diversificati tra loro e si trova in un momento di transizione dalla tradizionale gestione pubblica a quella privata, che gestisce una quota importante dell'intero sistema aeroportuale.

29. Gli investimenti privati nel settore aeroportuale.

Come si evince dall'analisi sopra effettuata il settore aeroportuale negli ultimi anni ha avuto la capacità di attrarre significativi investimenti privati, oltre che pubblici.

Il processo di privatizzazione si è evoluto da una forma di privatizzazione formale ad una vera e propria privatizzazione sostanziale.

Oltre al sistema delle Autonomie Locali, Camere di Commercio e Regioni, tradizionalmente presenti nel capitale delle società di gestione, gruppi imprenditoriali italiani e stranieri, oltre a fondi privati, hanno scelto di investire nel settore aeroportuale.

Nel periodo 2017/2022 sono stati stimati investimenti pari a 4,2 miliardi di euro finanziati per la quasi totalità dagli stessi gestori senza il ricorso a contributi pubblici.

Si tratta infatti di un settore tra i più rilevanti per l'economia nazionale nel quale, nonostante la crisi di Alitalia, si assiste allo sbarco di nuove compagnie aeree o al rafforzamento di quelle già presenti, tra vettori di linea e compagnie *low cost*.

Lo conferma l'andamento del traffico passeggeri, in costante aumento dal 2013 a oggi. L'obiettivo dei gestori è potenziare terminal e infrastrutture di volo senza trascurare la sicurezza del comparto e le nuove tecnologie legate al rispetto dell'ambiente.

In questo contesto, un ruolo particolare rivestono le innovazioni tecnologiche che trasformano gli aeroporti italiani ed in particolare gli scali intercontinentali in porte dell'Italia sul mondo. e l'immagine che l'aeroporto offre di sé è molto importante.

Il principale *player* intervenuto sul mercato italiano per precisa scelta strategica è F2i Aeroporti, emanazione di F2ì, uno dei due Fondi Comuni di Investimento voluti da Cassa Depositi e Prestiti, insieme a FSI, per sostenere il processo di infrastrutturazione del Paese laddove il sistema imprenditoriale italiano non aveva la forza economica di intervenire per privatizzare e sostenere i settori interessati F2ì annovera nella compagine sociale oltre CDP anche le Fondazioni Bancarie già socie di CDP, fondi pensionistici.

Più nel dettaglio, F2i, che rappresenta il più importante fondo privato italiano di investimenti nel settore infrastrutture, con circa 7 miliardi di euro investiti è oggi uno dei principali fondi infrastrutturali europei. La Società dichiara nel suo sito che "La politica di investimento di F2i mira a creare un portafoglio diversificato di partecipazioni in società attive in tutti i settori infrastrutturali, prevalentemente in Italia. F2i si propone di acquisire quote di maggioranza o di minoranza qualificta, che consentano di esercitare un ruolo di rilievo nella governance societaria per

creare valore, aggregando operatori esistenti per raggiungere una dimensione di scala adeguata al tipo di attività svolta" e controlla ben 9 aeroporti italiani tramite la sua controllata 2i Aeroporti S.p.A. e cinque fondi gestiti da F2i:

- Aeroporto di Torino: tramite l'acquisizione del 90,3% di SAGAT spa, in portafoglio al Terzo Fondo F2i (tramite 2i Aeroporti spa – holding controllata al 51% dal Terzo Fondo F2i)
- Aeroporti di Milano (Linate Linate Prime Malpensa) tramite l'acquisizione di circa il 45% della concessionaria SEA spa in portafoglio al Secondo Fondo (8,6%), Terzo Fondo (36,4%) tramite 2i Aeroporti spa holding controllata al 51% dal Terzo Fondo)
- Aeroporto di Olbia tramite l'acquisizione dell'80% della concessionaria GEASAR spa in portafoglio al Terzo Fondo e Quarto Fondo
- Aeroporto di Alghero tramite l'acquisizione del 71% della concessionaria SOGEAAL spa in portafoglio al Terzo fondo (tramite F2i Aeroporti 2 srl, società interamente controllata dal Terzo Fondo F2i)
- Aeroporto di Bologna tramite l'acquisizione del 10% della concessionaria Aeroporto di Bologna spa, in portafoglio al Terzo Fondo F2i (tramite 2i Aeroporti spa – holding controllata al 51% dal Terzo Fondo e relative società controllate
- Aeroporto di Trieste tramite l'acquisizione del 55% della concessionaria società di gestione Aeroporto Friuli Venezia Giulia spa in portafoglio al Terzo Fondo F2i (tramite 2i aeroporti spa holding controllata al 51% dal Terzo Fondo e relative società controllate)
- Aeroporti di Napoli e Salerno tramite l'acquisizione dell'83% di GESAC spa, in portafoglio al Terzo Fondo (tramite 2i Aeroporti spa – holding controllata al 51%dal Terzo Fondo F2i)

Sulla stessa linea si pone SAVE S.p.A. attualmente presente nel:

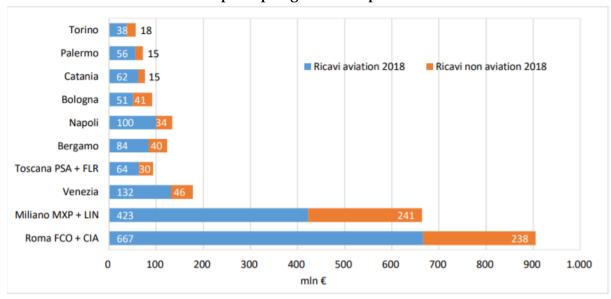
- Aeroporto di Venezia: gestita direttamente da SAVE che detiene il 20% delle azioni.
- Aeroporto di Treviso: anch'esso gestito direttamente da SAVE e partecipato solo da soggetti privati.
- Aeroporti di Verona e Brescia: di cui SAVE detiene oltre il 40% delle azioni.
- Aeroporto di Pantelleria: tramite GAP S.p.A. di cui SAVE detiene il 49,82%.

Da sottolineare, infine, il ruolo di Adr-Aeroporti di Roma spa che rappresenta la prima società di gestione aeroportuale del Paese per volume di affari e passeggeri a cui fanno capo gli scali di Fiumicino e Ciampino, ed è controllata quasi interamente da Atlantia (quota del 96,7%), player globale presente nelle grandi infrastrutture autostradali e aeroportuali.

L'azionista di riferimento di Atlantia (30,25%) è Sintonia, la finanziaria controllata dalla holding Edizione della famiglia Benetton.

In questo scenario, unica eccezione rispetto ad un assetto proprietario riferibile totalmente ad investitori italiani, a seguito della fuoriuscita dal mercato italiano della BAA inglese che controllava lo scalo di Napoli, solo Toscana Aeroporti Spa, la società la nata il 1° giugno 2015 dalla fusione di Adf-Aeroporto di Firenze e Sat-Aeroporto di Pisa per la gestione comune degli scali di Firenze e Pisa. Il 51,13% di Toscana Aeroporti è infatti controllato da Corporacion America Italia Spa, la società privata del magnate armeno-argentino Eduardo Eurnekian presente in 53 aeroporti in Sud America ed Europa.

La breve analisi fatta mostra un crescente interesse da parte degli investitori italiani e degli attuali concessionari aeroportuali che è caratterizzato da un notevole dinamismo ed è strategico sia per la crescita del turismo nel nostro Paese sia per l'esportazione dei prodotti italiani nel resto del mondo.



I ricavi dei principali gestori aeroportuali italiani

Fonte: Elaborazione ART su dati di bilancio d'esercizio 2018 (campione).

30. Conclusioni.

Sotto un profilo statistico, alla luce di quanto sinora esposto appare evidente la cristallizzazione di un assetto proprietario delle società di gestione aeroportuale, lontano dall'auspicata privatizzazione sostanziale. Il comparto, nonostante il processo di liberalizzazioni del settore, presenta pochi casi di reale privatizzazione e molti casi con percentuali simboliche o con totale assenza di soggetti privati.

Le caratteristiche generali dei soggetti giuridici che scelgono di entrare a far parte del complesso mondo della gestione aeroportuale si mostrano assai variegate nell'insieme, dalle società finanziarie alle immobiliari, passando per le società di servizi.

Appaiono molto limitati i casi di apertura dell'assetto azionario delle società di gestione alla quotazione in borsa: l'Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa con il 38,9%, Toscana Aeroporti con il 13,87%, oltre il tentativo fallito di Sea spa nel 2012 per mancanza di acquirenti poiché le banche che erano state incaricate di collocare le azioni non trovarono un numero sufficiente di fondi e risparmiatori disponibili a comprare i titoli. Una vicenda che solleva molti interrogativi.

Diversa ed interessante, per il mercato italiano, la strategia per lo sviluppo delle infrastrutture posta in essere da Cdp per il tramite del fondo F2i – Fondi Italiani per le Infrastrutture Sgr. Appare finalmente una visione strategica di sviluppo integrato delle

infrastrutture sinergiche, funzionale alla intermodalità. F2i sta infatti investendo su aeroporti, porti e interporti per il tramite di quattro fondi dedicati, attraverso cui apre ad investitori interessati. L'iniziativa di F2ì sta portando allo sviluppo di un sistema aeroportuale integrato di vaste dimensioni, raccordato, per il tramite delle partecipazioni azionarie controllate da F2i, con le altre grandi infrastrutture italiane. I Fondi previdenziali, le Casse professionali, le Fondazioni Bancarie stanno sostenendo con convinzione l'iniziativa finanziaria.

Nel complesso, lo studio in merito all'assetto delle gestioni degli aeroporti italiani, alla luce dei dati raccolti, offre l'immagine di un'Italia in cui il processo di privatizzazione è stato recepito formalmente, ma non ancora pienamente condiviso e compreso dall'opinione pubblica, dai *decision makers*, dal mercato: si assiste ad un processo di privatizzazione "lento", se si considera il quadro normativo vigente nel nostro Paese in tema di liberalizzazione del settore aereo.

Premesso, infatti, che in capo allo Stato italiano non sussiste un obbligo, neppure in qualità di membro della Comunità europea, di privatizzare le società di gestione aeroportuale, il contesto normativo delle gestioni aeroportuali ha subito importanti cambiamenti già dalla entrata in vigore della antesignana ed innovativa legge n. 537/93 - il cui articolo 10 aveva previsto l'istituzione di apposite società di capitali per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato, aperte alla partecipazione delle Regioni e degli enti locali interessati – per poi, in seguito, trovare un proprio riconoscimento anche a livello europeo attraverso la direttiva europea numero 96/67/CE (recepita in Italia soltanto nel gennaio 1999 con il decreto legislativo n.18).

Se si considerano il tempo trascorso dall'avvio del processo di privatizzazione del settore e le quote di partecipazione privata, in alcuni casi pari ancora allo 0% (si pensi alla Olimpica S.p.a., società di gestione dell'aeroporto di Cuneo), i dati raccolti colpiscono ed offrono la rappresentazione di un processo di privatizzazione del settore, che seppur ormai assestato sul modello della gestione totale, affrancando lo Stato dall'onere della gestione diretta, non può dirsi aver raggiunto un traguardo apprezzabile: il settore - è evidente - risente delle vecchie sovrastrutture della politica e del campanilismo e non offre un trend uniforme, sussistendo addirittura casi in cui si operano scelte societarie inverse rispetto all'auspicato processo di privatizzazione. A questo si aggiunga la mancata dismissione delle partecipazioni azionarie detenute dagli enti locali, in aperta violazione di legge, e il mancato espletamento delle procedure di evidenza pubblica nei processi di privatizzazione finora attuati.

La privatizzazione sostanziale, percepita come un metodo per migliorare la gestione e l'efficienza degli aeroporti, in base ai dati raccolti, non può che risultare incompiuta in Italia. Il sistema Italia sta perdendo la grande opportunità di attrarre i grandi investitori stranieri e di competere sullo scenario internazionale del trasporto aereo con *hub* strutturati con propri sistemi aeroportuali locali/regionali e collegati finanziariamente con altri *hub* mondiali con cui fare rete.

Vi è però da domandarsi il perché della assenza di attenzione verso il nostro mercato dei grandi gestori ed investitori internazionali: probabilmente, come in tutti i settori

infrastrutturali italiani, l'attuale farraginoso sistema autorizzativo delle grandi opere e la pletora di amministrazioni locali coinvolte nei relativi procedimenti, scoraggia gli investitori esteri. D'altronde per un fondo d'investimento, piuttosto che per un fondo sovrano, la scelta da compiere sul mercato internazionale è vasta e senza barriere geografiche, le distanze non hanno alcun conto. Piuttosto vale, oltre il regime autorizzatorio, il regime fiscale.

Inoltre a tutt'oggi la mancata effettuazione delle procedure di evidenza pubblica per le concessioni (come è noto tutte le concessioni operanti sono state affidate direttamente e prorogate per 40 anni v. AdR) non ha offerto occasioni ai gestori internazionali per potersi candidare direttamente sul mercato italiano.

E' auspicabile pertanto una revisione delle politiche governative in materia, senza perseverare in un sistema di deroghe e proroghe, o addirittura di mancati controlli, che non avvantaggia il sistema Italia in termini di competitività.