

ISSN 2612-5056

Diritto e politica dei trasporti

rivista semestrale *open access*
di dottrina, giurisprudenza
e documentazione

Fascicolo II/2019

Promossa da

demetra
CENTRO STUDI

anno 2, n. 3 (II-2019)

La Rivista è pubblicata dal Centro Studi Demetra (Development of European Mediterranean Transportation), con sede a Roma, via F. Civinini, 85, 00197, ed è registrata presso il Tribunale di Roma al n. 150/2018 del 19 settembre 2018.

The Journal is published by the Centro Studi Demetra (*Development of European Mediterranean Transportation*), based in Rome, via F. Civinini, 85, 00197, and was registered at the Court of Rome under No. 150/2018 on 19 September 2018.

Direttore responsabile/Editor-in-Chief: Prof. Francesco Gaspari, Università degli Studi “G. Marconi” di Roma, via Plinio 44, 00193, Roma

<http://www.dirittoepoliticadeitrasporti.it/>

ISSN 2612-5056

© Centro Studi Demetra, via F. Civinini, 85, 00197, Roma

info@demetracentrostudi.it

www.demetracentrostudi.it/



Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0 IT)

Consentite la consultazione e la condivisione. Vietate la vendita e la modifica.

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra

Pubblicato nel mese di maggio 2020

Comitato di direzione/Executive Editors

Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)

Comitato scientifico, tecnico e di valutazione/Scientific, Technical and Referees’ Board

Dr. Ruwantissa Abeyratne (Aviation Strategies International - Montreal)
Prof. Marco Calabrò (Università della Campania “Luigi Vanvitelli”)
Prof. Antonio Catricalà (Università “Link Campus University” - Roma)
Prof. Danilo Ceccarelli Morolli (Università “G. Marconi” - Roma)
Prof. Michele M. Comenale Pinto (Università di Sassari)
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)
Avv. Pierluigi Di Palma (Avvocatura Generale dello Stato e Centro Studi Demetra)
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)
Prof. Alberto Empananza Sobejano (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Mario Folchi (Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial - Argentina)
Prof. Fabio Francario (Università di Siena)
Prof. Francesco Gaspari (Università “G. Marconi” – Roma e Centro Studi Demetra)
Prof.ssa Loredana Giani (Università Europea di Roma)
Prof. Brian Havel (McGill University - Montreal)
Avv. Valentina Lener (Assaeroporti)
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. José Manuel Martín Osante (Universidad del País Vasco - Spagna)
Pres. Gerardo Mastrandrea (Consiglio di Stato)
Prof. Roberto Miccù (Università Sapienza - Roma)
Prof. Marco Fabio Morsello (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo)
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)
Prof. Aristide Police (Università “Tor Vergata” - Roma)
Prof. Elisabetta G. Rosafio (Università di Teramo)
Prof. Francesco Rossi Dal Pozzo (Università statale di Milano)
Prof.ssa Maria Alessandra Sandulli (Università Roma Tre e Centro Studi Demetra)
Prof. Mario Sebastiani (Università “Tor Vergata” - Roma)
Dott.ssa Adele Scarani Pesapane (Fondazione 8 ottobre 2001)
Prof. Christoph Schmid (Universität Bremen - Germania)
Prof. Franco Gaetano Scoca (Università “Sapienza” - Roma)
Prof. Stefano Salvatore Scoca (Università per Stranieri “Dante Alighieri” - Reggio Calabria)
Prof. Leopoldo Tullio (Università “Sapienza” - Roma)

Comitato editoriale/Editorial Board

Dott.ssa Flaminia Aperio Bella	Dott. Guglielmo Aldo Giuffrè	Avv. Anton Giulio Pietrosanti
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott. Marco Ragusa
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Fabrizio Doddi	Dott.ssa Francesca Miceli	Prof.ssa Martina Sinisi
Dott. Simone Francario	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Raissa Frascella	Dott. Simone Paoli	Dott.ssa Sabrina Tranquilli

Modalità di invio dei contributi

Chiunque può inviare il suo scritto in file “.doc” alla direzione della Rivista (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it) unitamente alle seguenti informazioni:

- 1) i dati personali dell’Autore, la qualifica accademica e/o professionale, nonché i recapiti;
- 2) un *abstract* in lingua inglese, che non deve superare le 1.000 battute (spazi inclusi), 5 parole chiave;
- 3) l’autorizzazione al trattamento dei dati personali forniti dall’Autore alla Rivista, ai sensi del Regolamento UE 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 (Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati), nonché del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali);
- 4) una formale richiesta di pubblicazione, che si intende implicitamente inclusiva delle seguenti dichiarazioni da parte dell’Autore:
 - a) che il lavoro sia esclusivo frutto dell’Autore e sia stato redatto nel rispetto delle norme del diritto d’autore e della riservatezza delle informazioni anche con riferimento alle fonti utilizzate;
 - b) che l’Autore non ha già pubblicato ovvero non ha chiesto la pubblicazione dello scritto ad altra rivista telematica;
 - c) che le posizioni espresse impegnano l’Autore e non la Rivista;
 - d) che l’Autore esonera la Rivista da ogni responsabilità con riguardo alla scelta di pubblicare lo scritto, non pubblicarlo o di rimuoverlo dalla rivista in caso di violazione di norme di legge.

Il Comitato di direzione si riserva di non pubblicare i contributi che non rispettino le caratteristiche editoriali richieste. Gli autori sono gli unici responsabili dei contenuti dei loro scritti. Non si accettano scritti anonimi.

Tutti i contributi sono pubblicati in formato PDF. Si possono stampare gli “estratti” con le indicazioni tipografiche della Rivista e con la data di pubblicazione.

I criteri redazionali sono indicati nell’apposita sezione della Rivista.

Submission of contributions

Manuscripts are sent in “.doc” format to the Journal’s e-mail address (redazione@dirittoepoliticadeitrasporti.it). The e-mail includes the following information:

- 1) Author’s personal data, academic and/or professional qualifications, contacts;
- 2) *abstract* in Italian language of not more than 1.000 characters (including spaces), 5 key words;
- 3) authorization to process personal data provided by the Author to the Journal in accordance with Regulation EU 679/2016 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 (General Data Protection Regulation), and Legislative Decree 30 June 2003, No. 196 (Italian Personal Data Protection Code);
- 4) request to publish the manuscript, which implicitly includes the following declarations by the Author:
 - a) that the manuscript is the result of research activity conducted by the Author and that it complies with the rules on intellectual property rights and on confidentiality of information, also with regards to the sources used;
 - b) manuscript has not been already published nor has been submitted for publication to another on-line Journal;
 - c) the views expressed in the publication are the sole responsibility of the Author and do not reflect the views of the Journal;
 - d) the Author explicitly exonerates the Journal of all responsibility with regards to the choice to publish the manuscript, not to publish it, as well as to remove it from the Journal in the event of a breach of any legal provisions.

The Executive Editors reserve the right not to publish contributions that do not comply with the editorial criteria. Authors only are exclusively responsible for the contents of their writings. Anonymous writings are not accepted.

All contributions are published in PDF format. Off-prints may be downloaded and printed.

Editorial criteria are available online, in the relevant section of the Journal.

Rete transeuropea dei trasporti e infrastrutture del trasporto aereo. Brevi note sulle nuove proposte per il riordino del sistema aeroportuale italiano*

Anna L. Melania Sia

*PhD, Ricercatrice di Diritto della navigazione
nell'Università «Magna Græcia» di Catanzaro*

Abstract

Trans-European Transport Network and Air Transport Infrastructure. Brief notes on new proposals to reform the Italian airport system.

The paper considers the role of airport infrastructure in European transport policy, with a focus on new proposals to reform the Italian airport system.

Parole chiave: Trans-European Transport Network, infrastrutture dei trasporti, piano nazionale aeroporti, società di gestione aeroportuale.

Sommario — 1. Le infrastrutture aeroportuali nella politica europea dei trasporti. Brevi cenni introduttivi — 2. Il sistema aeroportuale italiano — 3. Il piano nazionale aeroporti — 4. Gli aeroporti secondo l'art. 698 del codice della navigazione italiano — 5. La proposta di riforma del sistema aeroportuale italiano — 5.1. I «sistemi aeroportuali coordinati» — 5.2. Note sulle società di gestione aeroportuale

1. Le infrastrutture aeroportuali nella politica europea dei trasporti. Brevi cenni introduttivi

Lo sviluppo esponenziale del trasporto aereo, in Europa e nel resto del mondo, è condizionato dalla capacità degli aeroporti di soddisfare la crescente domanda di traffico che ingenera una serie di effetti tra loro concatenati. Dall'inizio degli anni Novanta, per far fronte ai rilevanti problemi di sostenibilità economica oltre che ambientale, la politica dell'UE in materia di trasporto aereo ha elaborato azioni che hanno privilegiato più che la costruzione di nuovi *terminal* il miglioramento

* Sottoposto a referaggio. Il presente lavoro riprende, con integrazioni e modifiche, la relazione presentata a Palma de Mallorca alle XLIII *Jornadas Latino Americanas de Derecho aeronáutico y espacial – XII Congreso internacional de Derecho aeronáutico*, 16-18 ottobre 2019, organizzato dalla Facultad de Derecho de la Universidad de las Islas Baleares (Spagna) e dall'*Asociación Latino Americana de Derecho Aeronáutico y Espacial (ALADA)*.

dell'utilizzo delle infrastrutture esistenti adeguandone la capacità a terra e in volo¹. Principali strumenti di questo disegno sono stati individuati in una più stretta integrazione fra aeroporti e le infrastrutture di altri modi di trasporto, nell'uso più efficiente delle bande orarie *slot*², nel miglioramento dei servizi di assistenza a terra³. Tale pianificazione segue la via tracciata con le misure volte a favorire gli investimenti pubblici e privati nell'infrastruttura aeroportuale europea⁴ definite dalla rete transeuropea TeN-T dei trasporti sulla base di una struttura su due livelli⁵. Il primo,

¹ Cfr. il libro bianco «*La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*», COM(2001) 370 def.; *Mantenere l'Europa in movimento – Una mobilità sostenibile per il nostro continente*, COM(2006) 314 def. del 22 giugno 2006; *Un piano d'azione per migliorare le capacità, l'efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa*, COM(2006) 819 del 24 gennaio 2007; il libro bianco «*Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*», COM(2011) 144 def. del 28 marzo 2011. Cfr. anche la proposta di risoluzione sul futuro degli aeroporti regionali e dei servizi aerei nell'UE del Parlamento europeo (2011/2196(INI)), Comunicazione della Commissione Europea «*La politica estera dell'UE in materia di aviazione – Affrontare le sfide future*» (COM(2012)0556).

² Cfr. il reg. Cee n. 95/1993 del Consiglio, del 18 gennaio 1993, relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, in G.U.C.E. del 22 gennaio 1993, n. L 014, 1. Il testo è stato modificato più volte: con reg. Ce n. 894/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio 27 maggio 2002 (in G.U.C.E. del 31 maggio 2004, n. L 142, 3); con reg. Ce n. 1554/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio 22 luglio 2003 (in G.U.C.E. del 4 settembre 2003, n. L 221, 1); reg. Ce n. 793/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio 21 aprile 2004 (in G.U.C.E. del 30 aprile 2004 n. L 138, 50); reg. Ce n. 545/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio 18 giugno 2009 (in G.U.C.E. del 29 giugno 2009, n. L 167, 24).

³ Il tema è stato oggetto dell'attenzione del c.d. «pacchetto aeroporti» del 2011, formato dal documento strategico, contenuto nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – *La politica aeroportuale nell'Unione europea: assicurare capacità e qualità atte a promuovere la crescita, la connettività e la mobilità sostenibile*, COM(2011) 0823 definitivo, del 1° dicembre e da tre proposte legislative. La prima, è la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2011) 828 final – 2011/0398 (COD) è divenuta reg. UE n. 598/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014 che istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione, nell'ambito di un approccio equilibrato, e abroga la direttiva 2002/30/CE (in G.U.U.E. del 12 giugno 2014, n. L 173, 65). Una diversa sorte hanno avuto le altre due misure proposte, che sono state ritirate per l'impossibilità di raggiungere un accordo in seno al Consiglio, come si legge nell'*Annex 2* alla comunicazione COM(2014) 910 final. Il riferimento è alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'Unione e che abroga la direttiva 96/67/CE del Consiglio, COM(2011) 824 final – 2011/0397 (COD) e alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, COM(2011) 827 final – 2011/0391 (COD).

⁴ Essa è ricompresa nella più generale «infrastruttura del trasporto aereo» – definita dall' art. 24, comma 1, regolamento (UE) n. 1315/2013 – che include in particolare: «a) lo spazio aereo, le rotte e le vie aeree; b) gli aeroporti; c) le connessioni degli aeroporti con altri modi della rete transeuropea dei trasporti; d) le attrezzature connesse; e) i sistemi di navigazione aerea, compreso il sistema europeo di nuova generazione per la gestione del traffico aereo (“sistema SESAR”)».

⁵ Il quadro normativo è rappresentato dal regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (in G.U.U.E. n. L 348, del 20 dicembre 2013, 1-128) e il regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e che modifica il regolamento (UE) n. 913/2010 e che abroga i regolamenti (CE) n. 680/2007 e (CE) n. 67/2010 (in G.U.U.E. n. L 348, del 20 dicembre 2013, 129–171). Il recente regolamento (UE) n. 2019/495 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 marzo 2019 ha modificato il regolamento (UE) n. 1316/2013, per quanto riguarda il recesso del Regno Unito dall'Unione. Le misure previste sono completate da altre disposizioni, precisamente: il regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2013 sugli orientamenti per le infrastrutture

costituito dalla rete centrale prioritaria (*core network*) da completare entro il 2030⁶, su cui concentrare le risorse finanziarie, è concepita per «far fronte al fenomeno della crescente mobilità e ad assicurare norme di sicurezza elevate, concorrendo inoltre allo sviluppo di un sistema di trasporti a basse emissioni di carbonio» (art. 38 comma 1, regolamento (UE) n.1315/2013). Il secondo livello, di portata più ampia, è rappresentato da una rete globale (*comprehensive network*) da realizzare entro il 2050, quando tutti gli aeroporti della rete centrale saranno collegati alla rete ferroviaria, tutti i porti marittimi connessi alla rete transeuropea ferroviaria e, laddove possibile, alle vie navigabili interne.

Le priorità per lo sviluppo del trasporto aereo individuate dal citato regolamento (UE) n. 1315/2013 (art. 26) sono volte a incrementare la capacità aeroportuale, sostenere la realizzazione del *Cielo unico europeo* e dei sistemi di gestione del traffico aereo (in particolare di quelli che utilizzano il sistema SESAR)⁷, migliorare le interconnessioni multimodali tra gli aeroporti e le infrastrutture di altri modo di trasporto e migliorare la sostenibilità, mitigando, infine, l'impatto del traffico aereo sull'ambiente.

Il regolamento (UE) n.1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 individua progetti di interesse comune, specificando i requisiti da rispettare per la gestione dell'infrastruttura della rete transeuropea dei trasporti, stabilendo, poi, le priorità per il suo sviluppo.

La prima rete (*core network*) è articolata in nove corridoi che costituiscono uno strumento per «consentire un trasporto multimodale efficiente sotto il profilo delle risorse, contribuendo in tal modo alla coesione attraverso una maggiore cooperazione territoriale»⁸. Sono inclusi nella rete *comprehensive* 22 aeroporti italiani⁹.

energetiche transeuropee che abroga la decisione n. 1364/2006/CE e che modifica i regolamenti (CE) n. 713/2009, (CE) n. 714/2009 e (CE) n. 715/2009 347/2013 e il regolamento (UE) n. 283/2014 sugli orientamenti per le reti transeuropee nel settore dell'infrastruttura di telecomunicazioni.

⁶ Secondo l'art. 38 comma 1, regolamento (UE) n. 1315/2013: «La rete centrale, come riportata sulle carte di cui all'allegato I, consiste in quelle parti della rete globale che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi della politica relativa alla rete transeuropea dei trasporti e rispecchia l'evoluzione della domanda di traffico e la necessità del trasporto multimodale. Essa contribuisce in particolare a far fronte al fenomeno della crescente mobilità e ad assicurare norme di sicurezza elevate, concorrendo inoltre allo sviluppo di un sistema di trasporti a basse emissioni di carbonio».

⁷ Il pacchetto di misure sul «Cielo unico europeo» (CUE) (rappresentato dal regolamento quadro, reg. CE 10 marzo 2004, n. 549 e dai tre regolamenti di applicazione n. 550/2004, n. 551/2004 e n. 552/2004) – modificato dal reg. CE) n. 1070/2009 – è volto ad aumentare l'efficienza della gestione del traffico aereo e dei servizi di navigazione aerea mediante la riduzione della frammentazione dello spazio aereo europeo. L'impresa comune SESAR – JU (*Single European Sky ATM Research – Joint Undertaking*), istituita nel 2007 (reg. CE n. 219/2007), gestisce la dimensione tecnologica e industriale del CUE, volta lo sviluppo e la realizzazione del nuovo sistema per la gestione del traffico aereo europeo.

⁸ Così l'art. 42, comma 1, reg. (UE) n. 1315/2013. I nove corridoi sono finalizzati alla «integrazione modale», all'«interoperabilità» (ovvero: «la capacità, comprese tutte le condizioni regolamentari, tecniche e operative, dell'infrastruttura di un modo di trasporto di consentire i flussi di traffico sicuri e ininterrotti, atti a conseguire i livelli di rendimento richiesti per detta infrastruttura o modo», art. 3, lett. o); oltre allo sviluppo coordinato dell'infrastruttura, in particolare nelle tratte transfrontaliere e nelle strozzature. Essi comprendono 38 fra i maggiori aeroporti europei (di cui undici italiani: Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Venezia, Bergamo, Orio al Serio, Bologna, Milano Linate, Torino, Genova, Napoli, Cagliari, Palermo); 94 porti principali, 15.000 km di ferrovia ad alta velocità, 35 progetti transfrontalieri per ridurre le strozzature. Cfr. All. I reg. (UE) n. 1315/2013. Quattro corridoi interessano l'Italia: il corridoio Baltico-Adriatico collega Friuli Venezia Giulia, Veneto e Emilia Romagna; quello Mediterraneo, prevalentemente stradale e ferroviario, che collega la penisola iberica con il confine tra Ungheria e Ucraina (vi rientrano i collegamenti Torino-Lione e Venezia-Lubiana); il corridoio Scandinavo-Mediterraneo attraversa l'intero

Le condizioni, i metodi e le procedure per la concessione di «un'assistenza finanziaria dell'Unione alle reti transeuropee al fine di sostenere progetti infrastrutturali di interesse comune nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia e di sfruttare le potenziali sinergie tra tali settori» sono definite dal *meccanismo per collegare l'Europa* (MCE). Istituito dal regolamento (UE) n. 1316/2013, esso stabilisce i criteri della ripartizione dei fondi da mettere a disposizione nel quadro finanziario pluriennale relativo agli anni 2014-2020. Le risorse sono destinate a progetti di interesse comune – rilevanti per la società ma che non ricevono adeguati finanziamenti dal mercato – finalizzati allo sviluppo e alla costruzione di nuovi servizi e infrastrutture, all'adeguamento dei servizi e infrastrutture esistenti nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, privilegiando quelli preordinati alla realizzazione di collegamenti mancanti.

2. Il sistema aeroportuale italiano e il mercato unico del trasporto aereo

Il sistema aeroportuale italiano risulta fortemente influenzato dalle caratteristiche geografiche del Paese, una penisola lunga e stretta con un complesso sistema orografico e insulare. Esso si contraddistingue per la presenza di «primario *hub* internazionale» (Roma Fiumicino), di alcuni scali con peso significativo (sistema aeroportuale di Milano) e di un consistente numero di aeroporti di medie dimensioni che hanno avuto una significativa espansione con la liberalizzazione del mercato. Questi ultimi garantiscono la mobilità in regioni difficilmente raggiungibili supplendo anche l'inadeguatezza della viabilità stradale e ferroviaria di alcune porzioni di territorio¹⁰. L'abolizione di ogni restrizione alla capacità di traffico e il riconoscimento del libero accesso alle rotte all'interno dell'Unione europea ha determinato un profondo cambiamento nel mercato interno generando una maggiore concorrenza tra i vettori «comunitari», adesso più liberi di seguire le proprie scelte commerciali, accompagnato da una serie di benefici effetti per gli utenti quali la riduzione delle tariffe medie, l'aumento della frequenza dei voli e l'attivazione di nuovi collegamenti¹¹.

continente da Nord a Sud, collegando, fra gli altri, i principali centri urbani dell'Italia e di Malta (Verona, Bologna, Firenze, La Spezia, Livorno, Ancona, Roma, Napoli, Bari, Taranto, Gioia Tauro, Palermo, La Valletta); il corridoio Reno-Alpi, il più complesso (include il fiume Reno, attraversa i territori europei con la più alta densità di popolazione, comprendendo i principali centri economici e i porti dell'Unione), lambisce Milano e Genova.

⁹ L'art. 6, comma 2, reg. (UE) n. 1315/2013 stabilisce che: «la rete globale è costituita da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, della rete transeuropea dei trasporti, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale. Essa è individuata e sviluppata in conformità a quanto disposto nel capo II». Per quanto riguarda l'Italia, sono contemplati gli aeroporti di Trieste, Treviso, Verona, Bolzano, Brescia, Forlì, Firenze, Pisa, Ancona, Roma Ciampino, Pescara, Foggia, Bari, Brindisi, Lamezia Terme, Reggio Calabria, Trapani, Catania-Comiso, Lampedusa, Pantelleria, Alghero, Olbia.

¹⁰ Per approfondimenti cfr. lo studio di settore condotto dalla CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Il sistema aeroportuale italiano. La gestione degli scali dopo la liberalizzazione dei vettori*, luglio 2015, consultabile in https://www.cdp.it/kdocs/288728/Studio_CDP_sistema_aeroportuale_Italia.pdf. Si veda anche la sintesi del rapporto di ricerca condotto per il cinquantesimo anniversario di Assaeroporti dal CENSIS, *Il sistema aeroportuale italiano cardine e protagonista dello scenario socio-economico del Paese*, 2017, in http://www.assaeroporti.com/wp-content/uploads/censis/Sintesi-Rapporto_Censis-Assaeroporti_EMBARGO.pdf.

¹¹ La liberalizzazione si è compiuta con il «terzo pacchetto» di misure varate dalla Commissione europea nel 1992. Si tratta dei regolamenti Cee del Consiglio del 23 luglio 1992 n. 2407/92, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei, reg. Cee n. 2408/92, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte

Nella fase precedente alla liberalizzazione, il mercato del trasporto aereo era caratterizzato dal monopolio delle compagnie di bandiera sulle rotte nazionali. Tale monopolio si rifletteva anche nei rapporti fra i vettori e i gestori aeroportuali, entrambi prevalentemente in mano pubblica, che spesso esulavano da logiche commerciali. I costi, così generati, finivano per essere addossati sui contribuenti e sugli utenti del trasporto aereo. La partecipazione pubblica negli assetti proprietari delle società di gestione aeroportuale era dipesa, in parte, dalle scelte politiche di promozione dello sviluppo delle economie locali generato dalla presenza di uno scalo sul territorio così come dalla necessità di far fronte alle esigenze del settore, caratterizzato dal bisogno di ingenti investimenti con lunghi periodi di recupero, difficilmente sostenibili dai capitali privati¹². Da circostanze avevano era scaturita una gestione delle infrastrutture aeroportuali finalizzata essenzialmente a soddisfare le esigenze della compagnia di bandiera.

La situazione è radicalmente mutata con l'evoluzione del diritto europeo che ha promosso l'ingresso di nuovi vettori nel mercato interno, la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra (*handling*), e senza trascurare la regolazione dei diritti aeroportuali. Nel nuovo contesto di mercato è sorta la necessità di incentivare l'efficienza delle gestioni e la partecipazione del capitale privato nella struttura societaria degli aeroporti. Il dato più significativo si può cogliere nell'ampia diffusione del modello di business dei nuovi vettori *low cost* e dalla perdita di quote di mercato delle compagnie di bandiera a vantaggio dei primi, oggi ai vertici dei *ranking* europei.

La combinazione di questi fattori ha creato le premesse per la revisione della struttura dei collegamenti aeroportuali dal modello *hub and spoke*, seguito dalle compagnie di bandiera¹³, verso quello *point to point*, privilegiato dalle nuove compagnie, che si focalizza sul traffico dall'origine alla destinazione.

In Italia questa evoluzione ha seguito un particolare andamento, accentuato dalla crisi di Alitalia, e contrassegnato, per converso, da una crescita esponenziale delle compagnie *low cost*. Tale congiuntura ha influenzato lo sviluppo degli scali secondari e/o regionali che, offrendo una maggiore disponibilità di *slot* e costi operativi inferiori a quelli degli aeroporti maggiori, hanno consentito ai nuovi vettori un ampio margine di crescita.

Il processo ha prodotto rilevanti conseguenze nei rapporti fra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree. Tale andamento non ha generato particolari problemi per gli aeroporti localizzati su bacini di traffico vasti e ben collegati con il territorio, già attrattivi per il volume di transiti potenzialmente generabile. Diversamente è avvenuto per i piccoli scali che, per l'attivazione di nuove rotte, hanno avviato strategie promozionali volte ad attrarre le *low cost* con tariffe e condizioni molto vantaggiose, a

intracomunitarie, reg. Cee n. 2409/1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci, reg. Cee n. 2410/92, che modifica il regolamento Cee n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei; reg. Cee n. 2411/92, che modifica il regolamento Cee n. 3976/87 relativo all'applicazione dell'articolo 85, paragrafo 3 del trattato a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei, in G.U.C.E. n. L 240 del 24 agosto 1992, 1 ss. Il nuovo regolamento recante «norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione)» (in G.U.e. 31 ottobre 2008, L 293) ha ampliato e consolidato la disciplina dei regolamenti Ce n. 2407, n. 2408 e n. 2409 in un unico provvedimento che deve essere letto secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato II (art. 27 comma 2).

¹² In tal senso cfr. CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Il sistema aeroportuale italiano. La gestione degli scali dopo la liberalizzazione dei vettori*, cit., 62 ss.

¹³ Che concentra l'operatività di uno o più vettori in un unico aeroporto (*hub*) con una serie di connessioni (*spoke*) verso destinazioni secondarie a loro volta collegate tramite lo scalo di riferimento del vettore.

volte insostenibili per le società di gestione aeroportuale. Queste politiche commerciali sono prevalentemente finanziate da parte degli enti territoriali (azionisti) con contratti di *co-marketing*, spesso al limite dei margini consentiti dal diritto europeo¹⁴. La capacità di attrarre nel proprio scalo il traffico dei vettori a basso costo condotta in assenza di una effettiva strategia di sviluppo ha innescato una insana competizione fra gli aeroporti minori, che ha comportato una crescita disarmonica del sistema aeroportuale nazionale¹⁵.

3. Il Piano nazionale aeroporti

In questo contesto dai contorni dinamici si inserisce l'adozione del Piano nazionale degli aeroporti che, sulla scorta delle criticità rilevate, ha raccolto le linee programmatiche degli interventi da realizzare nel comparto. L'obiettivo dichiarato è mirato per far fronte alle stime di traffico che vedono il volume dei passeggeri negli aeroporti italiani superare i 170 milioni di unità al 2030.

L'incremento della capacità dovrà essere garantito mediante la razionalizzazione della capacità disponibile, in sinergia con gli scali secondari, soprattutto nei periodi di massima intensità di traffico, per i quali è suggerita la progressiva specializzazione su particolari segmenti di attività (*low cost*, cargo, *charter*).

L'accessibilità alle aerostazioni è un altro elemento di criticità affrontato dal Piano che ha individuato interventi per migliorare l'intermodalità ferroviaria¹⁶.

Accanto a tale programmazione del settore, inserita nel quadro strategico europeo, sono proposte azioni volte al risanamento economico delle gestioni aeroportuali, con l'adozione di piani di riequilibrio economico finanziario per le gestioni in perdita e la loro progressiva privatizzazione.

L'attrazione di capitali privati nelle società di gestione aeroportuale, incentivata dalla definizione di un quadro normativo che garantisca la remunerazione degli investimenti

¹⁴ Il 4 aprile 2014 la Commissione europea ha pubblicato gli ultimi «*Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree*» (in G.U.U.E. del 4 aprile 2014, n. C 99, 3). Tale documento precisa a quali condizioni il finanziamento pubblico di aeroporti e compagnie aeree possa costituire un aiuto di Stato e, quando costituisce un aiuto di Stato, quali sono le condizioni di compatibilità. Essi si applicano dal 4 aprile 2014 e, a decorrere da tale data, sostituiscono i precedenti orientamenti per il settore dell'aviazione del 1994 e del 2005. In giurisprudenza si veda da ultimo, Corte di Giustizia UE (III sezione), 21 dicembre 2016, cause riunite C-164 P e 165/15 P, *Commissione c. Aer Lingus e al.*, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CJ0164&from=IT>. Cfr. anche Corte giust. UE (Seconda Sezione) del 21 novembre 2013 causa C-284/12, *Deutsche Lufthansa AG c. Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH*, in <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=146753&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1679031>. Cfr. anche Corte Costituzionale, 7 novembre 2014, n. 249, che dichiara l'illegittimità degli art. 38 l. reg. Abruzzo 18 dicembre 2013 n. 55 e 7 l. reg. Abruzzo 27 marzo 2014 n. 14. Le disposizioni censurate, prevedendo un finanziamento di euro 5.573.000,00 a favore della Società abruzzese gestione aeroporto s.p.a. (SAGA), pongono in essere un aiuto di Stato, ai sensi dell'art. 107 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), senza la previa notifica del relativo progetto alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 108, par. 3, TFUE. Del medesimo contenuto, Corte Costituzionale, 11 dicembre 2013, n. 299 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 l. reg. Abruzzo 28 dicembre 2012, n. 69 che aveva disposto il finanziamento regionale del programma di promozione e pubblicizzazione dell'aeroporto abruzzese senza l'autorizzazione della Commissione.

¹⁵ Si veda la nota n. 12.

¹⁶ Ad oggi è già presente, o è stata programmata, l'integrazione con la rete ferroviaria negli aeroporti di Fiumicino, Malpensa, Bari, Cagliari, Catania, Palermo, Napoli, Pisa, Bologna, Venezia, Cagliari.

nel medio-lungo periodo, è promossa nell'ottica di favorire la partecipazione pubblica nei soli aeroporti che sopperiscono alle carenze infrastrutturali delle altre modalità di trasporto (continuità territoriale), concentrando la spesa pubblica nella realizzazione della intermodalità del sistema dei trasporti.

Funzionale a tali obiettivi è l'incentivazione alla creazione di «reti aeroportuali» gestite da un unico soggetto al fine di ottimizzare l'acquisizione di beni e servizi con economie di scala, a beneficio di tutti gli aeroporti che ricadano nella rete, consentendo così anche la razionalizzazione dei servizi di navigazione aerea¹⁷.

4. Gli aeroporti secondo l'art. 698 del codice della navigazione italiano

Secondo l'art. 698 del codice della navigazione italiano¹⁸, gli aeroporti e i sistemi aeroportuali di interesse nazionale sono individuati con decreto del Presidente della Repubblica «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»¹⁹.

Il recente Piano nazionale aeroporti è stato definito nel 2014 nel contesto di un complesso *iter* culminato con il d.P.R. 17 settembre 2015, n. 201, che ha individuato gli aeroporti di interesse nazionale²⁰.

Tenendo conto della disciplina europea di riferimento, la norma individua 38 aeroporti, suddivisi in 10 bacini territoriali di traffico (commi 1 e 2)²¹. Fra questi, 12 scali sono

¹⁷ Il ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha adottato, al riguardo, le *Linee guida per la designazione delle reti aeroportuali italiane* con d.m. 25 novembre 2016, n. 401, su cui si veda *infra*.

¹⁸ Nel testo in vigore dopo le modifiche apportate dall'art. 3 punti 8 e 9 del d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, *Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*

¹⁹ L'art. 698 c. nav. prevede che il d.P.R. sia preceduto dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, sentita l'agenzia del demanio e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro trenta giorni dalla data di assegnazione. La medesima procedura è richiesta per le eventuali modifiche al decreto. Gli aeroporti di interesse regionale e locale appartenenti al demanio aeronautico che non siano di interesse nazionale sono stati trasferiti agli enti locali *ex art. 5, comma 1, lett. b), d. lgs. 28 maggio 2010, n. 85, «Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010.*

²⁰ Preceduto dallo *Studio strategico per lo sviluppo del sistema aeroportuale nazionale*, condotto dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) nel 2009, cui è seguita la *Proposta al Ministro di Piano nazionale aeroporti* del 2012, il *Piano nazionale degli aeroporti* è stato avviato con la presentazione il 29 gennaio 2013 da parte del Ministro delle Infrastrutture e trasporti, dell'atto di indirizzo per la definizione del *Piano Nazionale per lo sviluppo aeroportuale*, che proponeva un riordino organico del settore aeroportuale sia sotto il profilo infrastrutturale che dei servizi e delle gestioni ed una nuova classificazione degli aeroporti di interesse nazionale. Successivamente, il 27 agosto 2015, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di d.P.R. Su queste basi è stato emanato Il decreto del Presidente della Repubblica 17 settembre 2015, n. 201, «Regolamento recante l'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale, a norma dell'articolo 698 del codice della navigazione», pubblicato in G.U. n. 294 del 18 dicembre 2015, costituito da un unico articolo composto da tredici commi.

²¹ I 10 bacini territoriali sono stati scelti sulla base di due criteri: 1) divisione dell'Italia nelle 5 regioni NUTS 1, nomenclatura delle unità territoriali statistiche, adottata da Eurostat (ovvero Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole) e, 2) all'interno di esse, la considerazione di bacini di traffico omogeneo, considerando il parametro di una distanza massima quantificata di 2 ore di percorrenza in auto da un aeroporto di particolare rilevanza strategica.

qualificati di particolare rilevanza strategica, i restanti 26 sono considerati di interesse nazionale.

I 12 aeroporti strategici sono situati in ciascun bacino territoriale, ad eccezione del Centro-Nord, ove in ragione delle particolari caratteristiche morfologiche e delle esigenze di traffico del territorio, ne insistono due, ossia l'aeroporto di Bologna e quello di Pisa/Firenze²². La loro rilevanza è riconosciuta sulla scorta della loro inclusione nel *core network* della rete TEN-T. Nel caso di assenza di scali *core* nel bacino di riferimento, sono stati privilegiati i *gate* intercontinentali²³, sulla base dei maggiori dati di traffico dell'aeroporto incluso nella rete globale.

Il piano nazionale aeroporti identifica i parametri e le condizioni alle quali è riconosciuta la qualificazione di aeroporto o sistema aeroportuale di interesse nazionale. L'aeroporto deve, in primo luogo, rivestire un ruolo propulsivo ben delineato all'interno del bacino, «con una specializzazione dello scalo e una riconoscibile vocazione dello stesso, funzionale al sistema da incentivare». Lo scalo deve, inoltre, essere in grado di documentare, tramite un piano industriale, corredato da un piano economico-finanziario, «il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario anche tendenziale e di adeguati indici di solvibilità patrimoniale, almeno su un triennio» (d.P.R. n. 201/2015, art. 1, comma 4)²⁴.

I gestori degli scali di interesse nazionale – non già quelli di particolare rilevanza strategica – che a seguito di verifiche effettuate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non risultino rispettare tali presupposti sono tenuti a presentare, entro tre mesi da tali accertamenti, un piano industriale, corredato da un piano economico-finanziario, finalizzato alla realizzazione nel triennio successivo delle prescritte condizioni (d.P.R. n. 201/2015, art. 1, comma 8).

Il mantenimento e la realizzazione dei requisiti prescritti, da vagliare caso per caso, sono funzionali alla permanenza nella rete degli aeroporti di interesse nazionale (d.P.R. n. 201/2015, art. 1, comma 10).

Il mancato adempimento di tali condizioni, ovvero il mancato raggiungimento dei prefissati obiettivi, non è privo di conseguenze e può sfociare nella revoca della qualifica di aeroporto di interesse nazionale, con la conseguenziale dequalificazione dello scalo ad interesse regionale, salvo il caso in cui tale inottemperanza sia dipesa da cause imprevedibili e non imputabili alla responsabilità dei gestori (d.P.R. n. 201/2015, art. 1, comma 10).

L'eventuale inclusione, di scali non inseriti in tale categoria, può essere disposta nel rispetto del procedimento di cui all'art. 698 c. nav.

A tutela delle Regioni che non sono sede di scali aeroportuali, il decreto impegna il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a favorire ogni azione volta al

²² L'inserimento degli aeroporti di Pisa e Firenze fra gli scali strategici è stata subordinata alla realizzazione di una gestione unica, la Toscana Aeroporti S.p.A., sorta dal 1° giugno 2015 con la fusione per incorporazione della società Aeroporto di Firenze S.p.A. nella Società Aeroporto Toscano (SAT) S.p.a. (d.P.R. n. 201/2015, art. 1, comma 6).

²³ Sono *gate* intercontinentali gli aeroporti di Roma Fiumicino, Milano Malpensa e Venezia (d.P.R. n. 201/2015, art. 1, comma 3). L'aeroporto di Torino può inserirsi tra i *gate* a rilevanza strategica, a condizione che si realizzi un'alleanza con Milano Malpensa per la connessione ferroviaria ad alta velocità e capacità (AV/AC) fra le due città (d.P.R. n. 201/2015, art. 1, comma 5).

²⁴ Tali condizioni non si applicano agli aeroporti che garantiscono la continuità territoriale di regioni periferiche ed aree in via di sviluppo o particolarmente disagiate, laddove non sussistano modalità di trasporto alternative (comma 7).

miglioramento delle connessioni intermodali con gli aeroporti più vicini (d.P.R. n. 201/2015, art. 1, comma 13).

5. La proposta di riforma del sistema aeroportuale italiano

A distanza di poco più di due anni dal varo del Piano nazionale aeroporti (entrato in vigore il 2 gennaio 2016), è stato presentato un disegno di legge, attualmente in corso di esame, avente ad oggetto «*Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo*» (A.S. n. 727)²⁵.

La disposizione consta di un unico articolo il cui secondo comma, individua i principi e i criteri direttivi cui dovranno ispirarsi i decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo.

Il tema è complesso e richiede una serie di misure che implicano lunghi tempi di attuazione.

Anzitutto è considerata l'esigenza di «ridefinire la classificazione degli aeroporti presenti sul territorio nazionale con l'attribuzione a ciascuno di essi della valenza nazionale, regionale o locale e della connessa specializzazione funzionale» (art. 1, comma 2, lett. a, A. S. 727). La proposta è apparsa opportuna alla luce delle previsioni di EUROCONTROL pubblicate nel 2018 che hanno stimato una crescita del traffico aereo nel 2040 del 53%, rispetto ai dati registrati nel 2017²⁶. Questo *trend* non risulterebbe adeguatamente valutato dalla programmazione effettuata per l'incremento della capacità infrastrutturale degli aeroporti appena considerata.

Le molteplici questioni sottoposte all'attenzione del legislatore italiano disegnano un ampio progetto di riforma²⁷. Esso, peraltro, con riferimento ad alcune misure proposte, lascia emergere qualche incongruenza²⁸.

²⁵ Si tratta del disegno di legge A. S. 727, d'iniziativa dei senatori Lupo, Santillo, Coltorti, Di Girolamo, Ricciardi e Dessì, comunicato alla Presidenza il 30 luglio 2018, *Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo*, in <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLPRES/0/1093749/index.html>.

²⁶ Cfr. <https://www.eurocontrol.int>.

²⁷ Come può leggersi nell'art. 1, comma 2, dell'A. S. 727, è proposta l'adozione di decreti legislativi «sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) ridefinire la classificazione degli aeroporti presenti sul territorio nazionale con l'attribuzione a ciascuno di essi della valenza nazionale, regionale o locale e della connessa specializzazione funzionale;
- b) prevedere misure di incentivazione volte a favorire la creazione di sistemi aeroportuali coordinati, al fine di garantire una più razionale ed efficace distribuzione dei flussi di traffico aereo;
- c) potenziare gli interventi finalizzati a garantire una più efficace intermodalità dei sistemi di trasporto, quale fattore di competitività delle imprese e del territorio;
- d) definire i criteri per il riordino dell'assetto amministrativo ed organizzativo dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e per la distribuzione delle competenze tra l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti, con particolare riguardo all'accesso alle infrastrutture e ai servizi accessori;
- e) provvedere al riordino delle disposizioni contenute nel codice della navigazione in relazione alle procedure di registrazione e cancellazione degli aeromobili dal Registro nazionale aeronautico;
- f) definire procedure efficaci e trasparenti, basate su criteri di valutazione tecnica ed economica, ai fini del rilascio dei titoli abilitatori ad operare come vettore;
- g) ridefinire il sistema sanzionatorio, con particolare riferimento ai procedimenti di irrogazione e di riscossione degli incentivi, tenendo conto dei principi di gradualità, proporzionalità e adeguatezza;
- h) ridefinire il sistema delle concessioni aeroportuali, con particolare riferimento alla natura e ai tempi di durata delle medesime concessioni e alla sostenibilità ambientale;
- i) definire un sistema di valutazione preliminare dei piani di investimento presentati dalle società di gestione e di verifica periodica in corso di attuazione;

Fra le tematiche aeroportuali, alcune offrono lo spunto per alcune sintetiche osservazioni utili ai fini della presente trattazione.

5.1. I «sistemi aeroportuali coordinati»

Tra le misure orientate ad incentivare la più razionale ed efficace distribuzione dei flussi di traffico aereo, spicca la creazione di «*sistemi aeroportuali coordinati*», di cui, però, non ne è precisato il significato.

La nozione di «*sistema aeroportuale*» era contenuta nell'abrogato reg. (CE) n. 2408/1992 (art. 8, comma 1) quale criterio guida per gli Stati membri nella ripartizione del traffico tra gli aeroporti, nel rispetto del principio della proporzionalità e del divieto di porre in essere discriminazioni basate sulla nazionalità o sull'identità del vettore aereo²⁹. Nel dettare più specifiche condizioni nell'attuazione di tale programmazione nazionale, il regolamento di rifusione del 2008 abbandona tale termine, favorendo la locuzione che si riferisce agli aeroporti «che servono la medesima città o

l) prevedere una disciplina in materia di tariffazione tale da garantire il rispetto dei principi di congruità, trasparenza e non discriminazione;

m) ridefinire il sistema di tariffazione, tenuto conto della valutazione dei costi sostenuti per gli aeroporti e per i tipi di aeromobili;

n) razionalizzare il sistema di separazione degli spazi aerei;

o) razionalizzare il sistema dei diritti derivanti da accordi bilaterali, prevedendo disposizioni per l'accesso al mercato italiano volte a disciplinare lo stabilimento delle imprese e specifiche condizioni di reciprocità per i sistemi aeroportuali;

p) definire requisiti e standard minimi di tutela sulla base dei contratti di settore, al fine di produrre effetti ulteriori rispetto a quelli previsti dal diritto comune dei contratti relativamente ai vettori italiani e stranieri operanti su territorio nazionale italiano;

q) al fine di contrastare forme diffuse di precariato, prevedere il rafforzamento degli strumenti di controllo nonché specifiche misure volte a disincentivare l'applicazione da parte dei vettori di contratti di lavoro non conformi alla normativa italiana nonché l'utilizzo di forme contrattuali a termine;

r) introdurre disposizioni volte a incentivare la raccolta differenziata sugli aeromobili, anche per i vettori che transitano sul nostro territorio;

s) prevedere misure volte a garantire la tutela della salute dei lavoratori e il riconoscimento delle mansioni del personale navigante del trasporto aereo come lavoro usurante;

t) definire un sistema di analisi e monitoraggio relativo agli effetti dei diritti di traffico e delle autorizzazioni sui livelli occupazionali;

u) definire un sistema efficiente di informazione ai passeggeri, al fine di favorire l'adeguamento delle disposizioni nazionali alla normativa europea e internazionale e di tutelare la qualità dei servizi a beneficio degli utenti, anche adottando il relativo sistema sanzionatorio;

v) adottare strumenti finalizzati a garantire un'effettiva tutela degli utenti, anche mediante l'adozione di meccanismi di certificazione delle compagnie aeree basati sulle performance raggiunte nel medesimo ambito;

z) prevedere meccanismi di devoluzione delle controversie alternativi rispetto al ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria, anche al fine di contenere il numero di contenziosi instaurati dai passeggeri per il riconoscimento dei propri diritti;

aa) prevedere un sistema sanzionatorio connesso agli inadempimenti relativi alle Flight Time Limitations (FTL) ».

⁽²⁸⁾ Alcuni fra i profili segnalati, risultano, infatti, già adeguatamente regolati da disposizioni in vigore. È il caso delle materie di cui alle lett.: g), «ridefinizione di un sistema sanzionatorio»; i), «definizione di un sistema di valutazione dei piani di investimento presentati dalle società di gestione»; l) e m), «disciplina in materia di tariffazione»; t), «definizione di un sistema di analisi e monitoraggio relativo agli effetti dei diritti di traffico»; v), adozione di «strumenti finalizzati a garantire una effettiva tutela degli utenti». In arg. si possono utilmente consultare le osservazioni presentate da ENAC e Assaeroporti presso la 8^a Commissione lavori pubblici del Senato nel corso dell'audizione del 13 marzo 2019, consultabili in http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/documenti/50349_documenti.htm.

²⁹ Si veda la nota n. 12.

“conurbazione”» (art. 19, reg. UE n. 1008/2008). Il termine designa «un’area urbana comprendente alcune città che attraverso la crescita della popolazione e l’espansione urbana si sono fisicamente unite a formare un’unica rete edificata» (art. 2, comma 22, reg. Ue n. 1008/2008).

La definizione di «rete aeroportuale» è stata introdotta dall’art. 4 della direttiva 2009/12/CE dell’11 marzo 2009 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente i diritti aeroportuali³⁰, secondo cui: «Gli Stati membri possono autorizzare il gestore aeroportuale di una rete aeroportuale a introdurre un sistema di tariffazione aeroportuale comune e trasparente da applicare all’intera rete». In applicazione della disposizione nazionale di recepimento, il ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha adottato le *Linee guida per la designazione delle reti aeroportuali italiane* (d.m. 25 novembre 2016, n. 401). Esse dettano i principi cui devono uniformarsi gli aeroporti che si costituiscono in rete affinché possano essere generati effetti positivi sull’efficienza e sull’economicità di ciascuna gestione aeroportuale partecipante al sistema. Le condizioni sopra esposte si pongono quali presupposti per la designazione formale del nuovo ente con decreto interministeriale (infrastrutture e trasporti ed economia e finanze).

Gli aeroporti della rete devono, innanzitutto, avere il medesimo gestore, situazione che è rispettata anche nel caso di aeroporti controllati da un unico soggetto, ex art. 2359 cod. civ. Nel caso di gruppo societario, al fine di garantire la trasparenza dei rapporti economici fra gli aeroporti del sodalizio, è obbligatoria la redazione di un bilancio consolidato tra le società del gruppo.

Ogni rete, costituita da due o più aeroporti, deve inoltre essere preordinata ad ottimizzare l’utilizzo delle infrastrutture aeroportuali e al rafforzamento della collaborazione fra i partecipanti alla gestione congiunta. La funzione sinergica del partenariato aeroportuale deve essere dimostrata dal raggiungimento di economie di scala e di altri vantaggi di costo documentabili e nella specializzazione d’uso delle medesime infrastrutture (*low cost, cargo, charter*).

La costituzione di aeroporti in rete è incentivata con la prospettiva di giovare della programmazione dei collegamenti infrastrutturali fra di essi. A ciò si aggiunga che gli scali possono avvantaggiarsi degli effetti della *partnership* ai fini della valutazione del raggiungimento dell’equilibrio economico-finanziario, anche tendenziale, e di adeguati indici di solvibilità patrimoniale di ciascun aeroporto.

Gli aeroporti interessati a costituirsi in rete sono tenuti a presentare un’istanza al ministro delle infrastrutture e dei trasporti producendo la dimostrazione della sussistenza dei requisiti prescritti³¹. Una volta ottenuta la designazione in rete, i gestori aeroportuali potranno presentare la richiesta all’Autorità di regolazione dei trasporti per l’applicazione di un sistema di tariffazione comune.

Il venir meno delle condizioni e dei requisiti previsti nelle linee guida può determinare la revoca del decreto di designazione da parte del ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il ministero delle economie e delle finanze.

³⁰ Pubblicata nella G.U.U.E. del 14 marzo 2009 n. L 70, pp. 11 ss., la direttiva è stata recepita in Italia con d.l.2 gennaio 2012, n. 27 «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» (in G.U. del 24 gennaio 2012, n. 19) convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27 (in G.U. del 24 marzo 2012, n. 71) che ha disciplinato le reti aeroportuali nell’art. 74, commi 1 e 2.

³¹ L’unica rete aeroportuale designata ai sensi delle *Linee guida* del 2016, con decreto interministeriale n. 50 del 22 gennaio 2018, è quella della rete aeroportuale pugliese costituita dagli scali di Bari, Brindisi, Foggia e Taranto.

Sulla base delle considerazioni che precedono, la vigenza di tale specifica disciplina, tra l'altro di recente emanazione, renderebbe superflua l'adozione di un nuovo decreto legislativo, come invece proposto nella legge delega³².

5.2. Note sulle società di gestione aeroportuale

Alla stregua degli altri Paesi europei, neppure in Italia esiste un modello predominante dell'assetto proprietario delle società di gestione aeroportuale³³. Sono a totale/prevalente partecipazione privata alcuni aeroporti, i più produttivi – Roma Fiumicino, Venezia, SEA Aeroporti di Milano, Napoli Capodichino – mentre gli aeroporti minori sono a totale/prevalente partecipazione pubblica.

Dalle più recenti analisi di mercato si rileva che l'Europa è interessata da un graduale incremento del numero di aeroporti con partecipazione totalmente privata o mista rispetto a quelli a partecipazione totalmente pubblica.

Ne sono un esempio la società di gestione degli aeroporti spagnoli AENA S. A., sino al 2014 totalmente in mano allo Stato spagnolo. Oggi, a seguito della quotazione in borsa della società, la partecipazione pubblica risulta ancora la maggioranza ma si è ridotta al 51%, mentre il restante 49 % è detenuto da azionisti privati. In Portogallo, invece, la totalità della compagine azionaria della società ANA che gestisce i più importanti aeroporti portoghesi (Lisbona, Porto, Faro, Ponta Delgada, Santa Maria e Horta) dal 2012 è passata dallo Stato portoghese ad un gruppo privato. Anche in Francia si sta avviando il processo di privatizzazione del pacchetto di controllo di Adp, ossia gli Aeroporti di Parigi (Charles de Gaulle e Orly), di cui lo Stato possiede il 51% delle azioni³⁴.

L'art. 704 del codice della navigazione italiano, come riformato nel 2005/2006³⁵, stabilisce l'affidamento con decreto ministeriale della gestione «totale» degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale a società di capitali³⁶, «per un limite massimo di durata di quaranta anni». Tale modello prevede che i concessionari siano responsabili della gestione dell'intera struttura aeroportuale e dei servizi aeroportuali. Gli enti di gestione – individuati attraverso una gara pubblica indetta e gestita da ENAC nel rispetto della normativa europea – sono tenuti al pagamento di un canone concessorio. Essi percepiscono i diritti aeroportuali connessi all'esercizio aeroportuale (approdo, partenza, imbarco e sbarco passeggeri e merci) e «organizza[no] l'attività aeroportuale al fine di garantire l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse per la fornitura di attività e di servizi di livello qualitativo adeguato anche mediante la pianificazione degli interventi in relazione alla tipologia di traffico» (art. 705, lett. b, c. nav.). Ne consegue che anche le spese relative agli investimenti infrastrutturali sono sostenute dalle società di gestione aeroportuale, salvo la possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici previsti dalla legge.

Accanto allo schema principale di gestione totale disciplinato dal codice della navigazione, attualmente è possibile individuare una pluralità di modelli di gestione aeroportuale. In realtà la maggior parte degli aeroporti italiani è soggetta a concessioni

³² Cfr. le osservazioni di ENAC, *cit.*, 2 e di Assaeroporti, *cit.*, 10.

³³ Per una ricognizione si veda lo studio di ACI EUROPE, *The Ownership of Europe's Airports*, 2016, in <https://www.aci-europe.org/>.

³⁴ Cfr. le osservazioni di Assaeroporti, *cit.*, 3.

³⁵ La riforma della parte aeronautica del codice della navigazione è stata avviata con il d.lg. 9 maggio 2005, n. 96 e conclusa con il d.lg. 15 marzo 2006, n. 151.

³⁶ Secondo l'art. 10, comma 13, della l. 24 dicembre 1993, n. 537: «Alle predette società possono partecipare anche le regioni e gli enti locali interessati».

di gestione totale introdotte da leggi speciali o dalla trasformazione delle gestioni parziali in totali che termineranno entro il 2040.

In un sistema in cui allo Stato è riservato il ruolo di «regolatore degli equilibri di mercato e garante della sicurezza e della qualità dei servizi resi all'utenza»³⁷, risulta basilare reperire i capitali privati necessari a far fronte agli ingenti investimenti programmati per garantire lo sviluppo del sistema aeroportuale italiano.

Da ciò scaturisce l'esigenza di «ridefinire il sistema delle concessioni aeroportuali, con particolare riferimento alla natura e ai tempi di durata delle medesime concessioni [...]» (art. 1, comma 2, lett. *h*, A. S. 727).

La relazione di accompagnamento del disegno di legge indica l'opportunità di mutuare il modello spagnolo della gestione unica di tutti gli aeroporti nazionali quale rimedio alla crisi degli scali minori, generata dall'asimmetria di un mercato dominato dal monopolio della domanda (monopsonio) di servizi aeroportuali da parte delle *low cost*³⁸. Il disegno di legge auspica, in tal modo, una soluzione diametralmente opposta a quella adottata con l'art. 10, comma 13, della l. 24 dicembre 1993, n. 537, che ha avviato la privatizzazione delle gestioni aeroportuali con la costituzione di «[...] apposite società di capitale per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato».

Sebbene in linea con la logica delle reti aeroportuali, la definizione della gestione unica degli aeroporti nazionali appare particolarmente complessa e, da sottoporre ad accurate valutazioni. La trattazione della materia, per i suoi risvolti negli assetti societari e in quelli occupazionali, può essere foriera di tensioni. Da registrare la ferma opposizione dell'associazione dei gestori aeroportuali italiani che difende con rigore lo schema attuale disegnato sulla pluralità delle gestioni aeroportuali³⁹.

I tempi di durata delle concessioni sono un altro punto da cui dipende l'attrattività dei capitali privati e, quindi, la realizzabilità di ogni piano di sviluppo del comparto. Secondo uno studio condotto nel 2016⁴⁰, in Europa la durata delle concessioni è correlata agli investimenti pianificati sullo scalo, a loro volta rapportati alla dimensione dell'aeroporto e alle previsioni di crescita del traffico. I tempi lunghi consentono alle società concessionarie di ottenere la remunerazione dei capitali investiti, e rappresentano, al contempo, un incentivo a migliorare le infrastrutture aeroportuali.

La determinazione della durata delle concessioni può risultare, pertanto, un tassello importante della prossima fase di pianificazione che potrà avviarsi al termine dell'attuale ciclo di investimenti.

Il consolidamento del quadro normativo applicabile, come l'adeguamento delle previsioni codicistiche al mutato ruolo in materia di *safety* del gestore aeroportuale riconosciuto dal reg. (UE) n. 139/2014⁴¹, il riordino dell'assetto amministrativo ed organizzativo di ENAC (art. 1, comma 2, lett. *d*, A. S. 727), non possono che giovare al processo di rafforzamento del settore aeroportuale italiano, chiave dello sviluppo economico del Paese.

³⁷ Cfr. le osservazioni di ENAC, cit., 6.

³⁸ Cfr. CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *Il sistema aeroportuale italiano. La gestione degli scali dopo la liberalizzazione dei vettori*, cit., 3.

³⁹ Cfr. le osservazioni di Assaeroporti, cit., 3.

⁴⁰ ACIEUROPE, *The Ownership of Europe's Airports*, cit., 7.

⁴¹ Regolamento (UE) n. 139/2014 della Commissione del 12 febbraio 2014, che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativi agli aeroporti ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, in G.U.U.E. del 14 febbraio 2014, n. L 44.