

# Diritto e politica dei trasporti

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

## Fascicolo II/2022

Promossa da  
**demetra**  
CENTRO STUDI

anno 5, n. 9 (II-2022)

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](mailto:info@demetracentrostudi.it)

[www.demetracentrostudi.it/](http://www.demetracentrostudi.it/)



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

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

Diritto e politica dei trasporti è una Rivista *on-line* e *open-access*, classificata dall'Anvur tra le riviste di classe A nell'area disciplinare 12 (Scienze giuridiche), indicizzata da DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) e da ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Diritto e politica dei trasporti is an *on-line*, *open-access* Anvur class A Journal, subject area 12 (Law). It is indexed in DOAJ – Directory of Open Access Journals (<https://doaj.org/>) and in ERIH PLUS – European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (<https://kanalregister.hkdir.no>).

Grafica e impaginazione: Centro Studi Demetra  
Pubblicato nel mese di gennaio 2023

## **Comitato di direzione/Executive Editors**

Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
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. Pierre de Gioia Carabellese (Fellow of Advance HE – York, UK, e full Professor of Business Law and Regulation – ECU, Perth, Australia)  
Prof. Massimo Deiana (Università di Cagliari)  
Pres. Pierluigi Di Palma (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Ruggiero Dipace (Università del Molise)  
Prof. Alberto Emparanza 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 (Aeroporti 2030)  
Prof. Mario Libertini (Università “Sapienza” - Roma)  
Avv. Gianluca Lo Bianco (Ente Nazionale Aviazione Civile)  
Prof. Sergio Marchisio (Università “Sapienza” - Roma)  
Prof. José Manuel Martin 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 - Brasile)  
Prof. Angelo Piazza (Università di Roma “Foro Italico”)  
Prof. Aristide Police (L.U.I.S.S. “G. Carli” - 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)  
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	Prof. Marco Ragusa
Avv. Patrizia Beraldi	Prof.ssa Annarita Iacopino	Dott.ssa Lavinia Samuelli Ferretti
Avv. Luigi De Propriis	Prof.ssa Maria Assunta Icolari	Dott.ssa Ersilia Sanginario
Avv. Marco Di Giugno	Avv. Emanuela Lanzi	Avv. Francesco Scalia
Dott. Federico Di Palma	Dott. Antonio Mitrotti	Prof.ssa Martina Sinisi
Avv. Fabrizio Doddi	Avv. Andrea Nardi	Dott.ssa Veronica Sordi
Avv. Francesco Ferrara	Dott. Simone Paoli	Avv. Giovanni Terrano
Dott. Simone Francario	Avv. Anton Giulio Pietrosanti	Dott.ssa Sabrina Tranquilli
Avv. Raissa Frascella		

## 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.

*Articoli e Saggi*

## **La revisione del Piano Nazionale degli Aeroporti e il nuovo paradigma regolatorio proposto dall'ENAC \***

**Francesco Gaspari**

*Associato di Diritto amministrativo  
Università degli studi di Roma "G. Marconi"*

---

### **Abstract**

*The revision of the Airport National Plan and the regulatory paradigm proposed by the ENAC.*

*The paper deals with the proposal of a new Piano Nazionale degli Aeroporti (Airport National Plan) drawn up by the ENAC (the Italian civil aviation authority) and submitted to the Italian Ministry of sustainable infrastructures and mobility in October 2022. The Plan, together with other regulatory trends currently under way, shows as the ENAC acts as a promoter of a new EU aviation policy. Such a new model of public administration upheld by the Authority can be seen through the theory of the s.c. Enabling State, as codified in Article 118, par. 4 of the Italian Constitution. In the second part, the work focuses on the new multilevel system in the field of air transportation law, and more specifically on the twofold dimension of resilience (both conservative and transformative).*

*Key words: ENAC, Airport National Plan, EU aviation policy, Enabling State, resilience.*

---

Sommario — 1. L'aggiornamento e la revisione del Piano Nazionale degli Aeroporti (PNA) — 2. L'ENAC come promotore di una "nuova politica europea di settore" — 3. L'ENAC come nuovo modello di pubblica amministrazione e la teorica del c.d. Stato facilitatore — 4. Il nuovo sistema multilivello dei trasporti e la duplice dimensione della resilienza (conservativa e trasformativa) — 5. Resilienza trasformativa, connettività "aria-aria" e coinvolgimento delle comunità locali.

### **1. L'aggiornamento e la revisione del Piano Nazionale degli Aeroporti (PNA)**

L'Ente nazionale dell'aviazione civile (ENAC), che agisce come autorità unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile a

---

\* Sottoposto a referaggio.

in Italia (art. 687 c. nav.) nel rispetto dei poteri derivanti dal Codice della Navigazione, ha ricevuto dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) il mandato per procedere con l'aggiornamento e revisione critica del vigente Piano Nazionale degli Aeroporti (PNA)<sup>1</sup>.

La natura del Piano è chiarita dallo stesso ENAC, secondo cui il PNA rappresenta un “*documento di indirizzo politico di sviluppo verso una transizione ecologica del trasporto aereo e verso una nuova forma di mobilità*”<sup>2</sup>. Si tratta di un documento particolarmente importante, in quanto s’inserisce in uno scenario geopolitico molto complesso, a valle della Pandemia Covid-19, peraltro ancora non completamente superata, in piena crisi energetica e ambientale, e con una guerra (di fatto il terzo conflitto mondiale) che si sta combattendo in Ucraina<sup>3</sup>.

Il nuovo PNA, in particolare, secondo quanto si legge nel medesimo documento, viene sviluppato in una ottica di integrazione intermodale e vuole rappresentare un capitolo del più ampio Piano Generale dei Trasporti e della Logistica di competenza governativa. Il Piano ridisegna il perimetro d’interesse dell’aviazione civile traguardando il 2035, in un percorso di riconciliazione del trasporto aereo con la tutela dell’ambiente, tanto da essere coerente e permeabile rispetto ai temi della sostenibilità ambientale, della digitalizzazione e dell’innovazione tecnologica, assi portanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>4</sup>.

Atteso che il Piano costituisce uno strumento nazionale di pianificazione strategica, esso comprende gli elementi coerenti con gli indirizzi politici del Governo in materia di ricerca e sperimentazione in ambito aerospaziale. Nel medesimo Piano è inoltre incluso il tema dell’Urban/Advanced Air Mobility (UAM/AAM), anche al fine di garantire la coerenza dei programmi nazionali di questo settore con i piani di sviluppo degli scali<sup>5</sup>.

## **2. L’ENAC come promotore di una “nuova politica europea di settore”**

Già nelle sue Linee guida per l’aggiornamento e la revisione del PNA, emanate ad ottobre 2021<sup>6</sup>, l’ENAC prospetta e si fa promotore di una “*nuova politica europea di settore*”, che consolida il processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo, avviato a livello regionale (Unione europea) agli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso e codificato sul piano normativo UE a più riprese nel tempo<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> ENAC, Linee guida recanti *Piano Nazionale degli Aeroporti. Aggiornamento e revisione*, ottobre 2021, p. 3, le quali si soffermano anche sul PNA attualmente vigente e sui relativi limiti (ivi, p. 7 ss.). Il Piano Nazionale degli Aeroporti vigente è stato approvato come allegato al DPR 17 settembre 2015 n. 201 in esito ad una lunga procedura iniziata nel 2011 con lo Studio predisposto dall’ENAC. Sul vigente Piano Nazionale Aeroporti sia consentito rinviare a F. GASPARI, *Capacità e diritti aeroportuali nell’Unione europea e nell’ordinamento interno: recenti sviluppi*”, in *Dir. trasp.*, n. 1, 2016, p. 105 ss., spec. p. 114 ss.

<sup>2</sup> ENAC, Piano Nazionale degli Aeroporti - Proposta di Piano, ottobre 2022, p. 3.

<sup>3</sup> Cfr., in merito, ENAC, Proposta di PNA, cit., p. 3.

<sup>4</sup> ENAC, Proposta di PNA, cit., p. 3.

<sup>5</sup> Sul punto si erano già espresse le Linee guida 2021 dell’ENAC, cit., p. 17.

<sup>6</sup> Le Linee guida dell’ENAC sono consultabili al seguente link: [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload\\_file\\_doc\\_acquisiti/pdfs/000/007/711/PNA\\_lineeguida\\_ott21.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/007/711/PNA_lineeguida_ott21.pdf).

<sup>7</sup> Sul processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo si vedano, tra i numerosi contributi esistenti in letteratura, P. DI PALMA, *Il diritto degli aeroporti nel processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo: casi e questioni*, Roma, 2006; ID., *La liberalizzazione dei diritti di traffico per le compagnie comunitarie all’interno dell’unione*, in *Rass. avv. Stato*, n. 1, 2005, p. 9 ss.

Una tale (nuova) politica s'ispira ai canoni dell'innovazione tecnologica e della tutela dell'ambiente, in cui trovano spazio, in un mercato in crescita esponenziale, gli scenari satellitari volti a delineare una più razionale utilizzazione degli spazi aerei e a risolvere il problema della saturazione della capacità aeroportuale dei grandi scali europei.

Infatti, nella Proposta di Piano predisposta dall'ENAC e trasmessa, nel mese di ottobre 2022, al MIMS e da questo posta in consultazione dal 19 ottobre 2022 al 21 novembre 2022<sup>8</sup>, si individuano chiaramente le tematiche/obiettivi che il nuovo PNA è chiamato ad affrontare/perseguire<sup>9</sup>, vale a dire (i) la sfida ambientale e della sostenibilità, (ii) la capacità di resilienza delle strategie di sviluppo, (iii) l'evoluzione tecnologica e la digitalizzazione, (iv) l'impatto dei cambiamenti climatici, (v) la piena integrazione funzionale in una logica intermodale tesa anche a ridurre le differenze tra zone del Paese con differenti livelli di accessibilità ai servizi di trasporto. È evidente che l'innovazione tecnologica e la tutela dell'ambiente (centrali anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR) trovano ampio spazio nel nuovo PNA.

Ed è la stessa Proposta di Piano che affronta *ex professo* tale aspetto, laddove afferma che *“Il contributo che il Sistema Paese è in grado di mettere sul mercato dei trasporti continentale trova [...] la sua strategia fondante nei temi cardine del PNRR e del Next Gen EU (sostenibilità ambientale, digitalizzazione, innovazione tecnologica, intermodalità), in un processo di riconciliazione dell'intero settore aerospaziale con l'ambiente che vuole ridefinire il concetto di “viaggio per via aerea” come finora conosciuto”*<sup>10</sup>.

### **3. L'ENAC come nuovo modello di pubblica amministrazione e la teorica del c.d. Stato facilitatore**

Tra gli obiettivi del Piano, sembra emergere anche un altro aspetto non trascurabile, che è il ruolo dell'Amministrazione pubblica (ENAC), che si pone come nuovo modello di amministrazione, non solo settoriale (limitata all'ambito dell'aviazione), ma anche generale, ponendo come base per lo sviluppo del trasporto aereo la teorica del c.d. Stato facilitatore (*enabling State*).

La teoria dello Stato facilitatore (come logico sviluppo dello “Stato regolatore” e, prima ancora, dello “Stato imprenditore”<sup>11</sup>) implica un nuovo ruolo dei pubblici poteri, i quali sono essenzialmente chiamati a prevedere le condizioni per una marcata progettualità “dal basso”. Secondo tale impostazione, compito dei pubblici poteri è quello di favorire *“l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”* di cui all'art. 118, comma 4,

---

<sup>8</sup> Cfr. <https://www.mit.gov.it/comunicazione/news/aeroporti-il-piano-nazionale-consultazione-fino-al-21-novembre-2022>. A seguito dell'esame delle osservazioni ricevute, il PNA verrà adottato con DPR, probabilmente nella prima metà del 2023.

<sup>9</sup> ENAC, Proposta di PNA, cit., punto 1.6, p. 23.

<sup>10</sup> ENAC, Proposta di PNA, cit., punto 1.6, p. 23.

<sup>11</sup> Così E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 15 ss., spec. p. 29 ss.; cfr. anche S. CASSESE, *Le prospettive*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, p. 507 ss., spec. p. 513 ss.

Cost., che prevede un “nuovo paradigma sussidiario, paritario e pluralista” che “ragiona invece in termini di attivazione delle «capacitazioni» di cui sono portatori i cittadini”<sup>12</sup>.

Secondo una scuola di pensiero<sup>13</sup>, la sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.) viene inquadrata nell’ambito della crisi della statualità – formatasi nel corso del XX secolo –, e costituisce la risposta all’insoddisfazione verso un modello di pubblica amministrazione “responsabile della cura d’interessi pubblici per conto della collettività”<sup>14</sup>. In tale prospettiva, si è osservato che il fine ultimo della interazione collaborativa tra amministrazione e formazioni sociali sia quello di realizzare “non solo la maggior prossimità o vicinanza dell’amministrazione ai cittadini, ma anche, ove possibile, l’immedesimarsi dell’amministrazione nelle formazioni sociali, attraverso cui si esprime l’organizzazione della società stessa”<sup>15</sup>.

A tale crisi della statualità sembrano fare implicitamente riferimento anche le Linee guida ENAC del 2021 sulla revisione del vigente PNA, nelle quali si ritiene necessario “il superamento di una datata politica dirigistica legata all’esigenza di tutelare vecchi monopoli, il rafforzamento dell’Italia in ambito comunitario ed europeo, intercettando i bisogni legati alla mobilità dei cittadini in un contesto territoriale – l’Europa – che non solo geograficamente ma anche culturalmente rappresenta l’identità nazionale, quanto meno, per le nuove generazioni”<sup>16</sup>.

Nell’approccio dello Stato facilitatore, il compito delle istituzioni è quello di dare fondamento e copertura giuridica alla autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati<sup>17</sup>, anche se – ebbene precisare – la vigente formulazione dell’art. 118, comma 4, Cost., “non legittima in alcun modo un “ritrarsi” dei soggetti pubblici in presenza delle «autonome iniziative dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale», bensì richiede al contrario che i soggetti pubblici “favoriscano” tali attività”<sup>18</sup>.

Tale approccio viene nel PNA fatto proprio dall’ENAC, come ha recentemente ribadito il Presidente dell’Ente Pierluigi Di Palma<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> Così G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2017, p. 43 ss., spec. p. 46-47. Una simile impostazione è seguita anche da C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1, 2013, par. 2.

<sup>13</sup> Sul principio di sussidiarietà orizzontale (*ex* art. 118, comma 4 Cost.) la letteratura è notevole e qui non integralmente riproducibile. Si veda, per tutti, S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, p. 601 ss.; G. ARENA, *Amministrazione e società*, cit., p. 43 ss.

<sup>14</sup> Così V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de jure condendo su un dibattito in corso*, in *Scritti in onore di Franco Bassi*, II, Napoli, 2015, p. 1131 ss., spec. par. 1.

<sup>15</sup> G. PASTORI, *La redistribuzione delle funzioni: profili istituzionali*, in *Le Regioni*, n. 5, 1997, p. 751 ss., spec. p. 752. Più recentemente, dello stesso A., si veda *Id.*, *Le cittadinanze amministrative*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell’amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, Firenze, 2016, p. 429 ss., spec. p. 434.

<sup>16</sup> ENAC, *Linee guida 2021*, cit., p. 3. Carattere non corsivo aggiunto.

<sup>17</sup> Cfr., in merito, G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, p. 1449 ss., spec. p. 1452.

<sup>18</sup> G. ARENA, *L’amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi*, cit., p. 1452.

<sup>19</sup> P. DI PALMA, *Relazione introduttiva tenuta al Convegno La città dei droni. Mobilità urbana sostenibile, valorizzazione del territorio e innovazione tecnologica*, svoltosi all’Università Europea di Roma il 18 ottobre 2022.

#### **4. Il nuovo sistema multilivello dei trasporti e la duplice dimensione della resilienza (conservativa e trasformativa)**

Un altro punto che merita di essere menzionato in queste brevi note è il concetto di resilienza, a cui l'ENAC fa ricorso, non solo in conseguenza degli effetti negativi prodotti dalla Pandemia Covid-19, ma anche in un orizzonte più ampio, evocando a tal proposito la c.d. "resilienza trasformativa".

In generale e sul piano multilivello (a cominciare da quello regionale UE), l'importanza di completare lo spazio unico europeo dei trasporti previsto dal Libro bianco dei trasporti del 2011<sup>20</sup> come fattore cruciale per garantire che il sistema dei trasporti sia realmente resiliente alle crisi future è messo in evidenza dalla Strategia per la mobilità sostenibile dell'Unione<sup>21</sup>, laddove si afferma che *"Per l'UE resta di importanza strategica promuovere la coesione, ridurre le disparità regionali e migliorare la connettività e l'accesso al mercato interno per tutte le regioni"*<sup>22</sup>. Non solo, pertanto, resilienza "conservativa" (o difensiva), volta a difendere e conservare l'esistente, ma anche propositiva o trasformativa diretta a *promuovere la coesione, ridurre le disparità regionali e migliorare la connettività e l'accesso al mercato interno per tutte le regioni*.

Va precisato che con la parola "resilienza" si fa generalmente riferimento a due principali nozioni: l'idea della resilienza come principio o valore della condotta umana (del singolo o dei gruppi sociali) e l'idea di resilienza come metodo di azione, regola di condotta, regola nelle relazioni organizzative<sup>23</sup>. Secondo alcuni autori, la resilienza non è un principio (così invece nella vulgata comune e nella citata Strategia della Commissione), ma deve *"essere individuata esattamente come metodo quindi come relazione organizzativa o come regola di esercizio dell'azione amministrativa"* ed *"è il modo di rendere attuale il principio del buon andamento o la concretizzazione di un principio di adeguatezza e proporzionalità"*<sup>24</sup>. La resilienza, nella sua duplice dimensione (conservativa e trasformativa) è pertanto un obiettivo del nuovo sistema dei trasporti dell'Unione europea; ma lo è anche per l'Italia, e non potrebbe essere altrimenti.

In particolare, l'ENAC nelle citate Linee guida, richiamato il concetto di resilienza – che *"ben si adatta al mondo del trasporto aereo ed a quello aeroportuale in particolare"* –, chiarisce che la resilienza non vada intesa *"solo come capacità di adattamento ai cambiamenti imposti da improvvisi mutamenti delle condizioni al contorno, ma anche come ripensamento della filosofia stessa di sviluppo delle infrastrutture aeroportuali in funzione di un quasi automatico bisogno di adattamento alla evoluzione delle necessità"*<sup>25</sup>. È così che l'Autorità nazionale fa proprio il concetto di *"resilienza trasformativa"*, che configura come *"un percorso che non riporti semplicemente, attraverso la capacità di adattamento, alle condizioni precedenti lo shock vissuto ma si evolva "rimbalzando in avanti" su un sentiero di sviluppo sostenibile"*<sup>26</sup>.

<sup>20</sup> COM(2011) 144 definitivo, 28 marzo 2011, recante *Libro bianco – Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*.

<sup>21</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, COM(2020) 789 final, 9 dicembre 2020.

<sup>22</sup> Parte 1, punto 5. Si veda anche parte 4, punto 73.

<sup>23</sup> Così A. POLICE, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano-Udine, 2020, p. 65 ss., spec. p. 66.

<sup>24</sup> A. POLICE, *Resilienza amministrativa e gestione dei rischi*, cit., p. 68.

<sup>25</sup> ENAC, *Linee guida 2021*, cit., p. 4.

<sup>26</sup> ENAC, *Linee guida 2021*, cit., p. 4; ENAC, *Proposta di PNA*, cit., punto 1, p. 10.

Una tale concezione di resilienza, pertanto, non è certamente sussumibile nella figura della “retrotopia”<sup>27</sup>, bensì in una sorta di “*utopia sostenibile*”<sup>28</sup>, come necessità che nasce da crisi, mutamenti e shock di varia natura, ma non si limita a ciò, andando tale concezione della resilienza a delineare anche i presupposti per uno sviluppo sostenibile.

Un tale approccio è seguito dall’ENAC proprio nel nuovo Piano, nell’ambito del quale la resilienza trasformativa “*non deve riportarci indietro nel tempo ma deve costituire un elemento appunto di rimbalzo che dovrà, necessariamente, portare ad un ripensamento delle precedenti politiche sviluppo*”. Siffatto concetto, chiosa l’Autorità nazionale, “*deve trovare applicazione nel settore del trasporto aereo*”<sup>29</sup>.

### **5. Resilienza trasformativa, connettività “aria-aria” e coinvolgimento delle comunità locali**

La nuova *policy* affermata dall’ENAC mira a coinvolgere tutti gli attori del settore (approccio multistakeholder) nel quadro della “*resilienza trasformativa*”. Tale approccio porta, non solo a concepire una “*diversa forma di sviluppo per le infrastrutture aeroportuali finalizzato all’incremento della capacità della rete nazionale*”, come chiarisce la Proposta di PNA predisposta dall’ENAC<sup>30</sup>, ma anche a sollecitare iniziative dal basso (*bottom-up*), nell’ottica della teorica dello Stato facilitatore.

Tale nuovo approccio emerge chiaramente nell’ambito del nuovo concetto di connettività “aria-aria” configurato dall’ENAC, che va “*oltre i voli di linea commerciale tradizionali e che radicalizz[a] la rete di trasporto e potenzi[a] le catchment area di ciascun nodo*”<sup>31</sup>.

In tale prospettiva, appare utile richiamare l’esperienza italiana in materia di *Urban Air Mobility* (UAM) e, in particolare, il Piano Strategico Nazionale AAM (2021-2030) per lo sviluppo della Mobilità Aerea Avanzata in Italia pubblicato il 30 settembre 2021.

In questi ultimi anni, accanto all’utilizzo militare e istituzionale degli aerei a pilotaggio remoto (APR), l’interesse verso questo “strumento” ha riguardato anche ambiti civili e commerciali (come l’agricoltura, la fotografia e le riprese televisive, la mappatura e il monitoraggio delle infrastrutture, la pesca, ecc.)<sup>32</sup>, relativi non solo al trasporto aereo, ma anche a quello marittimo<sup>33</sup> e stradale<sup>34</sup>, e se ne prevede un crescente impiego anche nel

---

<sup>27</sup> Neologismo creato dal sociologo polacco Z. BAUMAN, *Retrotopia*, Roma-Bari, 2017. La retrotopia è un’utopia rivolta all’indietro, che ci porta a collocare nel tempo passato (e non più nel futuro o in un luogo leggendario) l’immaginazione di una società migliore.

<sup>28</sup> E. GIOVANNINI, *L’utopia sostenibile*, Roma, 2018.

<sup>29</sup> ENAC, Linee guida 2021, cit., p. 4.

<sup>30</sup> ENAC, Proposta di PNA, cit., punto 1.6, p. 23.

<sup>31</sup> ENAC, Proposta di PNA, cit., punto 1.6, p. 23.

<sup>32</sup> M. M. COMENALE PINTO, *Assicurazioni e responsabilità extracontrattuale nella navigazione aerea*, in *Riv. dir. nav.*, 2016, p. 501 ss., spec. p. 531. Sui diversi mercati degli APR si veda Comunicazione della Commissione, *Una nuova era per il trasporto aereo. Aprire il mercato del trasporto aereo all’uso civile dei sistemi aerei a pilotaggio remoto in modo sicuro e sostenibile*, COM(2014) 207 final, 8 aprile 2014, p. 2. Su tali aspetti, sia consentito rinviare al nostro studio dal titolo *La regolazione multilivello degli aeromobili a pilotaggio remoto e la disciplina «speciale» dell’ENAC nel contesto della pandemia COVID-19*, in *Riv. dir. nav.*, n. 1, 2020, p. 139 ss.

<sup>33</sup> E. G. ROSAFIO, M. M. COMENALE PINTO, *Responsabilità civile per la circolazione degli autoveicoli a conduzione autonoma. Dal grande fratello al grande conducente*, in *Dir. trasp.*, numero speciale, 2019, p. 367 ss., spec. p. 369.

<sup>34</sup> E. G. ROSAFIO, M. M. COMENALE PINTO, *Responsabilità civile*, cit., p. 370 e *passim*.

trasporto merci<sup>35</sup> e nella logistica (specie quella di ultimo miglio)<sup>36</sup>, nonché in ambito urbano, e quindi primariamente all'*Urban Air Mobility*.

L'UAM si pone certamente come il perno di una nuova e rivoluzionaria mobilità<sup>37</sup>, come è dimostrato dal notevole interesse manifestato da tutti gli stakeholders, soprattutto industria e ricerca. Ad oggi, il mercato UAM è ancora nella sua fase iniziale, ma in un breve lasso temporale tale mercato sarà rivoluzionato, in quanto nuovi servizi verranno offerti in aree urbane e metropolitane con un inevitabile impatto, non solo sulle altre modalità di trasporto e sulla logistica (anche di ultimo miglio), ma anche su tutti gli altri mercati<sup>38</sup>.

L'*Urban Air Mobility* porterà non solo vantaggi, ma anche nuove sfide e responsabilità nel trasporto aereo, attesa l'eterogeneità dei veicoli, la densità delle operazioni e il fatto che tali voli avranno luogo sopra aree urbane, con nuove criticità e ostacoli, come le interferenze elettromagnetiche, che non possono essere sottovalutati.

A tal fine, considerato che dette operazioni dovranno essere svolte in modo sicuro ed efficiente, un nuovo innovativo sistema è in fase di sviluppo, il c.d. U-Space<sup>39</sup>. Esso consiste in un set di nuovi servizi fondati su un alto livello di digitalizzazione, automazione di funzioni, nonché su specifiche procedure per supportare un accesso allo spazio aereo sicuro ed efficiente per un largo numero di veicoli<sup>40</sup>.

Il prossimo obiettivo è quello di implementare un modello adeguato di *governance*, anche al fine di valutare come migliorare la vita delle comunità urbane, con il precipuo scopo di comprendere come sistemi tecnologici altamente sofisticati come quelli legati all'UAM possano soddisfare i bisogni umani<sup>41</sup>, muovendo da quelli costituzionalmente garantiti<sup>42</sup>.

Come è stato osservato, un approccio di tal fatta (in via sperimentale) è stato progressivamente adottato da *policy makers* e amministrazioni nelle ultime due decadi<sup>43</sup>.

In Giappone, ad esempio, il Governo ha creato numerose zone speciali per test empirici e per lo sviluppo di robotica e sistemi di intelligenza artificiale. Tali forme di *living labs* hanno finora riguardato normative sul traffico stradale, protezione dei dati, *safety governance* e regolazione fiscale<sup>44</sup>. Anche in Europa e negli Stati Uniti analoghe forme

---

<sup>35</sup> B. FRANCHI, *Aeromobili senza pilota (UAV): inquadramento giuridico e profili di responsabilità - I parte*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, p. 732 ss., spec. p. 733, nonché R. LOBIANCO, *Mezzi aerei a pilotaggio remoto: brevi osservazioni sul regolamento ENAC*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, p. 2065 ss., spec. p. 2067, che menzionano l'esperienza della multinazionale statunitense FedEx.

<sup>36</sup> Ad es., Amazon per la consegna delle ordinazioni e Domino's per la consegna delle pizze: B. FRANCHI, *Gli aeromobili a pilotaggio remoto: profili normativi ed assicurativi*, in *Resp. civ. prev.*, 2014, p. 1770 ss., spec. p. 1775.

<sup>37</sup> Come ha sottolineato anche P. DI PALMA, Relazione introduttiva, cit.

<sup>38</sup> M. TOJAL *et al.*, *Analysis of the definition of Urban Air Mobility – how its attributes impact on the development of the concept*, in *Transp. Research Procedia*, n. 59, 2021, p. 3 ss., spec. p. 4.

<sup>39</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2021/664 della Commissione del 22 aprile 2021 relativo a un quadro normativo per lo U-space (GUUE L 139/161, 23 aprile 2021).

<sup>40</sup> Si veda M. TOJAL *et al.*, *Analysis of the definition of Urban Air Mobility*, cit., p. 4, secondo cui "UAM opens the door to both innovation and transformational uses of existing systems in aviation".

<sup>41</sup> U. PAGALLO, E. BASSI, *The Governance of Unmanned Aircraft Systems (UAS): Aviation Law, Human Rights, and the Free Movement of Data in the EU*, in *Minds and Machines*, n. 30, 2020, p. 439 ss., spec. p. 450.

<sup>42</sup> Su tali aspetti sia consentito rinviare al nostro *Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali: una nuova prospettiva del diritto alla mobilità*, Bari, 2021.

<sup>43</sup> U. PAGALLO, *LegalAIze: Tackling the Normative Challenges of Artificial Intelligence and Robotics Through the Secondary Rules of Law*, in M. CORRALES, M. FENWICK, N. FORGÓ (eds.), *New Technology, Big Data and the Law. Perspectives in Law, Business and Innovation*, Singapore, 2017, p. 281-300.

<sup>44</sup> U. PAGALLO, E. BASSI, *The Governance*, cit., p. 451.

di esperimenti sono state sviluppate, ad esempio con riferimento alle auto a guida autonoma e, più di recente, anche al settore dei droni<sup>45</sup>.

Nell'Unione europea, in particolare, la prima zona speciale per droni in *open labs* è stata creata nel porto di Anversa nel gennaio del 2019, al fine di verificare lo sviluppo di standards di interoperabilità per sistemi di comunicazione<sup>46</sup>. Un'altra importante iniziativa è l'*urban living lab* per *urban air mobility* all'High Tech Campus Eindhoven (HTCE) in Olanda, uno dei primi *living labs* per droni autonomi nell'Unione europea<sup>47</sup>. Altri *open labs* sono stati istituiti in altre città dell'Unione, come Bari (Drone Living Lab)<sup>48</sup> e Torino, dove un *Open Lab* è dedicato anche, ma non solo, a chiarire il contenuto di norme e standards che gli operatori APR devono rispettare<sup>49</sup>.

Tali modelli di co-regolazione – come espressione di *smart governance*, in quanto tali meccanismi di coordinamento rappresentano l'interfaccia tra opzioni e approcci regolatori *top-down* e *bottom-up* – sono seguiti anche in altre città italiane, sulla base del già richiamato principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.), del Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117), nonché il recente e anch'esso già richiamato Piano Strategico Nazionale (2021-2030) per lo sviluppo della Mobilità Aerea Avanzata adottato dall'ENAC, il quale espressamente sottolinea l'importanza delle istituzioni, anche locali, e delle comunità coinvolte nella definizione della nuova regolazione nazionale in materia di UAM<sup>50</sup>.

Anche la recente Proposta di PNA elaborata dall'ENAC – coerentemente con le recenti risoluzioni votate nella 41° sessione dell'Assemblea dell'ICAO<sup>51</sup> – prevede espressamente il coinvolgimento delle comunità locali al fine di assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del settore dell'aviazione civile, oltre al target di decarbonizzazione totale entro il 2050<sup>52</sup>.

*Living labs* urbani (anche nell'ambito di networks regionali<sup>53</sup> o nel quadro di iniziative bilaterali<sup>54</sup>) nel campo dei droni e della UAM potrebbero essere istituiti e sviluppati in Italia, anche nel più ampio modello della *smart city*<sup>55</sup>, tenendo conto delle altre esperienze

---

<sup>45</sup> U. PAGALLO, E. BASSI, *The Governance*, cit., p. 451.

<sup>46</sup> U. PAGALLO, E. BASSI, *The Governance*, cit., p. 451.

<sup>47</sup> Cfr. <https://cordis.europa.eu/article/id/436232-a-living-lab-for-urban-air-mobility>.

<sup>48</sup> Cfr. <https://www.comune.bari.it/-/drone-living-lab-comune-enac-e-distretto-tecnologico-pugliese-firmano-protocollo-per-fare-di-bari-sede-di-sperimentazioni-di-nuove-tecnologie>.

<sup>49</sup> U. PAGALLO, E. BASSI, *The Governance*, cit., p. 451.

<sup>50</sup> ENAC, Piano Strategico Nazionale (2021-2030) per lo sviluppo della Mobilità Aerea Avanzata, cit., punti 3.3 e 6.2, p. 36. Tale Piano (punto 3.3, p. 17, Figura 9) effettua anche una mappatura degli stakeholders rappresentativi del panorama italiano (mappatura da intendere, dunque, in senso dinamico, come diremo più diffusamente *infra*) da coinvolgere nella implementazione della Roadmap in materia di Mobilità Aerea Avanzata.

<sup>51</sup> Svoltasi a Montreal dal 27 settembre al 7 ottobre 2022.

<sup>52</sup> ENAC, Proposta di PNA, cit., p. 87.

<sup>53</sup> Si veda, per esempio, l'*European Network of Living Labs*: <https://enoll.org/network/living-labs/>.

<sup>54</sup> Si veda, ad esempio, la *urban living lab joint initiative* tra India e Danimarca oggetto di una Green Strategic Partnership più ampia discussa al summit del 28 settembre 2020 (<https://urbanlivinglabindia.com/> e [https://www.indianembassy copenhagen.gov.in/news\\_letter\\_detail/?id=3](https://www.indianembassy copenhagen.gov.in/news_letter_detail/?id=3)).

<sup>55</sup> Coinvolgendo, ad esempio, i laboratori, come Torino City Lab (su cui si veda <https://www.torinocitylab.it/it/>), espressamente menzionato dall'ENAC nel citato Piano Strategico Nazionale (2021-2030) (punto 3.3, p. 17, Figura 9) tra gli stakeholders da coinvolgere. Ma tale elenco/mappatura di cui al Piano non è statica, ma è in continua evoluzione e il numero di soggetti coinvolti è destinato ad aumentare con la maturazione dell'ecosistema (*ibidem*). Ne consegue che altri stakeholders potranno svolgere un ruolo utile se non decisivo in siffatta prospettiva. Tra questi possiamo qui menzionare il Laboratorio Smart City di Roma Capitale (<https://www.labsmartcityroma.it/>).

regionali e internazionali, dei limiti normativi, inclusi quelli relativi all'aviazione civile e alla protezione dei dati<sup>56</sup>, nonché, più recentemente, del citato Piano Strategico Nazionale (2021-2030), che infatti identifica tra le istituzioni locali alcune importanti città italiane<sup>57</sup>. In estrema sintesi, e per concludere, è chiaro che affinché l'Italia possa raggiungere anche in materia di UAM la leadership a livello globale, è fondamentale che si realizzi un coordinamento significativo tra le azioni di governo, il regolatore aeronautico, i territori e lo sviluppo industriale (approccio multistakeholder) che tenga conto degli indirizzi europei per la costituzione di un sistema resiliente ai cambiamenti futuri<sup>58</sup>. È evidente come, in tale ambiziosa prospettiva, il ruolo che l'ENAC è chiamato a giocare assuma un'importanza cruciale, non solo sul piano istituzionale (essendo l'Ente l'autorità unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia), ma anche sul piano dell'esperienza maturata nel settore dell'aviazione civile, oggi riconosciuta all'Ente nel panorama non solo italiano, ma anche regionale (UE) e internazionale.

---

<sup>56</sup> U. PAGALLO, E. BASSI, *The Governance*, cit., p. 452.

<sup>57</sup> ENAC, Piano Strategico Nazionale (2021-2030) per lo sviluppo della Mobilità Aerea Avanzata, cit., punto 3.3, Figura 9.

<sup>58</sup> ENAC, Linee guida 2021, cit., p. 6.

Promossa da:

**demetra**  
CENTRO STUDI