



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

*Corso di dottorato di ricerca in Diritto ed Economia dei sistemi
produttivi, dei trasporti e della logistica*

XXIV CICLO

LE SUB CONCESSIONI IN AMBITO AEROPORTUALE

Relatore:
Chiar.mo Prof. Leopoldo Coen

Dottorando:
Avv. Marco Di Giugno

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

*Alla mia dolce metà,
per tutto ciò che abbiamo vissuto
e che vivremo assieme.*

P R E M E S S A

Nel sistema ereditato dal diritto francese¹ l'uso del bene pubblico era inscindibilmente legato al regime della proprietà pubblica e i riflessi di tale concezione sono tuttora presenti negli articoli 41 e 42 della vigente Costituzione e negli articoli 822-830 del Codice civile.

Tale impostazione è confluita anche nel codice della navigazione del 1942 che assegnava il ruolo di gestore dell'infrastruttura aeroportuale (demanio dello stato) al Ministero dei Trasporti [e dell'Aviazione Civile] che lo esercitava attraverso l'Ispettorato per l'Aviazione Civile, poi Direzione Generale dell'Aviazione Civile. Nell'impostazione originaria del Codice della Navigazione, lo Stato era, pertanto, non solo il proprietario dell'area ma anche il responsabile della progettazione, della costruzione, dell'ampliamento e della gestione delle infrastrutture realizzate.

Con l'avvento delle normative comunitarie in materia di liberalizzazione e in particolare con l'affermarsi del principio comunitario di sussidiarietà orizzontale secondo cui i privati, se più idonei, possono realizzare attività di interesse generale, si è fatto strada il concetto che i pubblici interessi possono essere curati e perseguiti anche tramite il concomitante interesse privato.

Conseguentemente, molteplici disposizioni normative, comunitarie e nazionali, sono intervenute in merito alla regolamentazione di quei servizi pubblici aventi come presupposto l'esistenza di beni strumentali di grande complessità, dettando regole precise a carico del soggetto pubblico proprietario del bene e del gestore dell'infrastruttura.

Tale attività normativa, culminata in ambito aeronautico con la riforma della II parte del codice della navigazione, ha comportato il progressivo trasferimento, in capo a società di capitali, di funzioni precedentemente assicurate dalla Pubblica Amministrazione riguardanti, in particolare, la gestione dell'aeroporto - quale complesso di beni e servizi destinati alle attività aeronautiche civili - l'organizzazione dell'impresa aeroportuale nel rispetto dei principi di sicurezza, efficienza, efficacia ed economicità di gestione e, infine, l'erogazione

¹ Cfr. Cerulli Irelli "Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni" in Annuario 2003 dell'Associazione italiana dei Professori di diritto amministrativo, Giuffrè 2004.

dei servizi con continuità e regolarità, secondo regole d'imparzialità e di non discriminazione dell'utenza.

La riforma ha determinato una generale riallocazione delle competenze e dei ruoli in materia di gestione dei beni del demanio aeroportuale disciplinando i rapporti tra i vari soggetti coinvolti, quali l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, l'Agenzia del Demanio e i gestori aeroportuali, con notevoli effetti sulla qualificazione giuridica dei rapporti intercorrenti tra i medesimi.

Il presente lavoro analizzerà l'evoluzione normativa relativa alla gestione ed assegnazione degli spazi e delle infrastrutture presenti in aeroporto individuando i compiti di ogni singolo soggetto coinvolto, distinguendo a seconda della tipologia del rapporto concessorio in essere.

Si esaminerà la possibilità, da parte del concessionario, di sub concedere a terzi non solo gli spazi aeroportuali ma anche i servizi necessari per il miglior funzionamento degli stessi. Tale possibilità sembrerebbe consentita dalla normativa che ha previsto la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra.

Da ultimo, si analizzerà la legittimità della sub concessione di un intero Terminal (da intendersi quale complesso di beni e servizi) dedicato ad una specifica attività, quella dell'aviazione generale, con analisi ed approfondimento di due fattispecie esistenti presso gli aeroporti di Linate e di Olbia.

Il testo si propone di fornire delle indicazioni ai gestori aeroportuali circa le modalità di cessione a terzi dei beni oggetto della concessione indicandone i limiti e le modalità, nonché, da un lato, di verificare se vi siano beni cedibili a terzi mediante contratti di natura privatistica (locazione / comodato) o mediante contratti di natura pubblicistica (sub concessione) e, dall'altro, di individuare i beni per i quali, ai fini della cessione, risulti necessaria un'autorizzazione ENAC o una semplice notifica.

1. DEFINIZIONI

La Pubblica Amministrazione per perseguire i suoi scopi, si avvale, oltre che dei soggetti, anche di beni, i quali, nel loro complesso, costituiscono il “*patrimonio dello Stato*”.

Tali beni, rientrano in quelli che possiamo definire “beni pubblici” e che sono sottoposti ad un regime giuridico diverso da quello dei beni privati, proprio al fine di soddisfare un interesse pubblico.

Secondo la tradizionale definizione per beni pubblici si intende l'insieme dei beni mobili ed immobili, appartenenti allo Stato o ad altri soggetti pubblici, identificabili sulla base di specifici indici e caratteristiche di legge, ovvero destinati ad una specifica funzione o servizio pubblico. Il criterio della appartenenza pubblica è sancito negli articoli 42 e 43 della Costituzione, laddove, non solo si riconosce il carattere pubblico o privato della proprietà ma si individua anche la funzione sociale della stessa per il raggiungimento delle finalità pubbliche, previa applicazione, in questo caso, del necessario ristoro economico a favore del soggetto privato del bene medesimo.

L'indicazione di principio sopra indicata va integrata con la normativa codicistica dove, pur mancando una definizione del concetto di demanio, ne viene fornita all'art. 822 una prima elencazione per poi agli articoli successivi individuare alcune caratteristiche comuni sia in materia di modi di acquisto che di utilizzo (art. 823 c.c.: *sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano*).

Dall'elencazione effettuata dall'art. 822 del codice civile discende la usuale distinzione in:

(I comma) beni che appartengono necessariamente allo Stato (da intendersi nell'ampia accezione che ricomprende tutti gli enti locali) definiti quale **Demanio necessario**, all'interno del quale distinguiamo il demanio Marittimo (*il lido del mare, la spiaggia, le rade e*

i porti); Idrico (*fiumi, laghi, torrenti e cave*) e Militare (*le opere destinate alla difesa nazionale*).

(Il comma) beni (strade, ferrovie, aerodromi, beni di interesse storico, archeologico e artistico) che possono appartenere a chiunque, ma qualora proprietario ne siano lo Stato, stante la loro capacità a realizzare direttamente un pubblico interesse, assumono la denominazione di **Demanio accidentale**;

Da tale distinzione la prassi amministrativa ha fatto discendere una classificazione per destinazione amministrativa, secondo la quale, ad esempio, i beni demaniali destinati al soddisfacimento del trasporto aereo civile, appartenenti al cosiddetto demanio aeronautico civile, sono collocati nella categoria del Demanio Pubblico dello Stato – ramo trasporti – aviazione civile, mentre quelli del demanio aeronautico militare sono collocati nella categoria del Demanio Pubblico dello Stato – ramo difesa – aeronautica militare², ecc.

E' solo il caso di osservare che una tale classificazione non va confusa con il criterio di individuazione dell'Ente preposto alla gestione della singola categoria demaniale.

Invero, il criterio della individuazione dell'Amministrazione dello Stato, alla quale compete amministrare e quindi gestire, secondo i principi di economicità e produttività, la singola categoria dei beni demaniali, va determinato alla luce ed in conformità della norma contenuta nell'art. 1 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante "Disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato".

Il citato articolo prevede, infatti, che "i beni immobili dello Stato, tanto pubblici quanto posseduti a titolo di privata proprietà – e cioè sia del demanio pubblico che del patrimonio – sono amministrati a cura del Ministero delle Finanze, salvo le eccezioni stabilite da leggi speciali".

² Cfr. D.M. Difesa 5 agosto 2009 "Dismissione dal demanio militare aeronautico dell'aeroporto Rimini Miramare".

Fra le eccezioni alla competenza generale del Ministero delle Finanze (Agenzia del Demanio) ad amministrare i beni statali, contemplate dalla richiamata legge di contabilità generale dello Stato, rientrano³:

- le Società a capitale pubblico o le Aziende autonome statali, le quali amministrano direttamente i beni per la cui gestione speciale sono costituite o che servono come mezzo o strumento per il raggiungimento dei loro fini⁴;
- il demanio marittimo, già amministrato dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione - Direzione Generale del Demanio Marittimo e dei Porti – Capitanerie di Porto, ed ora amministrato dalle Regioni e dagli altri Enti locali⁵;
- il demanio storico, artistico, archeologico, alla cui gestione provvede anche il Ministero per i Beni e le Attività Culturali⁶;
- il demanio militare, ivi compresi gli aeroporti militari, che è amministrato dal Ministero della Difesa - Direzione Generale dei Lavori e del Demanio (GENIODIFE)⁷;
- il demanio idrico, la cui gestione è stata attribuita alle Regioni ed agli altri Enti locali⁸;
- i beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica, che sono amministrati dal Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica⁹;
- il demanio aeronautico civile, già amministrato dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione (Direzione Generale dell'Aviazione Civile), che è assegnato, in uso gratuito, all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile¹⁰.

3 Cfr. A. Rota, "I Beni demaniali dopo le riforme", CEDAM, 2007.

4 un esempio è la gestione del cosiddetto "demanio ferroviario" trasferito dal dicembre 1997 alla società Ferrovie dello Stato S.p.A. e poi alla società R.F.I. s.p.a. - d. lgs. n. 188 del 2003;

5 vedi art. 104 e ss. del d. lgs. 31 marzo 1998, n.112;

6 cfr. Codice Urbani (d.lgs. 42 del 22.01.2004);

7 Decreto Ministeriale 26 gennaio 1998;

8 dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 (art. 86 e segg.)

9 LEGGE 9 agosto 1948, n. 1077)

10 L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, istituito con la legge 250 del 25 luglio 1997, è nato dalla fusione del Direzione Generale dell'Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti (DGAC), dell'Ente Nazionale della Gente dell'Aria (ENGA) e del Registro Aeronautico Italiano (RAI). Il nuovo Ente ha assorbito le competenze svolte in precedenza dagli altri e con la riforma del codice della navigazione (art. 687) è stato definito quale "unica autorità di regolazione tecnica, certificazione e vigilanza nel settore dell'aviazione civile ...".

2. IL DEMANIO AERONAUTICO

Il demanio aeronautico è costituito dal demanio aeronautico militare (art. 692 II comma cod. nav.) rientrante nel demanio necessario¹¹ dello Stato e del demanio aeronautico civile (art. 692 I comma cod. nav.) rientrante nel demanio accidentale.

L'art. 692 del Codice della Navigazione afferma che al demanio aeronautico civile statale appartengono "gli aeroporti civili appartenenti allo Stato" (cfr. lettera a), nonché "ogni costruzione o impianto appartenente allo Stato strumentalmente destinato al servizio della navigazione aerea" (cfr. lettera b).

L'articolo individua, pertanto, due distinti gruppi di beni che vengono specificati nelle lettere a) e b).

Al primo gruppo, il c.d. demanio aeroportuale, appartengono gli aeroporti civili di proprietà dello Stato (cfr. lett. a), e al secondo tutti quei dispositivi di ausilio alla navigazione aerea (cfr. lett. b) che, ancorché al di fuori del sedime dell'aeroporto, rappresentano comunque costruzioni o impianti strumentali al servizio della navigazione aerea e che quindi, se appartenenti allo Stato, debbono essere parimenti tutelati con il vincolo proprio del demanio pubblico.

A quest'ultimo gruppo appartengono i beni che sono stati trasferiti al momento della sua costituzione all'Azienda Autonoma Assistenza al Volo per il traffico aereo generale – AAVTAG (oggi ENAV s.p.a.) con il D.P.R. 24 marzo 1981, n. 145¹² tra i quali ad esempio, rientrano i VOR (Vhf Omnidirectional Range) o gli aiuti visivi alla navigazione aerea (sentieri di avvicinamento), etc.. e quelli che saranno trasferiti ad ENAV in conformità di quanto previsto dal III comma dell'art. 693 cod. nav.

¹¹ Gli aeroporti da ritenersi rientranti nel demanio necessario dello Stato sono quelli classificati dall'art. 2 comma lettera a) del D.M. Difesa del 25 gennaio 2008, pubblicato in G.U. n. 57 del 7 marzo 2008, quali aeroporti militari destinati al ruolo di Main Operating Base (MOB) ad uso pieno ed esclusivo militare tra i quali rientrano gli aeroporti di Amendola (FG), Aviano (PN), Cameri (NO), Decimomannu (CA), Galatina (LE), Ghedi (BS), Gioia del Colle (BA), Istrana (TV), Pratica di Mare (RM), Rivotto (TV), Sigonella (CT).

¹² L'art. 18 dispone la sottoposizione del patrimonio aziendale, «costituito dai beni del demanio militare e dell'aviazione civile», «al regime del demanio pubblico» e prevede altresì che «il ricavato dall'alienazione dei beni che l'Azienda non ha interesse a conservare [debba] essere utilizzato per l'acquisto di nuovi beni o per l'estinzione di passività»: si prefigura così per i beni mobili e immobili di proprietà dell'Azienda autonoma una disciplina speciale parzialmente derogatoria di quella codicistica che sancisce l'inalienabilità dei beni demaniali e la loro necessaria appartenenza allo stato o ad enti pubblici territoriali.

È opportuno sottolineare che il codice della navigazione (art. 697) prevede l'apertura al traffico civile non solo degli aeroporti demaniali (civile e militari) ma anche agli aeroporti privati.

Tali aeroporti pur non appartenendo al demanio aeronautico sono beni utilizzati per un fine pubblico quale è il diritto alla mobilità e di conseguenza sono assoggettati ad un particolare regime giuridico. Tali aeroporti, infatti, per essere aperti al traffico aereo civile devono ricevere una preventiva autorizzazione da parte dell'ENAC¹³.

2.1 INDIVIDUAZIONE DEL DEMANIO AERONAUTICO

Il demanio aeronautico, come detto, rientra nel cosiddetto demanio accidentale, e pertanto affinché un bene possa essere considerato tale è necessario che vi sia una qualificazione da parte dello Stato.

Di conseguenza una volta verificata la proprietà dello Stato e la volontà di destinare il bene al servizio del traffico aereo civile, l'Amministrazione competente (il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), ne deve dichiarare la demanialità mediante un atto amministrativo di qualificazione.

Tale qualificazione può essere espressa o tacita.

Nel primo caso è l'atto amministrativo ad enunciare testualmente la qualità demaniale del bene¹⁴, nel secondo, invece, la destinazione ad un pubblico servizio non si rinviene in provvedimenti ad hoc, ex se di natura costitutiva, bensì si evince da atti e/o comportamenti

¹³ Il combinato disposto degli artt. 694 e 697 lettera c) prevede che la realizzazione, l'ampliamento e l'apertura al traffico civile di aeroporti privati deve essere autorizzata dall'ENAC. A mero titolo esemplificativo, quale aeroporto privato aperto al traffico civile si cita l'esperienza dell'Aeroporto di Tortoli. Questo aeroporto è stato autorizzato ad effettuare traffico civile solo in seguito al rilascio da parte dell'ENAC del certificato di aeroporto (n. I-044/APT) ed attualmente in seguito ad un provvedimento dell'ENAC – Direzione Aeroportuale di Olbia - Alghero ne è stata disposta la chiusura a causa di alcune carenze strutturali.

¹⁴ si prenda ad esempio la L. 156 del 16 aprile 1954 relativa alla costruzione dell'aeroporto di Genova – Sestri nella quale all'art. 1 si prevedeva espressamente che dopo la realizzazione l'aeroporto "farà parte del demanio dello Stato"

ricognitivi della volontà maturata aliunde della P.A. (es. bando di appalto per costruire un aeroporto)¹⁵.

La dottrina, pertanto, attribuisce alla qualificazione tacita carattere dichiarativo dal momento che la stessa registra eventi maturati prima e al di fuori di essa.

Alla stessa stregua, la perdita della demanialità dipende dalla cessazione della destinazione del bene ad assolvere quel pubblico servizio.

In questo caso, però, l'atto, c.d. di sdemanializzazione sulla base del combinato disposto degli artt. 829 del cod. civ., 1 e 35 e cod. nav., che incide in maniera sostanziale e definitiva sulla natura giuridica del bene determinandone il passaggio alla categoria dei beni patrimoniali, si ritiene abbia effetto costitutivo¹⁶.

L'orientamento della generalità della dottrina e della giurisprudenza, contrariamente a quanto previsto per gli altri beni demaniali, attribuisce una natura costitutiva a tale atto, facendo discendere che la perdita del requisito della demanialità di un bene derivi da una manifestazione esplicita, o da una valutazione discrezionale dell'amministrazione.

L'atto amministrativo di "sclassifica" o "sdemanializzazione", quindi, dispone la perdita di demanialità del bene. Di conseguenza senza un atto esplicito della P.A. non può cessare senza una dichiarazione della P.A.

Per quanto detto, quindi, l'inserimento o l'esclusione di un bene dalla categoria del demanio accidentale quale quella del demanio aeronautico, deriva non già dalla sua sola esistenza in natura, come avviene invece per i beni del demanio necessario, ma bensì, dalla sua "registrazione" della volontà dell'uomo di averlo realizzato per quelle finalità o, viceversa, di volerlo destinare ad altri fini.

¹⁵ Considerata l'evoluzione storica riguardante la realizzazione degli aeroporti in Italia in alcuni casi non è dato rinvenire un provvedimento espresso con il quale una determinata area è stata qualificata come aeroporto ma la prassi e gli usi l'hanno resa tale. In questi casi, pertanto, la qualificazione espressa è sostituita da una qualificazione tacita dovuta alla prassi susseguitasi nel tempo.

¹⁶ Sul punto è opportuno precisare come una ormai consolidata giurisprudenza, per lo più maturata in ambito marittimo, prevede che "a differenza di quanto previsto dall'art. 829 c.c. ... per i beni appartenenti al demanio marittimo ... non è possibile che la sdemanializzazione si realizzi in forma tacita, essendo necessaria, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., l'adozione di un espresso e formale provvedimento della competente autorità amministrativa, avente carattere costitutivo ..." (cfr. Cass. Civ., sez. II, n. 10817 del 11.5.2009 e da ultimo TAR Catania, n. 262 del 4 febbraio 2011).

Tale registrazione, che non può che derivare, nell'uno e nell'altro caso, da un esplicito e motivato pronunciamento dell'Enac, deve essere formalmente decretata dal Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti al fine di dare certezza delle situazioni giuridiche in essere, a tutela e garanzia dei terzi e degli Enti pubblici territoriali¹⁷.

Da tutto quanto sopra esposto, pertanto, appare evidente che gli ambiti di competenza nella gestione di un bene appartenente al demanio aeronautico statale civile¹⁸, sono ripartiti tra:

- il soggetto che ne rappresenta la proprietà;
- il soggetto che, mediante la qualificazione, ne decreta la destinazione d'uso tesa a soddisfare le finalità del trasporto aereo;
- il soggetto a cui è affidata la gestione attiva del bene.

Si può, pertanto, affermare che dette competenze sono rispettivamente ricoperte dall'Agenzia del Demanio, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal gestore aeroportuale individuato dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

2.2 L'ASSEGNAZIONE DEI BENI DEL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE

Dopo aver provveduto a qualificare il bene quale demanio aeronautico è necessario individuare il gestore del bene stesso. Sul punto, particolare attenzione merita la norma contenuta nel primo comma dell'art. 693 del citato Codice, che così testualmente recita:

“I beni del demanio aeronautico [...] sono assegnati all'ENAC in uso gratuito per il successivo affidamento in concessione al gestore aeroportuale.”

E' opportuno soffermarsi brevemente sulla portata di questa disposizione e, precisamente, sulla posizione avanzata da taluni di interpretare la stessa configurando in capo all'Enac

¹⁷ L'eventuale chiusura di un aeroporto al traffico aereo deve essere resa nota anche a tutti i naviganti mediante pubblicazione su AIP Italia(Aeronautical Information Package) documento predisposto da ENAV in conformità dell'Annesso 15 ICAO.

¹⁸ Tale tripartizione è valida anche per gli aeroporti privati: in questo caso ovviamente il proprietario ed il gestore dell'area sarà un privato mentre l'attività di qualificazione sarà a carico dell'ENAC.

una competenza puramente amministrativa, preordinata esclusivamente al perfezionamento delle procedure di affidamento, e tale da non prevedere alcuno stacco temporale tra l'assegnazione del bene all'Enac e il successivo affidamento dello stesso in concessione totale a terzi.

Una tale interpretazione non risponde certamente né allo spirito della legge né alle competenze attribuite all'Enac dalla normativa vigente né allo stato dei fatti.

Il decreto istitutivo (d. lgs. 250/97) e lo statuto (D.M. 3 giugno 1999) dell'ENAC prevedono fra l'altro:

art. 8 decreto istitutivo: "Patrimonio: ... 2. Con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, vengono assegnati all'E.N.A.C., in uso gratuito, i beni del demanio aeroportuale per il successivo affidamento dei beni medesimi, secondo i criteri previsti e disciplinati ... dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537.";

art. 11 decreto istitutivo: "... i provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare divengono efficaci se il Ministro dei trasporti e della navigazione non ne chiede il riesame entro venti giorni dalla loro ricezione ...";

art. 2 comma 2 lettera j) dello Statuto: "eventuale partecipazione all'attività di gestione degli aeroporti di preminente interesse turistico e sociale ovvero strategico – economico"; lettera k) "affidamento, nelle forme previste dalla normativa vigente, dei beni del demanio aeroportuale ...".

Alla luce di quanto sopra riportato è di tutta evidenza che i beni demaniali entrano a far parte del patrimonio dell'Ente fino alla successiva concessione ad un gestore aeroportuale terzo.

Tale principio è confermato dai fatti. È il caso degli aeroporti che l'ENAC gestisce direttamente nelle more dell'assegnazione a terzi: si pensi agli aeroporti di Lampedusa, Pantelleria e di Roma Urbe.

2.3 ASSEGNAZIONE IN USO GRATUITO

In merito alla portata del concetto di assegnazione "in uso gratuito" presente nell'art. 693 cod. nav., è opportuno richiamare la sentenza della Cassazione civile, sez. I, del 7 dic. 2000, n. 15546, la quale, per il caso di assegnazione, in uso gratuito, di un bene demaniale per l'esercizio di un servizio governativo, afferma l'impossibilità anche da parte del Ministero delle Finanze (ora Agenzia del Demanio) di ingerirsi nell'amministrazione del bene stesso che spetta invece al solo assegnatario, facendo emergere chiara l'attribuzione all'Amministrazione usuaria dei compiti di gestione attiva del bene demaniale, per la realizzazione degli scopi cui è finalizzata l'assegnazione.

Il citato pronunciamento - che, giova sottolineare, è riferito al caso di beni demaniali assegnati, in uso gratuito, mediante un provvedimento amministrativo di concessione - è da considerarsi a maggior ragione valido per i beni appartenenti al demanio aeronautico assegnati, in uso gratuito, ope legis.

Da quanto detto emerge, in maniera chiara ed in via esclusiva, la competenza in capo all'ENAC nella gestione attiva dei beni del demanio aeronautico, competenza precedentemente esercitata dalla ex Direzione Generale dell'Aviazione Civile (Ufficio 22 - Lavori e Demanio) e che ora, pena ammonimenti da parte dell'Organo vigilante, deve essere esercitata dall'ENAC in ogni fase di amministrazione dei beni.

2.4 RAPPORTI TRA ENAC ED ALTRE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE NELLA GESTIONE DEL DEMANIO AERONAUTICO

Come sopra descritto le amministrazioni coinvolte nella gestione del demanio aeronautico sono: l'ENAC, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Agenzia del Demanio.

Nella normativa vigente non sono presenti norme chiare volte a definire i limiti delle competenze e dei poteri di dette amministrazioni. Sul punto, infatti, è dovuta intervenire la giurisprudenza ed in particolare la Corte dei Conti che, con una importate decisione relativa

al demanio marittimo¹⁹, ha fissato dei capisaldi in merito alle competenze dei vari enti coinvolti.

L'esame della Corte dei Conti si è concentrato sulla legittimità dell'intervento, a titolo di concerto, dell'Agenzia del Demanio nella sottoscrizione di alcuni provvedimenti per il "trasferimento" di cespiti demaniali marittimi dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato.

Nell'esaminare la questione, la Corte ha così avuto modo di osservare relativamente ai beni demaniali: "la valutazione della permanenza della connotazione di demanialità e della strumentalità del bene rispetto al soddisfacimento del corrispondente interesse pubblico non può che permanere radicata in capo a quel settore della P.A. che ne ha la titolarità, specie quando trattasi di ambiti di particolare rilievo storico-culturale o socioeconomico che investono la sicurezza e la funzionalità di infrastrutture, reti ed aeroporti".

Alla luce di quanto sopra, la Corte dei Conti ha riconosciuto la sussistenza della competenza in capo alla Agenzia del Demanio a sottoscrivere – a titolo di concerto – gli atti di sdemanializzazione, competenza prima intestata al Ministero delle Finanze – Direzione Generale del Demanio.

Ciò significa, quindi, che all'Agenzia sono attribuite competenze che non travalicano quelle già riservate al Ministero delle Finanze e che non comprendono la qualificazione dei beni in parola, la quale permane nell'ambito di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Sulla base di tali considerazioni la Corte dei Conti ha stabilito, nel caso in parola, che "le funzioni demandate all'Agenzia del Demanio si svolgono sul presupposto della disponibilità del bene conseguente alla cessazione di utilità per i pubblici usi, espressa nei casi in esame dal predetto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non potendo la medesima Agenzia, deputata alla gestione amministrativa dei beni e relative pertinenze, assumere valutazioni in ordine alla loro qualificazione in sostituzione dell'autorità statale".

19 decisione n. 18/2002/P, Sez. controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, 26/9/2002

Sulla base di quanto sopra compete al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, pertanto, decretare la perdita della demanialità di un bene mediante l'atto amministrativo di sclassifica²⁰, solo dopo, però, aver accertato che lo stesso abbia perso i caratteri costitutivi della demanialità, mediante l'acquisizione del parere dell'Enac, quale organo tecnico competente alla regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale ai sensi del comma 1, lettera g, art. 2 del Decreto Legislativo 25 luglio 1997, n. 250.

3. LA DEFINIZIONE DI DEMANIO AEROPORTUALE ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL CODICE DELLA NAVIGAZIONE.

Dopo aver delineato le caratteristiche del demanio aeronautico è opportuno delimitare l'indagine al demanio aeroportuale. Come sopra indicato il demanio aeronautico è composto dal demanio aeroportuale (art. 692 lettera a)) e dai beni strumentali alla navigazione aerea (art. 692 lettera b)).

È opportuno sottolineare come l'art. 692 sia stato modificato in seguito alla riforma del codice della navigazione²¹. La nuova formulazione ha eliminato la definizione di aerodromo limitandosi ad utilizzare il termine aeroporto senza fornirne una definizione.

Nella rielaborazione dell'art. 692 è pertanto venuta meno la categoria generale dell'aerodromo, peraltro prevista dall'Annesso 14 ICAO²², limitandosi ad indicare solo una delle sottocategorie dell'aerodromo quale è l'aeroporto²³. La nuova prospettiva del

20 Cfr. ad es. decreto interdirettoriale n. 13 del 13 maggio 2011 relativo alla sdemanializzazione di una porzione dell'aeroporto di Bergamo Orio al Serio.

21 L'art. 692 prima della modifica così statuiva: "Fanno parte del demanio aeronautico: gli aerodromi militari e gli aerodromi civili istituiti dallo Stato ..."

22 L'annesso 14 definisce come aerodromo qualsiasi superficie delimitata, su terra o acqua, destinata ad essere utilizzata in tutto od in parte per l'arrivo, la partenza o la manovra degli aeromobili.

23 La prima bozza di revisione del d. lgs. n. 96/05, in virtù di una corretta differenziazione fra aerodromo ed aeroporto, definiva l'aerodromo quale ogni area predisposta per la partenza, l'approdo e la manovra di aeromobili (art. 3, comma 1) mentre l'aeroporto veniva inteso come ogni aerodromo opportunamente attrezzato per lo stazionamento e il ricovero degli aeromobili (comma 2). Soluzione normativa che rispecchiava l'esatto inquadramento delle fattispecie regolate dato che, com'è noto, la nozione di aerodromo integra, propriamente, un genus di cui l'aeroporto costituisce la più rilevante species. Siffatta distinzione non risulta, però, recepita dal d. lgs. n. 151, cit., che si limita a contemplare la fattispecie di aeroporto (art. 3, punto 2).

Nel corpo del codice comunque vengono disciplinate anche altre tipologie di aerodromi quali le avio e le eli superfici (art. 701) mentre non vi è più traccia della disciplina dei campi di volo salvo che per alcuni refusi dovuti ad un mancato coordinamento tra le norme abrogate e le norme rimaste ad esempio l'art. 1235 cod. nav. fa riferimento ancora ai delegati di campo di fortuna anche se la definizione di campo di fortuna è venuta meno.

legislatore, che ha spostato l'attenzione dall'aspetto statico (aeroporto come bene demaniale) a quello dinamico (aeroporto quale luogo in cui si svolgono attività)²⁴, ha fatto venir meno la necessità di fornire una classificazione delle aree destinate all'atterraggio ed al decollo degli aeromobili a vantaggio dell'individuazione e la definizione dei soggetti che operano in ambito aeroportuale.

Alla luce di quanto sopra è da considerarsi aeroporto quel complesso di beni e servizi destinati a soddisfare l'interesse alla mobilità dell'utente del trasporto aereo.

Ma procediamo con ordine individuando quali sono i servizi e i beni (o complessi di beni) presenti in aeroporto.

I servizi aeroportuali o servizi di assistenza a terra (il c.d. *handling*) sono citati dall'art. 706 cod. nav. ed espressamente disciplinati dal d. lgs. 18/99 che attua la Direttiva 96/67/CE. Per servizi di assistenza a terra si intende, pertanto, l'insieme di prestazioni strumentali all'attività di trasporto aereo tout court, inerenti l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri, i servizi a bordo dell'aeromobile, il carico e lo scarico di merci, bagagli e posta.

A tali servizi strettamente aeronautici si affiancano tutta una serie di servizi non strettamente connessi al trasporto aereo che l'utente/passeggero può trovare in aeroporto quali ad esempio attività commerciali, poste, uffici ed in alcuni casi persino centri medici ed Università²⁵.

L'infrastruttura aeroportuale può essere suddivisa in *air side* (lato volo) e *land side* (lato terra).

L'*air side* comprende le attrezzature ed i servizi impiegati per la movimentazione degli aeromobili: piste di atterraggio (*runway*), bretelle di raccordo (*taxiway*), le piazzole di sosta (*apron*) ed il sistema di controllo del traffico aereo.

24 Cfr. Antonini, Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico, Rivista di Diritto dell'Economia dei Trasporti e dell'Ambiente, Vol. VI, 2008

25 Presso l'aeroporto di Olbia, ad esempio, ha sede il Corso di Laurea in Economia e Imprese del Turismo, sede staccata della Facoltà di Economia dell'Università di Sassari.

Il land side comprende, invece, tutte le attrezzature, strutture e servizi associati ai passeggeri (in partenza, in arrivo o in transito), il sistema di accesso all'aeroporto, il marciapiede del terminal (o l'interfaccia tra il sistema di accesso stradale ed il terminal), il parcheggio automobili ed il parcheggio aerei.

Al fine di consentire una esatta qualificazione dei beni e servizi aeroportuali ed individuarne la normativa applicabile è necessario individuare il criterio distintivo tra i beni e servizi necessari allo svolgimento del trasporto aereo (beni / servizi c.d. *aviation*) da quelli accessori all'attività aeronautica (beni / servizi c.d. *non aviation*).

Il legislatore ha individuato il criterio distintivo nel criterio della strumentalità.

3.1 IL CONCETTO DI STRUMENTALITÀ

Preliminarmente è opportuno precisare che il concetto di strumentalità non è da intendersi in un'accezione assoluta: nel codice della navigazione, infatti, il legislatore fa riferimento ad una valutazione di strumentalità alla "navigazione aerea" per specificare l'appartenenza al demanio aeronautico di quelle costruzioni o impianti che, ancorché al di fuori del sedime dell'aeroporto, siano comunque strumentali al servizio della navigazione aerea (cfr. art. 692 lett. b), mentre, nel comma 3 del successivo art. 693, nel dettare i criteri di individuazione dei beni del demanio militare aeronautico "da destinare all'aviazione civile", parla diversamente di strumentalità "al trasporto aereo" riferendosi a quei beni che costituiscono il sedime dell'aeroporto e che, a diverso titolo, siano in possesso di caratteristiche atte a soddisfare le finalità proprie del trasporto aereo.

In molti casi le infrastrutture e gli impianti, attraverso cui vengono resi i servizi di tipo *non aviation*, sono fisicamente e funzionalmente congiunti con le altre attività ed infrastrutture dell'aeroporto e ne utilizzano sia le componenti impiantistiche di base (alimentazioni energetiche normali e di emergenza), sia i sottoservizi e le reti di smaltimento acque, sia i collegamenti attraverso flussi viari e pedonali, pertanto essi hanno un legame inscindibile con la collaterale fisicità dell'aeroporto.

Appare opportuno evidenziare che, ovviamente, uno stesso cespite può essere, o meno, considerato strumentale al trasporto aereo, a seconda della tipologia di aeroporto a cui si riferisce (commerciale o di aviazione generale), in quanto diversa è la modalità di trasporto che viene svolta su questi aeroporti e diverso è il tipo di servizio da rendere al soggetto fruitore (utente, passeggero, operatori aeronautici, ecc.).

Le suddette attività non aviation sono destinate all'uso da parte dell'utenza aeroportuale, pur nel contesto delle altre funzionalità, e concorrono alle condizioni di ottimale esercizio del sistema aeroporto nel suo complesso che sarà maggiore quanto più semplice ed immediata sarà la loro fruibilità da parte del passeggero.

Non a caso i servizi commerciali ed i centri servizi congressuali sono collocati all'interno dell'aerostazione; i parcheggi e le attività di supporto sono adiacenti ma congiunti ad essa attraverso percorsi meccanizzati e comunque serviti dalla viabilità principale.

In merito alle modalità di individuazione di tali beni, anche precedentemente alla riforma della parte aeronautica del Codice della navigazione, si sono formate posizioni divergenti sulla base di pareri o pronunciamenti giurisdizionali sulla materia.

La Sezione III del Consiglio di Stato, a seguito del quesito posto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è espressa sull'argomento con parere n. 542/2002.

Si evidenzia la diversa portata dei pareri che vengono rilasciati dal Consiglio di Stato rispetto alle sentenze emesse dallo stesso: sebbene non paragonabili sul piano giuridico le ultime, a differenza della natura non vincolante dei primi, statuiscono in maniera definitiva una controversia amministrativa.

Nel parere dinanzi citato, il C.d.S. circoscrive i beni da assegnare all'Enac a quelli "... direttamente strumentali al traffico aereo" escludendo, invece, quelli che, come i parcheggi, "... per la loro natura rivestono un mero supporto indiretto ai servizi aeroportuali", i quali ... devono rimanere a disposizione dello Stato e, quindi, dell'Agenzia del demanio per essere assentiti in concessione a titolo oneroso ...".

Dalla lettura del testo emerge un orientamento del C.d.S. teso a differenziare il soggetto gestore del sottosistema aeroportuale in base all'utilizzo che di questo viene fatto, mentre non viene mai espressa una posizione finalizzata a sottrarre al demanio aeronautico (sdemanializzazione) quei sottosistemi che assolvono in modo indiretto al servizio pubblico del trasporto aereo.

Nel citato parere, infatti, il C.d.S., pur delineando una distinzione tra beni che assolvono in modo diretto al servizio pubblico e quelli che lo fanno in modo indiretto, afferma, implicitamente, la volontà di conservare gli stessi nell'ambito del sistema aeroportuale.

E' opportuno evidenziare che valutazioni sulle modalità di assolvimento, diretto o indiretto, ad un servizio pubblico hanno un carattere puramente teorico, viste le oggettive difficoltà di attuazione che verranno di seguito illustrate.

Quello che, invero, non risulta in sintonia né con i pronunciamenti della medesima Autorità sul punto, né con le peculiarità che caratterizzano l'attività di trasporto aereo a favore di passeggeri e merci, è la conclusione a cui arriva l'Alto Consesso nell'individuare l'Agenzia del Demanio quale Amministrazione competente alla gestione dei sottosistemi aeroportuali definiti non direttamente strumentali al trasporto aereo.

Tale conclusione, infatti, non valorizza la moderna funzione dell'impresa di gestione aeroportuale e di organizzazione dell'aeroporto come sistema unitario e compiuto, né pare tener conto della natura di servizio pubblico svolta in ambito aeroportuale a favore dei passeggeri.

Il parere non considera che l'esclusione dal novero dei beni strumentali delle aree richiamate può rappresentare una condizione di deresponsabilizzazione per il gestore, tenuto ad assicurare l'efficienza e la sicurezza dell'intero sistema aeroportuale.

Tali principi, ed in particolare la funzione di garante di una efficiente e corretta erogazione del servizio pubblico, sono stati invece valorizzati dai giudici amministrativi sia in relazione ai beni aeroportuali, sia con riguardo alla nozione di stazione passeggeri per il trasporto ferroviario in una più recente decisione del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha da tempo espresso il proprio parere circa l'appartenenza al demanio aeronautico dei piazzali di sosta delle autovetture, in ragione degli usi pubblici cui essi sono destinati. In virtù di tale principio non può non esservi dubbio «che i piazzali di un aeroporto rientrino nel concetto di demanio aeronautico». Tale conclusione è stata assunta sulla base della considerazione che i piazzali «costruiti non per uso pubblico della circolazione, ma per il vantaggio esclusivo dell'aerodromo destinato al servizio della navigazione aerea, partecipano alla condizione giuridica dell'aerodromo e restano quindi esclusi dal demanio stradale» (Cons. Stato 27.9.60, n.1031).

Il TAR Veneto, relativamente alle attività commerciali svolte in ambito aeroportuale, ha considerato le stesse, ancorché non essenziali ai servizi aeroportuali, pur sempre "utili" per l'erogazione dei servizi stessi, e subordinate, conseguentemente, al medesimo regime di tutti i beni del demanio aeronautico (TAR Veneto, 31 agosto 1995, n.1153).

In una più recente sentenza del TAR della Liguria sono stati considerati strumentali alla navigazione aerea, oltre ad una nuova costruzione destinata ai servizi di aviazione generale, una struttura ricettiva alberghiera sul presupposto che «la realizzazione di un complesso ricettivo nell'ambito dell'aerostazione genovese costituisce elemento di ulteriore valorizzazione e qualificazione dello scalo, contribuendo a potenziare e migliorare il complesso dei servizi offerti agli utenti [...]» (TAR Liguria, sez. I, n. 1422 del 7/9/04).

Ancora, il Consiglio di Stato, in una recente pronuncia resa in ordine alla realizzazione di un parcheggio multipiano a pagamento nell'aeroporto di Bari - Palese per complessivi 700 posti auto, ha sottolineato che «un parcheggio deve ritenersi essenziale e strumentale per la infrastruttura aeroportuale» (Consiglio di Stato, n. 2 del 2/1/05).

La giurisprudenza civile di legittimità ha poi considerato come strumentale rispetto ai servizi aeroportuali l'espletamento di attività, in locali affidati ad imprenditori privati, relative a pratiche doganali e di spedizione in quanto: «in uno scalo aereo di notevoli dimensioni, con traffico nazionale ed internazionale di persone e merci, l'offerta agli utenti di prestazioni professionali, per la definizione dei rapporti con la dogana e per le operazioni di spedizione,

configura una tessera del mosaico dei complessivi servizi aeroportuali, con la conseguenza che il terzo, chiamato a svolgere tali compiti, con il godimento delle strutture all'uopo occorrenti, assicura un interesse della concessionaria che va oltre la percezione del canone ed esige l'effettiva utilizzazione delle strutture stesse per il buon funzionamento dello scalo» (Cass. civ., sez. I, n. 4645 del 7/11/89).

In una recente decisione del Consiglio di Stato, poi si è osservato che, secondo dottrina e giurisprudenza, la nozione di "stazione passeggeri" comprende anche tutte quelle pertinenze idonee ad assicurare l'arrivo e la partenza dei viaggiatori, nonché le operazioni di esercizio diretto ed accessorio al trasporto pubblico ferroviario. In tale più vasto ambito i piazzali interni ed esterni della stazione sono gli spazi antistanti il c.d. fabbricato viaggiatori, spazi che costituiscono una pertinenza necessaria e strumentale al servizio ferroviario, in quanto da un lato vi è il piazzale ferroviario "interno" vero e proprio, dove si attestano i convogli ferroviari e si svolgono le manovre per l'arrivo e l'uscita dei rotabili, e dall'altro vi è il piazzale "esterno" alla stazione, dove si svolge il complesso ed articolato movimento di partenza e arrivo dei viaggiatori; in tale definizione è evidente che entrambi tali spazi costituiscano pertinenza necessaria ed accedano al concetto stesso di stazione ferroviaria, perché ambedue assolvono ad una, essenziale, funzione strumentale del servizio ferroviario. (Cons. Stato 4 giugno 2003, n. 3074)

È evidente che tale più recente decisione del Consiglio di Stato tiene conto dell'intero complesso dell'attività del trasporto a favore dei passeggeri e delle esigenze degli stessi di poter accedere agevolmente al servizio in parola.

In linea con quanto precedentemente affermato, inoltre, occorre precisare che il complesso dei servizi svolti in ambito aeroportuale deve essere finalizzato a garantire, oltre il corretto svolgimento del traffico aereo, anche il complesso ed articolato movimento di partenza ed arrivo dei passeggeri, il quale verrebbe sicuramente penalizzato laddove si ponesse nel dubbio la possibilità di affidare ai gestori le aree per i parcheggi, o le altre strutture esterne all'aeroporto, finalizzate a garantire ai passeggeri l'agevole fruizione del sistema aeroporto.

Per tutto quanto sopra detto, quindi, appare chiaro che la posizione della giurisprudenza e delle norme deputate alla regolamentazione della sicurezza in ambito aeroportuale sono chiaramente orientate nel senso di ricomprendere tra i sottosistemi da considerarsi strumentali all'esercizio del servizio pubblico di trasporto aereo anche tutte quelle pertinenze idonee ad assicurare: l'arrivo e la partenza dei viaggiatori, gli idonei servizi alla persona per agevolarne la permanenza, le operazioni di esercizio, diretto ed accessorio, al trasporto pubblico aereo.

CAPITOLO 2: LA GESTIONE DEL DEMANIO AEROPORTUALE

4. EVOLUZIONE STORICA

Dopo aver descritto l'elemento statico dell'azienda aeroporto è necessario procedere all'esame dell'elemento dinamico e cioè alla gestione dei beni.

Il codice della navigazione del 1942 non prendeva in alcuna considerazione il fenomeno della “*gestione*” dei beni aeroportuali ma si limitava ad individuare nel Ministero dei Trasporti²⁶, già Ministero dell'Aeronautica²⁷, il soggetto competente ad amministrare i beni aeroportuali. Di particolare rilevanza, nell'ambito dell'organizzazione ministeriale, era il Direttore dell'Aeroporto (già comandante di aeroporto). Tale figura, istituita con la L. 467 del 1933, fra le altre incombenze assegnate aveva proprio il compito di provvedere alla manutenzione delle infrastrutture aeroportuali direttamente o mediante concessione a terzi. È opportuno sottolineare come, fin dalla nascita, l'aviazione civile era sempre stata subordinata alle esigenze dell'aviazione militare.

²⁶ Con l. 30 gen. 1963, n. 141, furono attribuite al ministero dei trasporti tutte le competenze in materia di aviazione civile, di navigazione aerea e di controllo sugli aeroporti civili, prima affidate al ministero della aeronautica, articolati nell'ambito dell'ispettorato dell'aviazione civile: il ministero assunse pertanto la denominazione di ministero dei trasporti e dell'aviazione civile. Con l. 31 ott. 1967, n. 1085, il ministero venne riorganizzato in tre direzioni generali: del coordinamento e degli affari generali; della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, già ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione; dell'aviazione civile, da cui dipendeva il servizio della navigazione aerea.

²⁷ Il primo nucleo aeronautico militare si costituì nel 1884, ma solo nel 1912, dopo la guerra di Libia, venne istituito presso il ministero della guerra un ispettorato aeronautico, poi direzione dei servizi aeronautici e successivamente un corpo aeronautico militare. Una serie di frequenti trasformazioni si susseguì negli anni della prima guerra mondiale e in quelli immediatamente successivi. Con d.l. lgt. 30 giu. 1919, n. 1233, fu istituita la direzione generale dell'aeronautica presso il ministero dei trasporti marittimi e ferroviari, il cui ruolo organico fu approvato con r.d. 25 gen. 1920, n. 64. Il r.d.l. 22 giu. 1920, n. 849 sopprimeva la direzione generale dell'aeronautica, che con r.d. 21 mar. 1920, n. 304 era stata trasferita nel ministero dell'industria commercio e lavoro, demandandone le funzioni al comando superiore di aeronautica del ministero della guerra. Nel 1923, con r.d. 24 gennaio, n. 62, fu istituito un commissariato per l'aeronautica con attribuzioni sia militari che civili. Tale commissariato comprendeva il comando generale al quale facevano capo le forze aeronautiche per l'impiego metropolitano e coloniale e un'intendenza generale per tutti i servizi tecnici. Con r.d.l. 30 ag. 1925, n. 1513, il commissariato venne eretto in ministero della aeronautica, fu istituito uno stato maggiore dell'aeronautica alle dirette dipendenze del capo di stato maggiore generale e furono istituite scuole di aeronautica. Un ordinamento organico fu dato al ministero con l.6 gen. 1931, n. 98, sostituito da r.d.l. 22 feb. 1937, n. 220.

In base al r.d. 29 ag. 1942, n. 1318, l'organizzazione interna del ministero era la seguente: gabinetto del ministro, direzione generale del personale militare, direzione generale del personale civile e degli affari generali, direzione generale dei servizi del materiale e degli aeroporti, direzione generale delle costruzioni e degli approvvigionamenti, direzione superiore degli studi e delle esperienze, direzione generale dell'aviazione civile e del traffico aereo, direzione generale delle armi e delle munizioni, direzione generale del demanio, direzione generale del commissariato militare, ispettorato delle telecomunicazioni e dell'assistenza al volo, ispettorato di sanità, ispettorato del genio aeronautico e della produzione aeronautica. Con d.c.p.s. 4 feb. 1947, n. 17, fu istituito il ministero della difesa nel quale confluirono le attribuzioni dei ministeri della guerra., della marina e dell'aeronautica. Con l. 30 gen. 1963, n. 141, tutte le attribuzioni in materia di aviazione civile furono trasferite al ministero dei trasporti che quindi assunse la denominazione di ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

Solo nei primi anni della Repubblica al fine di ottimizzare l'utilizzo delle infrastrutture destinate all'aviazione civile²⁸ si cominciò ad analizzare la possibilità di scindere l'aviazione militare da quella civile. Il processo di separazione si concretizzò con la legge 30 gennaio 1963 n. 141 con la quale tutte le attribuzioni in materia civile furono trasferite dal Ministero della Difesa a quello dei Trasporti.

All'interno del Ministero furono istituiti l'Ispettorato Generale per l'Aviazione Civile (in seguito con L. 1085/67 - Direzione Generale per l'Aviazione Civile) ed il Consiglio Superiore per l'Aviazione Civile cui furono assegnati, fra gli altri, il compito di sovrintendere alla progettazione, costruzione e ampliamento degli aeroporti (art. 4) nonché quello, mediante le proprie articolazioni territoriali (Compartimenti di Traffico Aereo e Circoscrizioni di Aeroporto - ex art. 3 d.p.r. 438/64) di provvedere alla manutenzione delle infrastrutture aeroportuali.

Al principio generale della gestione diretta da parte dello Stato in alcuni casi, in considerazione della complessità della gestione di alcuni aeroporti, si emanarono i primi provvedimenti ad hoc volti a costituire società con il preciso oggetto della gestione di un singolo aeroporto²⁹.

A partire dagli anni '90, si assiste ai primi interventi finalizzati a modificare la Pubblica Amministrazione nell'intento di migliorarne la struttura organizzativa e renderne più efficiente ed economica l'attività. Viene introdotto il principio di separazione tra funzioni e compiti degli Organi di governo e degli Organi di gestione amministrativa, prima

28 "I compiti di un'Amministrazione dell'aviazione civile in materia di aeroporti spaziano oggi, di conseguenza, dalla progettazione, costruzione e manutenzione di tutto il complesso dall'esercizio dei delicati servizi di telecomunicazioni, assistenza e controllo del traffico aereo, dalla normativa per la smaltimento sicuro del traffico, al disimpegno di svariate attività di carattere commerciale, economico e finanziario, intese a trarre da queste costosissime moderne stazioni di traffico il massimo del reddito per ammortizzarne le spese. Poiché queste mansioni non sono esercitate direttamente, nel trattare con gli innumerevoli concessionari dell'aeroporto, sta nell'abilità negoziatrice dell'Amministrazione dell'aviazione civile il sapere incoraggiare quei concessionari che possono offrire il migliore servizio a passeggeri e visitatori e sono nel contempo abili a produrre il più alto reddito per il bilancio dell'aeroporto. ... è da ritenere che un organo specializzato civile abbia maggiore possibilità di quelle che ha avuto finora l'Amministrazione della difesa per conseguire tali scopi Una lacuna derivante dalla natura militare dell'Organo presso cui l'Amministrazione dell'aviazione civile è rimasta in Italia è da riscontrarsi nello scarso rilievo finora dato a tutti quei servizi attinenti alle questioni di natura giuridica, economica, statistica ...". Relazione al disegno di legge n. 2687* del 10 gennaio 1962

29 Si confrontino ad esempio la L. 775/73 (gestione unitaria degli aeroporti di Roma), la L. 194/62 (istituzione del sistema aeroportuale di Milano).

timidamente con la L. 8 giugno 1990, n. 142, poi come canone generale dell'organizzazione amministrativa con il D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

Quindi, se da un lato assistiamo ad una razionalizzazione dell'assetto organizzativo della P.A. mirato ad una riduzione del costo delle strutture, dall'altro, la volontà di "privatizzazione", intesa come "ritrazione" del pubblico dai settori economico-sociali non proficuamente occupati, favorisce un processo riorganizzativo delle Amministrazioni verso modelli strutturali quanto più possibile funzionali agli obiettivi direttamente stabiliti dalle stesse.

In armonia con i principi sopra indicati, il processo di riforma dell'assetto gestionale degli aeroporti ha comportato il superamento di quelle forme di gestione in cui lo stato manteneva un ruolo predominante nell'esercizio delle infrastrutture (gestioni dirette e gestioni parziali) per l'affermarsi di una modalità di gestione già sperimentata in precedenza su alcuni aeroporti quali ad esempio Fiumicino e Linate, in cui al gestore privato è imputata la totale responsabilità sulla conduzione delle infrastrutture mentre allo stato rimangono solo funzioni di certificazione e di vigilanza.

Con l'affermarsi di questa modalità di gestione si rese necessario costituire un Ente che avesse le competenze necessarie per poter svolgere queste attività di vigilanza in autonomia rispetto il potere politico.

Anche sulla base di questo presupposto, tramite la fusione della Direzione Generale dell'Aviazione Civile del Ministero dei Trasporti, del Registro Aeronautico Italiano e l'Ente Nazionale della Gente dell'Aria nacque, con il d. lgs. 250/97, l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile.

Il principio dell'affidamento a società di capitali della gestione "totale" dell'aeroporto si è consolidato in seguito alla riforma della II parte del codice della navigazione e dell'art 704 in particolare.

La situazione attuale prevede, pertanto, tre tipologie di concessioni aeroportuali:

1. Gestioni dirette (Roma Urbe, Lampedusa e Pantelleria);

2. Gestioni parziali e precarie (Albenga *; Ancona *; Asiago; Bolzano; Brescia *; Crotone; Cuneo*; Forlì *; Grosseto; Lucca; Oristano; Padova; Parma *; Perugia *; Reggio Calabria; Reggio Emilia; Rimini *; Salerno *; Siena; Trapani *; Treviso *; Venezia Lido; Vicenza. (Per gli aeroporti contrassegnati con (*)) è stata deliberata dal Consiglio di Amministrazione dell'ENAC la concessione totale ma si è in attesa della approvazione da parte del Ministero dei Trasporti e/o del Ministero delle Finanze);
3. Gestione totale per legge speciale (Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Milano Linate, Milano Malpensa, Venezia Tesserà, Torino, Genova e Bergamo) o ex D.M. 521/97 (Bari, Brindisi, Foggia, Taranto, Napoli, Firenze, Olbia, Bologna, Pisa, Cagliari, Catania, Palermo, Ronchi dei Legionari, Alghero, Pescara, Verona Villafranca, Lamezia Terme.

5. GESTIONI DIRETTE

La cd. "gestione diretta", è caratterizzata dalla diretta attività dello Stato che provvede alla realizzazione e manutenzione di tutti i beni e le infrastrutture aeroportuali, percepisce gli introiti e sostiene gli oneri di gestione, attraverso l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ex Direzione Generale Aviazione Civile), in base agli artt. 693 del codice della navigazione ed all'art. 2 lettera g) del d. lgs. 250/97.

L'ENAC può, comunque, affidare a terzi in concessione³⁰, mediante procedure ad evidenza pubblica, singoli settori di attività quali le attività commerciali e le attività di assistenza a terra.

L'ENAC espleta le attività di gestione mediante le sue strutture territoriali ed in particolare la parte amministrativa operativa è garantita dalle Direzioni Aeroportuali cui è assegnato il compito di provvedere alla gestione degli aeroporti a conduzione diretta nonché alla gestione inventariale del demanio e del patrimonio aeroportuale assegnato in uso, assicurando qualità dei servizi ed efficienza, nonché quello dell'espletamento delle gare per

30 Ad esempio negli aeroporti di Pantelleria e Lampedusa il servizio di assistenza a terra è stato affidato mediante gara rispettivamente alla G.A.P. s.p.a. ed alla AST aeroservizi s.p.a..In questi casi in considerazione del fatto che il servizio è affidato in esclusiva, in conformità delle previsioni dell'art. 19 del d. lgs. 18/99, le tariffe di handling sono approvate dall'ENAC.

la manutenzione ordinaria e per l'assegnazione di attività commerciali o di servizi di assistenza a terra. L'attività di carattere tecnico invece è garantita dalle Direzioni Operazioni e dalla Direzione Eliporti e Aeroporti Minori cui è affidato il compito di assicurare la progettazione, l'effettuazione delle gare per l'affidamento dei lavori e l'esecuzione delle opere relative alle infrastrutture aeroportuali (impianti, AVL etc.)³¹.

In questa categoria di aeroporti rientrano tre aeroporti aperti al traffico commerciale quali Lampedusa, Pantelleria e Roma Urbe ed una serie di aeroporti c.d. minori.

Per gli aeroporti commerciali in applicazione di quanto previsto dall'art. 704 del codice della navigazione si sta avviando la procedura per l'individuazione di un concessionario.

In particolare per quanto riguarda gli aeroporti di Lampedusa e Pantelleria, dopo un importante intervento di riqualificazione delle aerostazioni, è stato pubblicato un bando per lo svolgimento di un servizio finalizzato ad acquisire la "Valutazione economica per l'affidamento in concessione della gestione totale degli scali aeroportuali di Pantelleria e Lampedusa e correlato studio di fattibilità".

Lo studio basato sull'analisi dei costi e dei ricavi degli aeroporti degli ultimi anni ha provveduto ad effettuare una simulazione sull'andamento della gestione del caso di affidamento a terzi della concessione.

Dalla simulazione effettuata è emerso chiaramente che la gestione, in considerazione delle previsioni di traffico e della stagionalità dello stesso, sarebbe sicuramente in perdita.

Dallo studio è emerso, pertanto, che per poter incentivare un eventuale terzo all'assunzione della gestione totale degli aeroporti di Lampedusa e Pantelleria sarebbe necessario fornire un ingente incentivo di carattere economico.

³¹ cfr. Disposizione Organizzativa ENAC n. 22 del 5 marzo 2012.

Tale vicenda testimonia la difficoltà di individuazione di concessionari terzi in considerazione del fatto che l'attività di un aeroporto al di sotto di un traffico minimo di passeggeri³² risulta essere costantemente in perdita.

Per quanto riguarda gli aeroporti c.d. minori l'ENAC ha predisposto un piano triennale³³ di investimenti finalizzati all'adeguamento e allo sviluppo degli stessi.

Il piano è stato predisposto per l'incremento della safety (sicurezza tecnica) e della security (sicurezza delle persone e dei beni) aeroportuale. I singoli interventi, infatti, sono volti ad incrementare il livello di sicurezza degli scali, e consistono principalmente in opere di manutenzione straordinaria e riqualificazione delle infrastrutture di volo, di sistemazione delle recinzioni aeroportuali, oltre alla ristrutturazione di alcuni edifici dell'Ente per un utilizzo più funzionale delle infrastrutture e per un miglioramento degli standard di qualità per i passeggeri.

Per questa tipologia di aeroporti bisognerà valutare l'impatto del c.d. federalismo demaniale³⁴ in merito alla gestione degli stessi.

Gli aeroporti c.d. minori, infatti, rientrano tra quei beni, che secondo quanto previsto dall'art. 5 comma 1 lettera c) del d. lgs. 85/2010, che possono essere trasferiti a richiesta dal demanio dello stato a quello dell'ente locale³⁵.

Attualmente in processo di cessione è in fase di stallo ma non vi è dubbio che il processo di trasferimento degli aeroporti c.d. regionali (art. 698 cod. nav.) nella disponibilità degli enti

32 secondo quanto previsto dagli orientamenti comunitari (Comunicazione 2005/C 312/01) la soglia minima di passeggeri per la redditività di un aeroporto varia da 1.500.000 a 500.000 a secondo dei paesi e delle modalità organizzative dei singoli aeroporti.

33 il piano triennale per gli investimenti sugli aeroporti minori a gestione diretta è stato adottato dal Consiglio di Amministrazione dell'ENAC in data 6 luglio 2010. Nel piano sono previsti interventi per circa 33,5 milioni di euro da dividersi per gli aeroporti di Roma Urbe; Lampedusa; Pantelleria; Aquino; Arezzo; Bresso; Ferrara; Foligno; Pavullo; Asiago; Casale Monferrato; Fano; Mantova; Oristano; Padova; Ravenna; Rieti; Venegono; Verona Boscomantico; Viterbo; Capua; Palermo Boccadifalco; Udine Campofornido.

34 il d. lgs. 85/2010 costituisce il primo provvedimento di attuazione, in ordine temporale, del federalismo fiscale disciplinato dalla legge delega n. 42/2009 che all'articolo 19, stabilisce i principi e i criteri direttivi per l'individuazione e l'attribuzione a titolo non oneroso, a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni del demanio statale. Ulteriori indicazioni che hanno completato il quadro normativo relativo al trasferimento dei beni dal demanio statale a quello locale sono state fornite con la l. 106/2011 e con il d.l. 201/2011.

35 Su http://benidellostato.agenziademania.it/BeniPatrimoniali/style/pdf/elenco_beni_art_5_com_1_let_e.pdf l'Agenzia del Demanio ha pubblicato l'elenco dei beni che possono essere trasferiti a richiesta da parte dell'ente pubblico interessato. In questo elenco sono compresi gli aeroporti minori tra i quali ad esempio l'aeroporto di Aquino, di Verona Boscomantico etc..

locali è un processo ineludibile anche alla luce dei provvedimenti di c.d. spending review che comporteranno una pesante riduzione sia dell'organico sia delle risorse economiche dell'ENAC che non potrà più garantire né l'attività di presidio né l'attività manutentiva necessaria per gli aeroporti c.d. minori.

6. GESTIONI PRECARIE E PARZIALI

Anche questa modalità di gestione aeroportuale costituisce una fattispecie ormai residuale. Tale modalità di gestione era, infatti, prevista dagli articoli 694 e 695³⁶ del codice della navigazione nella versione antecedente alla riforma e non è più prevista dal dettato del nuovo codice della navigazione (art. 704) che si limita a disciplinare le modalità di rilascio delle concessioni di gestione totale.

Le c.d. gestioni parziali si caratterizzano da un lato per l'oggetto della gestione che è limitato all'aerostazione passeggeri e merci e loro pertinenze nonché ai principali servizi aeroportuali, dall'altro per la sottoposizione alla normativa dettata dal Codice della Navigazione per le concessioni di suolo demaniale (artt. 36 e ss. e artt. 694 e ss. ante modifica).

Questo tipo di gestione anche se verte sull'utilizzo limitato dell'aeroporto, deve ritenersi fattispecie ben diversa, e non solo in senso quantitativo, dalla gestione totale. Sicché, ove si voglia attentamente considerare la gestione parziale, appare improprio parlare in tal caso di gestione aeroportuale, ma sarebbe più esatto definirla concessione di aree demaniali (l'aerostazione e gli spazi pertinenti) e di servizi (assistenza a terra, ecc.).

Anche l'aspetto formale adottato per queste gestioni conferma tale tesi. Infatti l'atto di conferimento assume la forma tipica della concessione, viene emesso dall'autorità

36 Il testo in vigore prima della riforma era il seguente: Art. 694: «Concessione di suolo negli aerodromi statali. - Il ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il ministro per le finanze, può, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, dare in concessione a privati, per un periodo non superiore a venti anni, parti di suolo degli aerodromi statali per costruire aviorimesse o altri edifici o impianti da adibirsi a fini attinenti al traffico aereo. - Per le costruzioni e l'esercizio di depositi di materiali o sostanze che presentano il pericolo d'incendio o di esplosione si osservano le norme stabilite dal regolamento». Art. 695: «Concessione di uso di aviorimesse e di altri edifici. - Negli aerodromi statali, compatibilmente con le esigenze del servizio aeronautico, l'ispettore di traffico aereo può concedere l'uso di aviorimesse o di altri edifici per la durata minima di tre mesi. - Il concessionario è tenuto al versamento di una cauzione».

amministrativa competente (Ministero dei trasporti ora ENAC) nei modi e nelle forme previste dal codice di navigazione, in ottemperanza a quanto disponeva l'art. 694 cod. nav., la durata è sempre contenuta entro i venti anni, ed in carenza di emissione dell'atto concessorio, possono essere adottati i provvedimenti previsti dall'art. 38, in base al rinvio che era contenuto dall'art. 699 cod. nav. per le occupazioni di zone demaniali.

Gli elementi informativi e caratterizzanti queste gestioni possono così riassumersi:

1. l'atto legittimante è costituito dalla concessione che assume la forma di concessione di suolo demaniale e si concretizza in una convenzione stipulata tra Aviazione Civile (DGAC prima ed ENAC poi) e concessionario;
2. oggetto della concessione è solo la gestione dell'aerostazione e dei principali servizi aeroportuali, tutto il resto, comprese le zone operative, restano di competenza statale;
3. connesso alla concessione di gestione parziale si trova spesso collegato un obbligo ad una realizzazione di alcune infrastrutture a cura e spese del concessionario opere queste che passeranno in proprietà dello Stato all'atto stesso della loro realizzazione e ad avvenuto collaudo;
4. la durata massima della concessione è quella prevista dalla vecchia formulazione dell'art. 694 cod. nav. pari a venti anni, alla fine della quale le aree ed i locali dati in uso sarebbero rientrati nella piena e assoluta disponibilità dello Stato;
5. sussiste l'obbligo da parte del concessionario di assicurare i beni dati in concessione e di prestare adeguata cauzione;
6. il canone della concessione ha natura più simbolica che remunerativa;
7. la gestione dei servizi, anche se svolta in forma unitaria, non avviene in forma esclusiva o monopolistica ma ammette la deroga in favore delle Compagnie aeree nazionali;
8. il concessionario ha diritto di percepire, oltre i corrispettivi dei servizi aeroportuali ed i canoni delle sub-concessioni, solo la tassa di imbarco passeggeri e la tassa erariale merci.

Il regime giuridico delle gestioni parziali si desume sia dalle norme contenute nel codice della navigazione, sia dalla convenzione tra Aviazione Civile e concessionario.

Sotto il primo profilo la concessione viene assentita nelle forme e nei modi previsti dal codice della navigazione e sottoposta alle norme che regolano le concessioni di suolo demaniale.

La discrezionalità di cui l'amministrazione gode nella scelta del concessionario trova un limite solo nei criteri tracciati dall'art. 37 cod. nav. che individua elementi preferenziali nel caso di concorso di più richieste; in ogni caso non esiste a priori un soggetto ben individuato, legittimato ad assumere la gestione come avviene nelle gestioni totali. A tale previsione sono da aggiungere, comunque, i principi comunitari in merito alle procedure per la concessione di aree o di beni demaniali, che devono garantire il confronto concorrenziale attraverso l'evidenza pubblica.

Va precisato tuttavia che di solito l'ente di gestione è costituito dagli enti locali che tramite questo, richiedono l'affidamento della gestione dell'aeroporto. A ciò si aggiunga che, trattandosi nella maggioranza dei casi di concessione di costruzione e gestione, l'aver curato la realizzazione di opere infrastrutturali o l'aver assunto l'obbligo di realizzarle costituisce titolo preferenziale al rilascio della futura concessione totale.

La convenzione, oltre che a costituire il formale atto concessorio, stabilisce poi analiticamente i diritti e gli obblighi che derivano al concessionario.

In generale, per la durata della concessione, compete al concessionario sotto il profilo attivo:

- l'uso di tutti i locali dell'aerostazione passeggeri e merci con relative pertinenze, ad eccezione dei locali occorrenti agli enti di Stato per l'esercizio delle loro funzioni in ambito aeroportuale; i locali e le aree in uso al concessionario potranno dallo stesso essere destinati ad attività varie per l'assistenza ed il conforto dei passeggeri e ceduti in sub-concessione a terzi previa autorizzazione dell'ENAC;

- la gestione di tutti i servizi connessi all'esercizio ed al funzionamento dell'aerostazione e al comfort dei passeggeri, quali il servizio di assistenza a terra (handling), di fornitura di pasti a bordo (catering), ecc., servizi questi che possono essere svolti direttamente dal concessionario o tramite ditte specializzate e sub-concessionari: in quest'ultimo caso, trattandosi di servizi di pubblico interesse è richiesto il preventivo assenso dell'amministrazione concedente per il prescritto gradimento dell'amministrazione medesima in ordine alla idoneità tecnica, alla capacità finanziaria ed alla serietà professionale delle ditte designate.
- il servizio di rifornimento di carburanti e lubrificanti avio è definito dalla convenzione che stabilisce caso per caso ed in relazione agli impegni assunti dall'ente gestore se venga affidato o meno al concessionario e la misura della ripartizione delle royalties;
- il diritto di percepire:
 1. i canoni delle sub-concessioni e locazioni;
 2. i corrispettivi dei servizi resi nella misura approvata dall'Aviazione Civile;
 3. le tasse di imbarco passeggeri (art. 5 legge 324 del 1975) e le tasse erariali merci (art. 1 D.L. 28 febbraio 1974 n. 47).

Sotto il profilo passivo vanno posti a carico del concessionario:

- gli oneri relativi alle forniture (acqua, energia elettrica, riscaldamento, e condizionamento estivo, ecc.), alla vigilanza, alla pulizia e alla manutenzione degli immobili, infrastrutture, installazioni ed aree annesse nonché la rete stradale relativa a detti beni. Va pertanto precisato esattamente l'ambito aeroportuale affidato in concessione che, di solito, è l'aerostazione passeggeri e merci con le relative pertinenze e strade di accesso: in ogni caso la zona operativa rimane esclusa. Nella convenzione sono poi stabiliti i criteri e le modalità cui il concessionario deve attenersi nell'attività di manutenzione;

- la realizzazione di determinate opere e l'onere di svolgere e assicurare i servizi concessi, di sottoporsi, (ai sensi dell'art. 698 cod. nav. vecchio codice ora art. 705), alla vigilanza da parte dell'ENAC;
- pagamento di un canone all'Amministrazione concedente, ma, ricorrendo l'ipotesi prevista dall'art. 39 cod. nav., cioè di concessione affidata ad un ente pubblico o privato per fini di pubblico interesse, il canone è simbolico e fissato a titolo ricognitivo del carattere demaniale dei beni.

Le gestioni aeroportuali parziali vengono concesse a seguito di un complesso iter burocratico³⁷. Esso può riassumersi in quattro fasi:

- 1) l'ente di gestione, già costituito (talvolta ha già curato la costruzione o la ristrutturazione delle infrastrutture), faceva formale richiesta al Ministero dei trasporti al fine di ottenere la concessione;
- 2) il Ministero, istruita la pratica, la inviava per il parere obbligatorio al Ministro della difesa, al Ministro delle finanze, al Ministro del tesoro, al Consiglio Superiore dell'Aviazione Civile e al Consiglio di Stato;
- 3) sulla scorta dei pareri favorevoli espressi dai sopradetti organi, veniva stipulata la convenzione che avrebbe regolato anche i rapporti tra amministrazione concedente e concessionario;
- 4) la convenzione veniva quindi approvata e resa esecutiva con decreto interministeriale (Ministro dei trasporti di concerto coi Ministri della difesa, finanza e tesoro).

Un tale iter, che comportava il rispetto di tempi tecnici superiori a quattro anni, induceva il Ministero dei Trasporti a consentire la gestione di fatto (precaria) estendendo alla fattispecie la normativa dell'art. 38 (anticipata occupazione di zone demaniali) espressamente richiamata dall'art. 699 cod. nav. nella vecchia formulazione.

³⁷ tutte le concessioni parziali sono state rilasciate prima della riforma del codice della navigazione e dell'istituzione dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile nella procedura di rilascio pertanto si fa riferimento agli enti esistenti al momento della presentazione delle istanze di concessione parziali.

Nelle more del perfezionamento della pratica di concessione, i rapporti tra Ministero e gestore erano notevolmente diversi da quelli che, di solito, vengono stabiliti con la concessione di gestione. Per il periodo di occupazione il canone non era simbolico ma obiettivamente remunerativo, similmente a quanto avviene per le concessioni di singoli servizi fatte negli aeroporti statali gestiti direttamente dallo Stato. Inoltre, durante il periodo precario, da un lato l'ente gestore non veniva gravato degli oneri di gestione passivi (fornitura d'acqua, energia elettrica, manutenzione impianti ecc.), dall'altro non gli vengono devolute le entrate relative alle tasse di imbarco passeggeri ed alle tasse erariali merci.

La gestione parziale dunque, ha natura giuridica di concessione di aree ed edifici demaniali e di servizi. In effetti, in questi aeroporti si ha la gestione diretta dello Stato mentre l'aerostazione e i servizi di assistenza a terra sono affidati ad un unico concessionario che ha realizzato o si impegna di realizzare alcune o tutte le infrastrutture aeroportuali³⁸.

Per l'aspetto formale assunto dalla gestione parziale, era poi facile ricondurla parte come concessione di suolo e parte come concessione di servizi, rispettivamente imputandola a due attività diverse e distinte mentre, in realtà, sono strettamente collegate e formano aspetti dell'unica attività gestionale finalisticamente indirizzata al funzionamento dell'aeroporto o, più semplicemente, di quella parte dell'aeroporto che viene affidata.

In conclusione non v'è dubbio che questo tipo di gestione apparteneva anch'esso al fenomeno generale dell'intervento degli enti pubblici nella cura degli aeroporti e trovava la sua giustificazione in una figura giuridica che offriva il vantaggio di consentire l'affidamento della gestione, se pur limitata, senza la necessità di dover ricorrere ad una legge derogativa per superare la riserva implicita statale.

La posizione formale dell'ente di gestione, di concessionario di servizi aeroportuali più che della gestione dell'aeroporto, conduceva a più chiari rapporti con gli altri organi statali operanti nell'aeroporto nei confronti dei quali svolgeva la funzione di ente fornitore e

38 la gestione parziale come qui descritta è stata del tutto superata con la previsione dell'art. 17 del d.l. 67/1997, che, come vedremo al paragrafo successivo, consentiva ai gestori, in vista della concessione della gestione totale, l'anticipata occupazione delle aree operative per gli interventi di manutenzione.

collaboratore senza assumere quella di responsabile del generale funzionamento dell'aeroporto o di direzione tecnico amministrativa che rimaneva affidata agli organi dell'Aviazione Civile e principalmente al Direttore di Aeroporto prima ed all'ENAC ora.

6.1 IL REGIME INTRODOTTO DALL'ART. 17 DEL D.L. 67/1997 CONVERTITO CON LEGGE 135/97

La modalità di gestione parziale sopradescritta risultava in contrasto con un principio che si era affermato sia a livello nazionale³⁹ che comunitario⁴⁰: l'unicità della gestione aeroportuale da intendersi quale servizio pubblico nella sua interezza.

Il servizio pubblico, pertanto, era da intendersi come un'unica attività economica esercitata in forma imprenditoriale per l'erogazione di prestazioni indispensabili a soddisfare i bisogni collettivi di mobilità dei cittadini da svolgersi direttamente da parte dello Stato o da privati soggetti alla vigilanza di un'autorità pubblica.

Di conseguenza la coesistenza di una gestione pubblica (limitata all'infrastrutture dedicate al volo) e di una privata (limitata alle strutture commerciali) dell'aeroporto per l'amministrazione di uno stesso servizio pubblico quale è l'aeroporto era evidentemente una forzatura.

Durante quegli anni pertanto, come vedremo nel paragrafo successivo, maturava la convinzione di utilizzare il modello della gestione totale da parte di una società per azioni quale modello unico per tutti gli aeroporti. Il modello della gestione totale venne pertanto adottato con l'articolo 10, comma 13 della legge 537/1993.

39 cfr. Consiglio di Stato, Adunanza della Sezione Seconda, del 9 novembre 2005 - n. 1281/2005; Consiglio di Stato VI, 21 agosto 1993, n.575.

40 cfr. Corte di Giustizia UE, 24 ottobre 2002, Causa n.82/01 che conferma Tribunale UE n. 128/1998; Corte di Giustizia UE, 16 ottobre 2003, Causa 363/01; Tribunale UE, 24 marzo 2011, Cause 443/08 e 455/08.

Nelle more del passaggio al sistema⁴¹ delle gestioni totali al fine di assicurare gli interventi urgenti e necessari per garantire la sicurezza del trasporto aereo viene emanato l'articolo 17 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, con il quale l'onere di garantire gli interventi urgenti e necessari anche per le infrastrutture di volo viene trasferito alle società che già operano in regime di concessione aeroportuale parziale.

L'articolo 17 del decreto legge n. 67 del 1997, al comma 1, così dispone: *“In attesa dell'adozione del regolamento di cui all'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, il Ministro dei trasporti e della navigazione può autorizzare, su richiesta, i soggetti titolari di gestioni parziali aeroportuali, anche in regime precario, all'occupazione ed all'uso dei beni demaniali rientranti nel sedime aeroportuale, vincolando la destinazione dei diritti percepiti a norma del comma 2 agli interventi indifferibili ed urgenti necessari alle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture aeroportuali, nonché all'attività di gestione aeroportuale.”.*

Questa modalità di gestione consentiva, pertanto, al gestore di percepire i diritti aeroportuali di cui alla Legge 324/1976, ma prevedeva la decadenza dalla gestione nel caso di mancato affidamento al soggetto autorizzato della gestione totale.

Questo regime autorizzatorio ha equiparato, in sostanza, tutti i gestori, a titolo parziale e precario, a quelli totali in quanto, sulla base di una concessione, prima ministeriale poi dell'ENAC, potevano essere autorizzati ad occupare ed usare i beni del sedime aeroportuale, per l'effettuazione degli interventi necessari alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture aeroportuali, nonché alla gestione dell'aeroporto

41 “a causa della mancata attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537... non è ancora avvenuta la costituzione delle società di capitale che avrebbero dovuto assumere la gestione totale degli aeroporti e sostenere l'onere per la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali; ha invece trovato attuazione la disposizione contenuta nell'articolo 10, comma 14, della stessa legge n. 537 del 1993, in forza della quale è stato soppresso ... il capitolo ... nel quale erano ricompresi gli stanziamenti per interventi di ampliamento ammodernamento e conservazione delle infrastrutture aeroportuali. Attualmente lo Stato non dispone di fonti di finanziamento per mantenere in efficienza le infrastrutture aeroportuali, né sono disponibili fonti alternative di finanziamento a carico delle società di gestione aeroportuale. L'impossibilità di disporre lavori urgenti per garantire la sicurezza del trasporto aereo non può che portare alla chiusura di molti aeroporti. Allo scopo di assicurare tempestive forme di intervento, la norma trasferisce il relativo onere di realizzazione alle società che già operano in regime di concessione della gestione aeroportuale. (Relazione al disegno di legge di conversione del d.l. 67/97 n. 2280/1997)

impiegando i proventi aeroportuali che gli stessi soggetti sono autorizzati ad incassare direttamente.

L'atto d'indirizzo ministeriale 31 luglio 1997, n.12188 fissava gli adempimenti procedurali per l'emanazione dei provvedimenti di autorizzazione.

In particolare, era stato previsto che gli interessati dovessero produrre un piano di attività e di interventi della tipologia ammessa dalla norma di ammontare pari ai diritti che si prevede di introitare con l'indicazione delle relative ricadute occupazionali.

Il soggetto autorizzato è tenuto a presentare, allo scadere del piano, il consuntivo dei lavori effettuati, unitamente ad una perizia giurata di un professionista abilitato, con la quale si attestino gli effettivi costi e la conformità degli interventi al contenuto del piano approvato, l'ammontare dei diritti percepiti nonché agli eventuali aggiornamenti e variazioni debitamente autorizzati.

Quando nel novembre 1998, l'ENAC, è subentrato nelle competenze amministrative e tecniche della Direzione generale dell'aviazione civile, il Consiglio di amministrazione ha adottato la delibera 19 luglio 1999, n. 22⁴² avente la finalità di razionalizzare le fasi di formazione del provvedimento di autorizzazione, quelle di vigilanza sulla esecuzione del piano e di controllo a consuntivo sul legittimo utilizzo delle risorse pubbliche introitate.

In particolare, è stato stabilito che gli interventi programmati devono perseguire prioritariamente il miglioramento della sicurezza e della operatività dell'aeroporto e che la vigilanza sulla corretta e tempestiva realizzazione degli stessi è affidata alle Direzioni Aeroportuali che procedono alle verifiche in contraddittorio con la società.

Il consuntivo delle attività realizzate in regime autorizzativo mostra limiti legati alla capacità dei concessionari di gestire attività che richiedono competenze e strutture specialistiche.

42 Con la circolare APT03 del 19 luglio 1999, l'ENAC ha fornito disposizioni operative al fine di garantire una applicazione uniforme nella predisposizione e nell'attuazione dei piani di intervento previsti dall'art. 17. La circolare è stata aggiornata con la Circolare APT03A del 17 marzo 2006, tenendo in considerazione il processo delle certificazioni degli aeroporti quale preludio al rilascio delle gestioni totali, nonché della nuova organizzazione dell'ENAC.

A tali carenze possono addebitarsi i generalizzati ritardi nella predisposizione dei piani semestrali d'attività, i ritardi nelle rendicontazioni periodiche di spesa, il mancato, parziale o non corretto utilizzo dei proventi aeroportuali.

In taluni casi, l'ENAC ha consentito l'utilizzo delle somme non spese, incrementate degli interessi legali, nelle annualità successive (il c.d. trascinamento) a quelle in cui sono state percepite, in altri è stato ordinato alla società di versare le stesse, incrementate degli interessi legali, in conto entrata del bilancio dello Stato, in altri ancora si è proceduto al recupero dei diritti aeroportuali percepiti senza titolo dalle società, in quanto riferiti a periodi non coperti da un piano di interventi approvato. In due casi sono state avviate procedure di decadenza del gestore⁴³.

Nell'attività di monitoraggio l'ENAC ha avuto modo di verificare una scarsa collaborazione da parte dei gestori aeroportuali constatando il mancato rispetto dei termini previsti per la presentazione della perizia giurata ed i ritardi nelle verifiche di regolarità delle annualità da tempo scadute vanificano l'efficienza del controllo avviando defatiganti scambi cartacei che riducono la possibilità di recuperare le somme non correttamente impiegate.

L'esperienza legata alla gestione ex art. 17, ad oggi, nonostante le numerose criticità evidenziate e la forte implementazione delle concessioni di gestioni totali non è ancora conclusa sia per problematiche connesse alle lentezze burocratiche dovute al complesso iter per il rilascio della concessione totale⁴⁴ sia per l'incapacità di alcuni gestori aeroportuali di dimostrare di possedere i requisiti per ottenerla.

⁴³ si tratta degli aeroporti di Reggio Calabria per il quale il procedimento di revoca è stato poi archiviato e l'Aeroporto di Vicenza il cui procedimento si è concluso con la chiusura dell'aeroporto.

⁴⁴ come evidenziato nel paragrafo precedente l'ENAC ha deliberato la concessione totale per molti aeroporti, ma nelle more del perfezionamento dell'iter burocratico del rilascio della concessione, viene mantenuto il regime della gestione parziale ex art. 17.

7. GESTIONI TOTALI

Il processo di riforma dell'assetto gestionale degli aeroporti che ha comportato l'affermazione del principio della gestione totale a società di capitali è stato avviato dall'articolo 10, comma 13 della legge 537/1993, recante "interventi correttivi di finanza pubblica", che ha previsto la costituzione di apposite società di capitale per la realizzazione delle infrastrutture e la gestione dei servizi negli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato.

A tali società, regolate dalle disposizioni del codice civile, possono partecipare, senza il vincolo della proprietà maggioritaria, le regioni, le province, i comuni, gli enti locali e le camere di commercio interessati. La norma rinviava la previsione della disciplina di attuazione ad un successivo decreto del Ministro dei trasporti, da adottare di concerto con il Ministro del tesoro.

Nelle more dell'emanazione del regolamento di attuazione, con il d.l. 67/1997⁴⁵, veniva introdotto il regime descritto al paragrafo precedente che consentiva ai gestori precari di acquisire il diritto alla gestione totale dell'aeroporto sulla base del principio dell'insistenza.

Il regolamento di cui al D.M. 12 novembre 1997, n. 521 ha stabilito le norme di attuazione dell'articolo 10, comma 13 della legge n. 537 del 1993. In base a tali norme, e in particolare all'articolo 7, l'affidamento in concessione è disposto con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri del tesoro, delle finanze e dei lavori pubblici nonché, nel caso degli aeroporti militari aperti al traffico civile, del Ministero della difesa, su istanza delle società richiedenti, da integrare, entro termini definiti, con una domanda corredata da un programma di intervento, comprensivo del piano degli investimenti e del piano economico-finanziario. La concessione, che può avere una durata massima di quaranta anni (in relazione alle valutazioni formulate sui contenuti del programma di intervento), ha per oggetto la progettazione, lo sviluppo, la realizzazione, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali, comprensivi dei beni

⁴⁵ Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, recante Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135

demaniali costituenti il sistema aeroportuale. La concessione è condizionata alla sottoscrizione del contratto di programma e delle convenzioni, che dovranno regolare, tra l'altro, i rapporti tra le società e le pubbliche amministrazioni relativamente alla disponibilità degli spazi inerenti l'espletamento dei compiti istituzionali, anche ai fini della determinazione dei relativi canoni di utilizzo.

Successivamente, l'articolo 1-bis del d.l. 237/2004 ha introdotto una disciplina integrativa rispetto a quella già prevista per la concessione delle gestioni aeroportuali. La disposizione prevedeva, così, in relazione alle convenzioni approvate e rese esecutive dai decreti di concessione della gestione aeroportuale, una verifica, almeno quadriennale, della sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi e delle altre condizioni che avevano determinato il rilascio del titolo.

Da ultimo, l'articolo 704 del codice della navigazione come modificato dai D. Lgs. 96/2005 e 151/2006 – riproducendo in gran parte la normativa già vigente – ha dettato disposizioni in materia di concessioni della gestione totale aeroportuale degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale, definendo in particolare la procedura per il rilascio della concessione: essa viene rilasciata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, limitatamente agli aeroporti militari aperti al traffico civile, con il Ministro della difesa.

La concessione è rilasciata su proposta dell'ENAC, nel limite massimo di quaranta anni, all'esito di una selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica⁴⁶ secondo la normativa comunitaria, con idonee forme di pubblicità, nel rispetto dei termini procedurali fissati dall'ENAC, sentita, laddove competente, la regione o provincia autonoma nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. A tali gare possono partecipare anche di imprese straniere non comunitarie, a condizione che istituiscano in

46 il 6 ottobre 2012 sulla GUCE n. S/193 è stato pubblicato il primo bando emanato in conformità di quanto previsto dall'art. 704 del codice della navigazione. Il bando si riferisce alla concessione di gestione totale dell'aeroporto di Forlì.

Italia una sede secondaria e lo Stato in cui esse hanno la sede principale ammetta imprese italiane a condizioni di reciprocità (art. 704 comma 3).

A tale disciplina va comunque correlata la disposizione transitoria contenuta nell'articolo 3, comma 2, del d.lgs. 96/2005, che sostanzialmente fa salve le concessioni già rilasciate e quelle il cui procedimento fosse in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo. In particolare, l'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo stabilisce l'inapplicabilità delle disposizioni recate dal primo e dal secondo comma dell'articolo 704, relative alle concessioni già rilasciate, anche in base a legge speciale, nonché ai procedimenti di rilascio della concessione già iniziati (più precisamente, originati da istanze presentate antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, ai sensi del D.M. 521/1997): detti procedimenti dovevano concludersi entro un anno⁴⁷ dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Ai sensi del quarto comma, l'affidamento in concessione è subordinato alla sottoscrizione di una convenzione fra il gestore aeroportuale e l'ENAC, nel rispetto delle direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'ENAC e il gestore aeroportuale stipulano altresì, entro sei mesi dalla conclusione del primo esercizio finanziario successivo all'affidamento in concessione, un contratto di programma che recepisce la vigente disciplina di regolazione aeroportuale emanata dal CIPE⁴⁸ in materia di investimenti, corrispettivi e qualità, e quella recata dall'articolo 11-nonies del d.l. 203/2005.

Il quinto comma dell'articolo 704 riguarda i contenuti della convenzione, che deve recare il termine, almeno quadriennale, per la verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi e

⁴⁷ termine più volte prorogato con i vari provvedimenti c.d. mille proroghe: da ultimo con il d.l. 29 dicembre 2011, n. 216 convertito con modificazioni dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14 il termine è stato posticipato al 31 dicembre 2012. Il codice della navigazione novellato, ribadendo la durata massima della concessione di gestione totale in quarant'anni e prevedendo solo per un lontano futuro il ricorso a procedure di gara ha di fatto disattesa la valutazione fatta con la segnalazione n. 12180/04 del 5 febbraio 2004 dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato. Detta autorità ha espresso al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti l'avviso secondo cui "l'affidamento della gestione aeroportuale avvenga secondo modalità che garantiscano l'individuazione dell'impresa più valida ..., prevedendo nel contempo meccanismi idonei a consentire un sistematico monitoraggio e a stimolare un'efficace esercizio dell'attività da parte del gestore. Tale obiettivo risulta perseguibile, in particolare tramite ricorso a procedure di gara ..." e, inoltre, ha segnalato "che una durata quarantennale della concessione sia eccessiva e non giustificata", auspicando conseguentemente una modifica legislativa delle attuali previsioni.

⁴⁸ attualmente nelle more dell'operatività dell'Autorità per i Trasporti costituita con il d.l. 1/12 convertito con modificazioni con la L. 27/12 la normativa di riferimento è la delibera CIPE n. 38/2007 integrata dalla delibera 51/2008.

oggettivi e delle altre condizioni che hanno determinato il rilascio del titolo, compresa la rispondenza dell'effettivo sviluppo e della qualità del servizio reso agli operatori e agli utenti alle previsioni contenute nei piani di investimento di cui all'atto di concessione. La convenzione deve inoltre contenere le modalità di definizione ed approvazione dei programmi quadriennali di intervento, le sanzioni e le altre cause di decadenza o revoca della concessione, nonché le disposizioni necessarie alla regolazione ed alla vigilanza e controllo del settore.

7.1 IL RILASCIO DELLA CONCESSIONE TOTALE PER GLI AEROPORTI CON TRAFFICO MINORE AI 250.000 PASSEGGERI O DI SOLA AVIAZIONE GENERALE.

A testimonianza della implementazione al rilascio delle concessioni di gestione totale, il legislatore, nella consapevolezza dell'impossibilità per gli aeroporti con passeggeri di rientrare nei previsti per il conseguimento delle gestioni totali, ha predisposto una procedura ad hoc per consentire a quegli aeroporti che non raggiungono 250.000 passeggeri di conseguire ugualmente la concessione totale.

L'esigenza di creare una procedura ad hoc per gli aeroporti c.d. minori nasceva dalla consapevolezza del fatto che i programmi che sarebbero stati presentati dalle società che gestiscono detti aeroporti non sarebbero stati conciliabili con i criteri fissati con circolare n. 12479AC/1999 emanata in attuazione del DM 521/1997, presentando tali gestioni criticità e perdite di esercizio che non permettono, in assenza di cambiamenti esterni (soprattutto aumento della domanda e variazione della tipologia di traffico), di ipotizzare il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario e conseguentemente di valutare la "solidità" dell'azienda.

La procedura ad hoc, emanata con la Direttiva Ministeriale n. 135/T del 12/09/2007, prevede, oltre ad una serie di semplificazioni nella produzione documentale e nella predisposizione del piano degli investimenti, una durata massima della concessione pari a

20 anni rispetto ai 40 anni previsti per gli aeroporti con traffico superiore ai 250.000 passeggeri.

La procedura, pertanto, salvaguardava, in virtù del principio che riconosce una posizione di rispetto ai gestori già presenti, le società di gestione di questi aeroporti ritenuti “di interesse generale, in quanto garantiscono collegamenti regionali, anche con zone ad alta vocazione turistica talora solo stagionale; base operativa per attività funzionali alla protezione civile, alla salvaguardia del territorio, alla didattica e diffusione del volo. allo sviluppo delle attività di lavoro aereo e di costruzioni aeronautiche.”

7.2 IL PIANO NAZIONALE DEGLI AEROPORTI

Il processo di affidamento delle gestioni totali si potrà completare solo dopo che verranno individuati, come previsto dall’art. 698 del codice della navigazione, gli aeroporti di interesse nazionale da quelli di interesse regionale.

A tal fine l’ENAC ha predisposto per conto del Ministero dei Trasporti nel febbraio del 2012 il Piano Nazionale Aeroporti che individua, sulla base delle analisi svolte dallo “Studio sullo sviluppo futuro della rete aeroportuale nazionale quale componente strategica dell’organizzazione infrastrutturale del territorio”, redatto nel 2009 - 2010 da One Works, KPMG, Nomisma⁴⁹, la rete degli aeroporti di interesse nazionale, come nodi essenziali per l’esercizio delle competenze esclusive dello Stato, ai sensi del Codice della Navigazione, che dovranno rispondere alla domanda di traffico entro il prossimo ventennio. Sistemi aeroportuali diversi dagli esistenti non sono singolarmente individuati in quanto le recenti norme europee ne legano l’istituzione alla qualità della governance, ma sono identificati i gruppi di aeroporti potenzialmente interessati.

Gli aeroporti di interesse regionale o locale, appartenenti al demanio aeronautico, non identificati nella rete di interesse nazionale, sono suscettibili di trasferimento agli Enti locali

⁴⁹ consultabile su www.enac.gov.it/La_Comunicazione/Pubblicazioni/info464245000.html.

ai sensi del D. Lgs. 85/2010, con esclusione di quelli che saranno destinati a funzioni o ruoli di specifica valenza e pertanto sottoposti ad un controllo di carattere nazionale.

Il piano nazionale dovrà costituire la base sul quale emanare il decreto del Presidente della Repubblica che dovrà distinguere gli aeroporti di interesse nazionale da quelli di interesse regionale.

CAPITOLO 3: L’AFFIDAMENTO A TERZI DEI BENI OGGETTO DELLA CONCESSIONE

Con l’emanazione del decreto interministeriale (Ministero dei Trasporti e Ministero delle Finanze) di affidamento in concessione della gestione totale dell’aeroporto, la società di gestione⁵⁰ diviene responsabile dell’amministrazione dell’intera struttura aeroportuale e della prestazione dei servizi aeroportuali.

La concessione di gestione totale rientra nella categoria delle concessioni traslative di pubbliche funzioni.

In questo capitolo dopo aver individuato i beni oggetto della concessione di gestione totale e del loro regime giuridico ed economico ci soffermeremo sull’affidamento di detti beni a terzi.

Il Decreto Ministeriale 12 novembre 1997, n. 521, individua le modalità attraverso le quali i gestori aeroportuali possono conseguire la gestione totale. In particolare il Decreto Ministeriale individua tre documenti, oltre all’istanza, da dover predisporre per l’ottenimento della gestione totale:

- il programma di intervento, comprensivo del piano degli investimenti e del piano economico-finanziario, costituisce il documento sulla base del quale vengono effettuate le valutazioni dell’ENAC sull’opportunità o meno di concedere la gestione totale e sulla durata della stessa;

dopo che l’istanza ed il programma di intervento sono stati ritenuti idonei, il concedente ed il concessionario stipuleranno:

- la convenzione, che disciplina gli aspetti giuridici del rapporto concessorio;
- il contratto di programma che ne regola gli aspetti economici.

50 La concessione di gestione totale rientra nella categoria delle concessioni traslative di pubbliche funzioni. Tale tipo di concessione l’esercizio da parte del concessionario di una funzione pubblica per conto dell’amministrazione concedente, verso la quale sarà responsabile del corretto adempimento del compito affidatogli. Nel caso di specie la funzione pubblica svolta dal gestore aeroportuale è quella di garantire il regolare svolgimento delle attività aeroportuali, assicurando il diritto alla mobilità dei passeggeri.

Per l'individuazione dei beni e del loro regime giuridico / economico degli stessi è necessario che vi sia una lettura coordinata dei tre documenti.

Ma procediamo con ordine.

8. INDIVIDUAZIONE DEI BENI OGGETTO DELLA CONCESSIONE E LORO REGIME GIURIDICO ED ECONOMICO

8.1 IL PROGRAMMA DI INTERVENTO: IL PIANO DEGLI INVESTIMENTI ED IL PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO

Il programma di intervento costituisce il documento fondamentale sulla base del quale si fondano le valutazioni dell'ENAC per determinare l'affidabilità del gestore aeroportuale e determinare la durata della concessione totale nei limiti previsti dalla legge.

Il programma⁵¹ sintetizza le strategie di intervento della società di gestione, con riferimento sia allo sviluppo ed al consolidamento di proprie quote di mercato, che alla propria struttura societaria e organizzativa.

È articolato, pertanto, in due parti e sono ad esso allegati il Piano degli investimenti ed il Piano economico-finanziario.

- 1) La prima parte del programma di intervento "Strategie di mercato" si articola:
 - a) In un'analisi qualitativa e quantitativa dei servizi offerti, divisi per attività aeronautiche (traffico passeggeri e merci, handling, altro) e altre attività (attività commerciali, logistica e attività finalizzate alla somministrazione di utenze e servizi ad enti pubblici e privati);
 - b) In una stima della domanda potenziale nel medio - lungo periodo (15 anni dall'anno in cui viene redatto il programma) dei medesimi servizi, con la medesima articolazione espositiva di cui al precedente punto, correlate con i vincoli operativi, territoriali ed infrastrutturali caratteristici dell'aeroporto.

51 il programma di intervento con i relativi allegati viene predisposto sulla base dello schema tipo allegato alla Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 12479AC del 20 ottobre 1999

- c) In una indicazione delle strategie di intervento atte a soddisfare, in armonia con quanto previsto dal Piano Generale dei Trasporti, la domanda potenziale espressa nel capitolo precedente; con riepilogo, valorizzazione e calendarizzazione degli investimenti programmati (realizzazioni e manutenzioni straordinarie edilizie, impiantistiche, informatiche, etc.) con indicazione separata degli investimenti che si rendono necessari ad opera del gestore, nonché ad opera di Amministrazioni pubbliche o altri soggetti esterni all'aeroporto.
- 2) La seconda parte del programma di intervento riguarda la "Struttura societaria ed organizzativa" ed in particolare:
- a) relaziona sulla situazione attuale società: indicando l'entità e della ripartizione del capitale sociale e descrivendo la struttura organizzativa e lo stato della situazione occupazionale con l'indicazione del numero degli addetti che operano direttamente per il gestore e di quelli che operano in subappalto, con specificazione della loro collocazione funzionale e del tipo di contratto di lavoro applicato.
- b) effettua previsioni sull'evoluzione della società: eventuali variazioni della composizione societaria, sia per quanto riguarda la modifica della compagine sociale che della loro partecipazione; strategie di riorganizzazione con riflessi sulla struttura occupazionale, evidenziando le differenze rispetto alla situazione attuale descritta nel precedente paragrafo: indicare le previsioni sulla nuova pianta organica con indicazione del contratto di lavoro applicato

Il piano degli investimenti illustra sinteticamente il complesso degli interventi in programma, al fine di evidenziare la correlazione tra gli stessi e degli stessi con i servizi cui sono preordinati, e le eventuali carenze infrastrutturali imputabili a soggetti esterni al sedime aeroportuale (enti locali, ANAS, ENEL, ecc.).

Il piano illustra, altresì, le caratteristiche di prefattibilità tecnica, economica ed amministrativa di ciascun intervento di competenza della società di gestione.

Il piano economico-finanziario relaziona sull'equilibrio economico-finanziario della gestione aeroportuale, sulla base di specifici indicatori, nella situazione precedente alla gestione totale ed in quella successiva.

8.2 LA CONVENZIONE PER L'AFFIDAMENTO DELLE GESTIONI AEROPORTUALI

La convenzione sottoscritta da ENAC e gestore aeroportuale concerne: “... *l'affidamento della concessione per la progettazione, lo sviluppo, la realizzazione, l'adeguamento, la gestione, la manutenzione, e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali, comprensivi dei beni demaniali, dell'aeroporto di ...*⁵²”, ne disciplina stabilisce la durata⁵³ e disciplina i rapporti conseguenti all'affidamento della concessione ed in particolare:

gli obblighi del gestore⁵⁴: gestire l'aeroporto quale complesso di beni, attività e servizi organizzati destinati direttamente o indirettamente alle attività aeronautiche secondo criteri

52 art. 1 della convenzione tipo allegata alla Circolare n. 12479AC del 20/10/1999 emanata dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione, che riporta il testo dell'art. 9 del D.M. 521/97.

53 art. 2 della convenzione: "Per la durata di anni decorrenti dalla data di efficacia del decreto di affidamento, è concesso alla Concessionaria, il sedime demaniale per la gestione dell'aeroporto di da esercitarsi in conformità alle norme internazionali, comunitarie e nazionali che regolano il funzionamento degli aeroporti aperti al traffico civile e lo svolgimento dei servizi di assistenza a terra".

54 art. 4 della convenzione: "La Concessionaria provvede secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, con onere a proprio carico, a:

- a) gestire l'aeroporto quale complesso di beni, attività e servizi organizzati destinati direttamente o indirettamente alle attività aeronautiche, adottando iniziative in favore delle comunità territoriali vicine, in ragione dello sviluppo intermodale dei trasporti, e assicurando altresì lo svolgimento dell'attività di aviazione generale con ogni iniziativa diretta ad evitare pratiche discriminatorie rispetto all'aviazione commerciale, e con l'individuazione, in presenza di esigenze di sicurezza o di operatività o di sviluppo aeroportuali, d'intesa con l'E.N.A.C., di soluzioni per la eventuale ricollocazione all'interno del sedime aeroportuale o presso aerodromi o aviosuperfici vicini;
- b) organizzare e gestire l'impresa aeroportuale garantendo l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse disponibili per la produzione di attività e di servizi di adeguato livello qualitativo, conformi alle vigenti disposizioni di settore, nel rispetto dei principi di sicurezza, di efficienza, di efficacia e di economicità e di tutela dell'ambiente. In particolare, fermi restando gli adempimenti previsti dalla vigente normativa in materia di riduzione dell'inquinamento acustico prodotto dagli aeromobili civili, la Concessionaria assicura, per quanto di competenza, con oneri a proprio carico, lo svolgimento delle attività di valutazione per l'adozione delle restrizioni operative disciplinate dal decreto legislativo 17 gennaio 2005, n. 13, ed i costi inerenti al funzionamento del previsto Comitato tecnico-consulivo, ivi compreso il trattamento economico di missione eventualmente spettante ai componenti del medesimo Comitato; assicura altresì gli adempimenti previsti dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 194;
- c) erogare con continuità e regolarità, nel rispetto del principio di imparzialità e secondo le regole di non discriminazione dell'utenza, i servizi di propria competenza. In particolare, la Concessionaria provvede:
 - c.1) ferma restando l'osservanza della legge 248/2005 e successive modifiche ed integrazioni, alla realizzazione degli interventi indicati nel programma di intervento di cui all'articolo 7, comma 1, del regolamento e nel relativo piano degli investimenti e nel piano economico-finanziario;
 - c.2) ad assicurare l'efficienza degli impianti e degli apparati aeroportuali; a garantire i servizi di pronto soccorso e sanitario di cui al decreto interministeriale 12 febbraio 1988, i servizi di assistenza a terra, di pulizia, di raccolta ed eliminazione dei rifiuti, di sgombero della neve, di rimozione dei velivoli incidentati, di trattamento delle acque di scarico e di potabilità dell'acqua, di sfalcio erba;
 - c.3) alla manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere, infrastrutture e impianti dell'aeroporto, anche a mezzo di ditte specializzate, ferma restando la propria responsabilità, per garantire che siano in condizioni di uso normale e di regolare funzionamento per il periodo di validità della presente convenzione e fino alla consegna all'E.N.A.C.;
 - c.4) alla gestione ed alla manutenzione degli impianti di assistenza visiva e luminosa (AVL) non di proprietà di ENAV S.p.A.;

di trasparenza e non discriminazione, garantendo l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse disponibili e la prestazione di servizi ad un adeguato livello qualitativo.

il regime sanzionatorio⁵⁵: in caso di accertamento di violazioni a quanto previsto dal codice della navigazione o dalla convenzione, è prevista l'applicazione da parte dell'ENAC di penali, correlate alla gravità degli inadempimenti, con maggiorazioni nei casi di recidiva, o di sanzioni fermo restando l'onere della concessionaria a provvedere all'assolvimento degli obblighi previsti.

gli oneri burocratici a carico del gestore: costituzione di una cauzione; corresponsione del canone annuo di concessione determinato ai sensi dell'articolo 2, comma 188, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modifiche ed integrazioni; stipula di una polizza assicurativa sia sui beni destinati alla gestione aeroportuale che per la copertura dei rischi

c.5) all'acquisto, conduzione e manutenzione di mezzi, attrezzature e impianti e di quanto altro occorre per l'efficiente, continuo e regolare svolgimento dei servizi di pronto soccorso e sanitario di cui al decreto interministeriale 12 febbraio 1988, dei servizi di assistenza a terra, di pulizia, di raccolta e di eliminazione dei rifiuti, di sgombero della neve, di rimozione dei velivoli incidentati, del trattamento delle acque di scarico e di potabilità dell'acqua, di sfalcio erba, di determinazione sistematica del coefficiente di attrito delle pavimentazioni;

c.6) ad adottare le misure idonee a prevenire rischi da volatili;

c.7) a segnalare all'E.N.A.C. gli eventi che mettono in pericolo oppure che, se non corretti, rischiano di mettere in pericolo un aeromobile impiegato in attività dell'aviazione civile, i suoi occupanti o qualsiasi altra persona. A titolo esemplificativo si considerano tali gli eventi ricompresi negli allegati I e II al decreto legislativo 2 maggio 2006, n. 213;

c.8) a svolgere ogni attività di supporto necessaria all'espletamento delle competenze da parte delle Amministrazioni dello Stato dei servizi di soccorso e sanitari, in ambito aeroportuale;

c.9) alla somministrazione di acqua potabile ed industriale, energia elettrica per illuminazione e forza motrice, al condizionamento, alla depurazione biologica, alla vigilanza e guardiania, all'alimentazione degli impianti ed apparati aeroportuali gestiti, alla pulizia degli ambienti, al giardinaggio ed all'asportazione, trattamento e distruzione dei rifiuti, ai servizi telefonici interni al sedime aeroportuale e ai servizi telegrafici, nonché a tutti gli altri oneri di gestione ed esercizio aeroportuale. Tali prestazioni sono fornite all'E.N.A.C. e, d'intesa con questo, agli Enti di Stato e agli altri soggetti pubblici istituzionalmente presenti in aeroporto;

c.10) a consegnare in duplice esemplare all'E.N.A.C. gli inventari ed i disegni esecutivi degli immobili, nonché gli schemi con i tracciati degli impianti e delle reti di distribuzione, nell'ambito aeroportuale e le relative variazioni e aggiornamenti;

c.11) ad adottare le misure idonee ad assicurare il servizio antincendio di cui alla legge 23 dicembre 1980, n. 930 e successive modificazioni ed integrazioni;

c.12) ad assicurare lo svolgimento dei servizi di controllo di sicurezza di cui al regolamento 29 gennaio 1999, n. 85 e successive modifiche e integrazioni, secondo le prescrizioni e nel rispetto dei termini e delle modalità definiti dall'E.N.A.C.; in proposito, la Concessionaria si impegna a versare gli importi dovuti per l'affidamento dei servizi di sicurezza di cui al citato regolamento, nella misura e secondo le modalità stabilite ai sensi della legge 248/2005 e successive modifiche ed integrazioni;

c.13) ad assicurare la gestione degli oggetti smarriti."

55 Art. 14 convenzione: "L'E.N.A.C., qualora accerti violazioni a quanto previsto dal codice della navigazione o inadempimenti agli obblighi derivanti dalla presente convenzione imputabili alla Concessionaria, nonché, in caso di:

a) ritardo nella presentazione del Piano regolatore generale di aeroporto, rispetto ai termini indicati;

b) ritardo nell'attuazione del programma di intervento, comprensivo del relativo piano degli investimenti ed economico-finanziario, ...;

c) ritardo nella presentazione dei dati necessari alla stipula del contratto di programma quadriennale secondo la vigente normativa di settore, nonché ritardo nella presentazione del programma di intervento ...;

d) grave inadempimento nel rispetto dei livelli di qualità dei servizi offerti all'utenza rispetto a quelli previsti nella Carta dei servizi ...;

e) ritardo nella presentazione della relazione quadriennale a consuntivo;

connessi all'esercizio della propria attività nell'ambito aeroportuale per danni che comunque possono derivare agli utenti aeroportuali.

Con la registrazione da parte della Corte dei Conti del decreto interministeriale di affidamento della gestione totale, la convenzione acquista piena efficacia e per l'effetto la società assume lo status di gestore totale dell'aeroporto, subentrando nei rapporti attivi e passivi già facenti capo all'Amministrazione Pubblica, percependo, quindi, come entrate proprie, i diritti aeroportuali ed i canoni delle concessioni dirette in essere con i terzi, sino a tale momento, invece, di competenza erariale.

Una volta acquisita la piena efficacia della convenzione si rende necessario procedere al trasferimento del possesso dei beni oggetto della concessione dall'ENAC al gestore aeroportuale.

La competente Direzione Aeroportuale dell'ENAC, non appena ricevuta la comunicazione dell'efficacia della convenzione di gestione totale, provvede ad informare tutti gli operatori presenti sull'aeroporto del subentro della società nei rapporti attivi e passivi già facenti capo all'Amministrazione. Provvede, inoltre, in contraddittorio con la società a perfezionare gli adempimenti di consegna dei beni previsti nella concessione, previa verifica dell'avvenuto assolvimento da parte del gestore degli obblighi relativi alla costituzione del deposito cauzionale e delle polizze assicurative. Gli adempimenti relativi alla consegna si perfezionano mediante la sottoscrizione di un verbale di consegna con il quale l'ENAC trasferisce i beni nella disponibilità del concessionario per il periodo individuato⁵⁶. I beni trasferiti sono descritti ed individuati in un apposito allegato che è costituito dall'atto ricognitivo con il quale, in conformità dell'art. 8 del decreto legislativo n. 250/97 o degli atti di intesa di cui all'art. 693 del codice della navigazione, sono stati individuati i beni da trasferire in uso gratuito all'Enac.

56 è opportuno sottolineare che in alcuni casi (ad esempio l'aeroporto di Alghero) il verbale di consegna non è stato formalizzato e pertanto il gestore ha ottenuto la disponibilità dei beni di fatto senza che vi sia stata una formalizzazione del passaggio. Una circostanza del genere può comportare notevoli problemi legati alla responsabilità civile per gli eventuali danni provocati a terzi e/o subiti dalla stessa infrastruttura aeroportuale.

Una volta acquisita la titolarità dei beni, il gestore diviene responsabile dell'esecuzione dei lavori, della manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture (piste, bretelle, piazzali, aerostazioni, uffici, strade di accesso e di raccordo).

La gestione comporta, altresì, la predisposizione di servizi (quali la fornitura di energia, l'illuminazione, l'acqua, il riscaldamento, il condizionamento, la depurazione, lo smaltimento dei rifiuti, la pulizia, le informazioni ecc.), nonché la realizzazione di strutture accessorie di comodità per gli utenti.

Fra i beni oggetto della concessione si è soliti distinguere tra: beni destinati alle attività aeronautiche e beni destinati ad altre attività.

La distinzione è fortemente dipendente dal Piano di Sviluppo dell'aeroporto⁵⁷ che deve essere predisposto dal gestore entro un anno dal rilascio della concessione di gestione totale. Il piano di sviluppo dovrà essere coerente con il programma di intervento approvato dall'Ente nella fase istruttoria. Il piano di sviluppo, infatti identifica le aree del sedime aeroportuale che saranno interessate da lavori di ampliamento e l'eventuale destinazione (ad attività aviation o meno) delle nuove realizzazioni. Particolare interesse riveste, altresì, un documento allegato al piano di sviluppo e denominato piano di utilizzo. Il piano di utilizzo⁵⁸ dell'aerostazione che, predisposto sulla base di standard aeroportuali per ciascun campo funzionale (sub concessioni, immagini e messaggi pubblicitari, segnaletica informativa e di sicurezza per gli utenti, altri elementi che possono avere incidenza sull'operatività) individua la destinazione delle aree presenti nell'aerostazione.

Proprio il piano di utilizzo secondo quanto riportato dall'art. 3 della Convenzione detta le linee guida sulle aree che potranno essere oggetto di sub concessione.

⁵⁷ il Piano di Sviluppo aeroportuale una volta completato l'iter approvativo mediante una apposita conferenza di servizi cui sono coinvolti tutti i soggetti interessati: ENAC, Gestore Aeroportuale, Comuni su cui insiste l'aeroporto; Ministero Ambiente etc. assume la denominazione di Piano Regolatore Aeroportuale.

⁵⁸ le modalità di predisposizione del piano aeroportuali sono disciplinati dalla Circolare ENAC APT21 del 30 gennaio 2006.

8.3 IL CONTRATTO DI PROGRAMMA

L'Enac stipula con le società di gestione un Contratto di Programma per la regolazione dei servizi aeroportuali di pubblica utilità e per la definizione delle relative tariffe. La finalità del contratto è delineare gli obiettivi di efficienza, produttività e qualità della società affidataria, e soprattutto individuare le condizioni che permettano alla società stessa di far fronte agli impegni assunti con il piano degli investimenti.

Più in dettaglio, il contratto definisce:

- le modalità di finanziamento del piano degli investimenti, distinguendo le opere che il gestore effettuerà in autofinanziamento da quelle che saranno realizzate mediante pubblici investimenti.
- il piano della qualità per il miglioramento degli standard del servizio reso all'utenza aeroportuale da attuare entro il periodo di vigenza del contratto stesso;
- gli obiettivi di recupero della produttività imposti alla società affidataria, tenendo conto del livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti, e delle esigenze di recupero dei costi;
- la dinamica tariffaria di periodo, che deve assicurare al gestore la copertura dei costi operativi e di capitale sostenuti in ragione degli obblighi di servizio derivanti sia dalla convenzione per l'affidamento in concessione che dallo stesso contratto di programma.

Per quel che riguarda la presente indagine sarà necessario soffermarsi sulla parte del contratto di programma che regola la dinamica tariffaria in particolar modo per quanto riguarda la quantificazione del corrispettivo per l'utilizzo di determinati beni aeroportuali.

Ai fini della determinazione tariffaria la normativa vigente⁵⁹ il legislatore distingue tra beni il cui canone è regolamentato, il cui canone viene regolamentato solo in determinate circostanze ed i beni per i quali il canone è liberalizzato.

59 17. Il quadro regolatorio di riferimento per la determinazione dei canoni per l'utilizzo dei beni aeroportuali è piuttosto articolato e ha subito importanti modificazioni nel corso del tempo; la previsione della vigilanza sui corrispettivi per l'utilizzo dei beni aeroportuali è stata introdotta dal d. lgs. 18/99 poi sono intervenuti: i) la Delibera CIPE n. 86 del 4 agosto 2000, "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", ii) il D.L. 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge con legge n. 248/05 e iii) la Direttiva CIPE n. 38/2007 "in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva", sostituita, in seguito

I beni sottoposti a regolazione sono puntualmente identificati dall'art. 1 lettera e) della Direttiva CIPE: ... infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo.

Le infrastrutture centralizzate sono definite dal decreto legislativo n. 18 del 18 gennaio 1999, come quelle infrastrutture che per complessità, costo o impatto ambientale non possono essere suddivise o duplicate (art. 9)⁶⁰.

Per le individuazione delle infrastrutture centralizzate è necessario uno specifico provvedimento dell'ENAC.

I beni di uso comune sono beni aeroportuali non frazionabili gestiti centralmente, quali ad esempio le piazzole, la viabilità di piazzale, le aree di sosta breve per gli aeromobili, hall, aree disimpegno e movimentazione passeggeri.

I beni di uso esclusivo sono locali ed aree ad utilizzo frazionabile assegnati dal gestore in uso esclusivo ad operatori aeroportuali, quali ad esempio, uffici, magazzini, spogliatoi, locali operativi, rimesse per mezzi di rampa, sale vip, nonché i beni strumentali per l'assistenza a terra quali i banchi check-in, gates, e banchi informazione al pubblico.

I beni i cui corrispettivi non sono regolamentati, ma che comunque sono soggetti alle previsioni della Direttiva CIPE (paragrafo 1.2), sono quei beni per i quali è configurabile una qualche forma di rendita di localizzazione o di monopolio per il gestore aeroportuale, che discende dalla possibilità esclusiva di utilizzare i sedimi aeroportuali anche per fini commerciali e dalla possibilità di limitare l'accesso di terzi concorrenti ai sedimi stessi. In questi casi, benché non sia prevista una predeterminazione del corrispettivo, si può procedere alla determinazione se richiesto dagli utenti aeroportuali.

Sono invece totalmente esclusi dall'applicazione della Direttiva CIPE quei beni la cui allocazione avviene in regime di piena concorrenza con terzi, per le quali il gestore può dimostrare

alla sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 27 febbraio 2008, dalla Direttiva CIPE n. 51/2008. In linea generale, si osserva che, ai sensi della disciplina del settore, i canoni per l'utilizzo dei beni aeroportuali sono determinati sulla base del criterio di orientamento ai costi.

60 Un elenco delle infrastrutture aeroportuali che rispondono a tali requisiti è riportato, a titolo esemplificativo, nell'allegato B al Decreto Legislativo n. 18/99.

l'insussistenza di rendite di localizzazione e di forme di limitazione all'accesso alle infrastrutture. Tali attività escluse vengono individuate in base al contesto di mercato specifico dei diversi aeroporti sussistente all'atto della stipula dei contratti di programma.

9. LE DIVERSE DEFINIZIONI UTILIZZATE DAL LEGISLATORE PER QUALIFICARE I BENI AEROPORTUALI

Dall'esame effettuato nei capitoli e nei paragrafi precedenti emerge come il legislatore abbia utilizzato diverse definizioni per qualificare i beni aeroportuali a secondo dell'aspetto dell'attività aeroportuale che si intendeva trattare.

La prima differenziazione, effettuata dal codice della navigazione e descritta nel capitolo 1, distingue i beni aeroportuali in: beni demaniali e beni strumentali alla navigazione aerea;

La seconda riguarda la distinzione, indicata all'art. 3 della convenzione, tra i beni destinati alle attività aeronautiche (aviation) ed i beni non destinati alle attività aeronautiche (non aviation);

La terza, infine, riguarda le distinzioni, effettuate dal contratto di programma: beni sottoposti a regolazione tariffaria: tra i quali i beni di uso comune, i beni in uso esclusivo e le infrastrutture centralizzate ed i beni non sottoposti a regolazione.

Ad ogni distinzione corrisponde un diverso regime giuridico e regolatorio che si riflette sulla disciplina dei rapporti di sub concessione.

10. LA SUB CONCESSIONE IN AMBITO AEROPORTUALE

La sub concessione è il contratto mediante il quale il concessionario affida a terzi la gestione di attività che rientrano nell'oggetto della concessione aeroportuale.

Nel codice della navigazione l'istituto della sub concessione in ambito di demanio marittimo è stato introdotto con l'art. 45 bis⁶¹ del codice della navigazione.

L'impianto originale del codice della navigazione del 1942, infatti, vietava in maniera assoluta la sostituzione di terzi nell'esercizio della concessione sanzionando, addirittura, tale comportamento con la possibilità di dichiarare decaduto il concessionario che concedesse a terzi il godimento di quanto a lui assentito.

Il nuovo istituto comporta che vi sia l'introduzione di un elemento estraneo (il sub concedente) al rapporto concessorio senza che vi sia un rapporto diretto tra l'amministrazione ed il terzo.

L'autorizzazione alla sub concessione, infatti, richiesta dal concessionario ed a lui rilasciata, salvo motivi ostativi al rilascio, comporta la presa d'atto da parte dello Stato di un contratto intercorso tra parti private ma avente ad oggetto beni pubblici.

Peraltro va ancora sottolineato che, permanendo il rapporto concessorio in capo al concessionario, allo stesso soggetto rimangono anche tutti i doveri, gli obblighi e le responsabilità legate al corretto utilizzo del bene demaniale.

Non si riscontra, però, nella parte aeronautica del codice, un articolo simile né vi è un rinvio a detto articolo⁶². C'è da chiedersi pertanto se l'art. 45 bis possa essere applicato anche alla sub concessioni di demanio aeronautico.

A parere dello scrivente, dato che non si riscontrano precedenti in termini, l'art. 45 bis deve ritenersi applicabile anche al demanio aeronautico sulla base della gerarchia delle fonti indicate dall'art. 1 del codice della navigazione⁶³. Fra l'altro il meccanismo previsto dall'art.

61 art. 45 bis: "Affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione: Il concessionario, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione previa autorizzazione dell'autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione", l'articolo è stato introdotto dall'art. 2 comma del d.l. 400 del 5 ottobre 1993, convertito con modifiche il l. 494 del 4 dicembre 1993 e successivamente modificato ex art.10 co. 2, l. 88 del 16 marzo 2001.

62 Prima della riforma della parte aeronautica del codice della navigazione (d. lgs. 151/06) l'art. 699 del codice faceva rinvio alle norme della parte nautica del codice per la disciplina delle sub concessioni: art. 699: (rinvio) per quanto non è disposto nel presente titolo (beni pubblici destinati alla navigazione n.d.r.) si applicano le norme degli artt. 37 e ss. ..."

63 Il codice della navigazione, nell'indicare le "fonti del diritto della navigazione", prevede che, in materia di navigazione, marittima, interna ed aerea, si applicano il codice della navigazione, le leggi, i regolamenti e gli usi ad essa relativi; ove manchino disposizioni del diritto della navigazione e non ve ne siano di applicabili per analogia, si applica il diritto civile. La norma, dunque, non si contrappone all'art. 1 disp. prel. c.c., che fissa in generale le fonti del diritto, evidenziando la specialità del diritto della navigazione rispetto agli altri.

45 bis, pur non essendo presente nella parte aeronautica del codice è stato introdotto nel sistema aeroportuale dall'art. 3 della convenzione ENAC – Gestore.

Questo articolo, intitolato proprio sub concessioni, prevede espressamente la possibilità di sub concedere aree e locali. A differenza dell'art. 45 bis, la sub concessione richiede l'autorizzazione solo ed esclusivamente per i beni destinati alle attività aeronautiche, mentre per le aree e locali destinati alle altre attività quali ad esempio le attività commerciali, la logistica e quelle finalizzate alla somministrazione di utenze e servizi a soggetti pubblici e privati è prevista una semplice comunicazione.

11. I LIMITI ALLE SUB CONCESSIONI

Verificata l'ammissibilità in via di principio della sub concessione è necessario analizzare come, quanto e quando si può affidare a terzi.

Da una lettura sistematica delle norme generali emergono le seguenti condizioni necessarie per la stipula di una sub concessione:

- il bene deve essere ricompreso nell'oggetto della concessione e deve essere destinato ad attività strumentali al trasporto aereo;
- la possibilità di sub concessione deve essere prevista (o quantomeno non vietata) dalla normativa vigente e/o dalla norme convenzionali;
- la sub concessione non deve comportare una alterazione nel mercato dei servizi aeroportuali;
- vi deve essere l'autorizzazione da parte dell'autorità competente;
- in alcuni casi il sub concessionario deve essere in possesso di idonee certificazioni.

Non vi è dubbio che se il concessionario non ha ricevuto in concessione un determinato bene non potrà procedere a sub concedere qualcosa di cui non ha la disponibilità materiale od anche temporale. Sul punto, per quanto riguarda il settore aeroportuale, ha avuto modo

di esprimersi il Consiglio di Stato⁶⁴ che, sulla base del principio secondo cui *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, ha ribadito l'illegittimità di una sub concessione la cui durata andava oltre quella della concessione.

Un ulteriore limite posto dalla normativa alla possibilità di sub concedere è determinato dal fatto che il concedente può sub concedere solo ed esclusivamente beni secondari rispetto l'oggetto della concessione.

L'affidamento a terzi di beni espressamente indicati nell'oggetto della concessione, quali ad esempio le infrastrutture centralizzate, infatti, farebbe venir meno l'oggetto principale dell'attività societaria della società di gestione, trasformandola in qualcosa di diverso e non conforme alle regole del regolamento 521/97, poi trasfuso nel codice della navigazione per come novellato dal d. lgs. 96/2005 e s.m.i.

Di conseguenza si può con certezza affermare che il gestore non può affidare a terzi beni che costituiscono il *core business* della sua attività⁶⁵.

Ulteriore presupposto per la sub concessione è quello della sussistenza di una norma o di una disposizione convenzionale che preveda, o quantomeno non vieti, la possibilità di affidare un servizio od un bene a terzi. La legislazione vigente in materia di concessioni prevede diversi casi⁶⁶ in cui la sub concessione sia espressamente vietata e solo limitatissimi casi⁶⁷ in cui sia espressamente consentita. È da ritenersi che nel caso in cui non vi sia un espresso divieto la sub concessione sia da considerarsi possibile proprio sulla base della previsione di carattere generale contenuta nell'art. 45 bis del codice della navigazione. In ambito aeroportuale la generale ammissibilità della sub concessione è rinvenibile, oltre che nel citato art. 45 bis del codice della navigazione, anche nel combinato

64 Cfr. Consiglio di Stato, sezione VI, decisione, 15-04-1996, n. 561 in Foro It. 1996/III/375. Il Consiglio di Stato ha confermato il parere negativo espresso dal ministero dei trasporti in ordine all'atto con cui la società Aeroporti di Roma intendeva affidare ad una società privata «sub concessionaria» la realizzazione di un complesso alberghiero. L'amministrazione «vigilante», aveva correttamente rilevato che la sub concessione non può durare oltre il termine di scadenza della concessione

65 in giurisprudenza si rinvencono alcune fattispecie in cui il Giudice ha espressamente vietato la sub concessione di determinati beni ritenendoli essenziali per la configurazione di gestore aeroportuale: ad esempio la Sentenza n. 4257/2010 del Consiglio di Stato ha espressamente vietato la possibilità per il gestore di sub concedere le infrastrutture centralizzate.

66 Si legga ad esempio l'art. 5 del dpr. 296 del 13-09-2005 concernente «criteri e modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato»

67 cfr. ad esempio l'art. 11 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

disposto dell'art. 5 comma 3 e dell'art. 4 lettera c) della convenzione tipo ENAC / gestore aeroportuale e dall'art. 5 della Circolare EAL 06⁶⁸ del 15 maggio 2001.

Ulteriori limiti alla sub concessioni sono stati introdotti in via giurisprudenziale. In particolare, per quanto riguarda il settore aeroportuale, la giurisprudenza, in considerazione della normativa in materia antitrust, della natura di monopolio naturale dell'aeroporto e dei mercati presenti all'interno dell'aeroporto, ha ritenuto ammissibile la sub concessione solo quando ciò non comporta una alterazione dei mercati presenti .

Il requisito dell'autorizzazione alla sub concessione è espressamente previsto dall'art. 45 bis del codice della navigazione che, dettata con riferimento alla sola sub concessione del demanio marittimo, finisce per costituire la disciplina fondamentale dell'istituto di ogni sub concessione non vietata dall'ordinamento.

In ambito aeroportuale la necessità dell'autorizzazione alla sub concessione è espressamente prevista dall'art. 5 comma 3. della convenzione tipo e disciplinata dalla circolare ENAC EAL06 del 15/05/2001. La richiesta del gestore aeroportuale è esaminata dalla Direzione Aeroportuale che sulla base di valutazioni di natura tecnica, economica ed operativa ed in relazione al pubblico interesse decide se rilasciare o meno la necessaria autorizzazione. In seguito all'evoluzione del mercato dei servizi aeroportuali l'ENAC ha dovuto prendere in considerazione l'opportunità di porre dei limiti agli affidamenti a terzi posti in essere dal gestore aeroportuale. In particolare si evidenzia che nella bozza della revisione della Circolare ENAC APT 02A (APT 02B) relativa al rilascio del certificato di prestatore di servizi di assistenza a terra è stato affrontato il problema relativo all'entità delle attività che il prestatore certificato può affidare a terzi. Con l'introduzione di un limite quantitativo alle attività da affidare a terzi l'ENAC si pone l'obiettivo di evitare che il prestatore certificato, possa ridursi ad un mero intermediario snaturando di fatto la certificazione rilasciata. Il medesimo principio, a parere dello scrivente, dovrebbe estendersi

68 la circolare EAL 06 è attualmente oggetto di revisione: è in fase di consultazione la bozza della circolare EAL 06A.

anche al gestore aeroportuale che intende affidare a terzi la gestione della maggior parte delle attività ricevute con la concessione di gestione totale contravvenendo all'obiettivo del legislatore della riforma del codice della navigazione che ha individuato nel gestore aeroportuale il soggetto deputato allo svolgimento delle attività aeroportuali da esercitarsi in monopolio.

In merito alla natura giuridica del sub concessionario è opportuno precisare che il sub concessionario di beni aviation deve essere in possesso di idonee certificazioni rilasciate dall'ENAC.

Il regolamento di scalo⁶⁹, adottato con ordinanza della Direttore Aeroportuale, dispone che per l'accesso agli impianti aeroportuali e per l'ottenimento della disponibilità di spazi e locali per lo svolgimento di attività aeronautiche sia necessario essere in possesso di una certificazione rilasciata dall'ENAC.

12. MODALITÀ DI INDIVIDUAZIONE DEL SUB CONCESSIONARIO E GIURISDIZIONE

A prescindere da qualsiasi qualificazione si attribuisca al contratto di sub concessione, il sub concedente deve essere individuato nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza quando oggetto della sub concessione è un bene demaniale.

“La (sub) concessione di aree o di beni demaniali, quale fattore potenzialmente in grado di produrre occasioni di reddito per l'esercizio d'attività d'impresa esercitata tramite il demanio, deve essere preceduta dal confronto concorrenziale ai sensi della disciplina dell'evidenza pubblica che conforma la materia”⁷⁰.

Il principio sopra indicato non è del tutto pacifico. Come vedremo nel paragrafo successivo la giurisprudenza in materia è stata molto oscillante.

69 Il regolamento di scalo è disciplinato dalla Circolare APT19 del 26 ottobre 2005. Nella bozza tipo di regolamento di scalo all'art. 2.2 è espressamente previsto che il prestatore di servizi di assistenza a terra per ottenere la disponibilità di un bene (verbale di accesso) deve essere in possesso della certificazione prevista.

70 cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, del 25 gennaio 2005 n. 168.

Il contrasto giurisprudenziale evidenzia la difficoltà dell'interprete di applicare o meno la disciplina dei contratti pubblici (d. lgs. 163/2006)⁷¹ anche ai contratti di sub concessione aeroportuale sulla base di due ordini di problemi:

1. problema soggettivo: consiste nella possibilità o meno di qualificare il gestore aeroportuale quale organismo di diritto pubblico.
2. problema oggettivo: verificare se l'attività oggetto dell'affidamento sia strumentale e/o finalizzata all'attività svolta dal gestore aeroportuale.

La ricostruzione effettuata da parte della giurisprudenza, che sarà illustrata nei paragrafi successivi, sembrerebbe escludere la ricorrenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi in capo al gestore aeroportuale sulla base delle seguenti argomentazioni: il gestore aeroportuale non potrebbe essere qualificato né come organismo di diritto pubblico né impresa pubblica in quanto priva dei requisiti richiesti quali ad esempio l'assenza di finalità imprenditoriali. Il gestore aeroportuale, infatti, pur svolgente un pubblico servizio ha quale suo obiettivo quello di produrre degli utili. Si è ritenuto, altresì, mancante il requisito oggettivo quando oggetto della concessione siano beni non strettamente connessi al conseguimento dei fini istituzionali del trasporto aereo.

Sulla base di tale argomentazioni si è giunti, in alcuni casi, negando l'applicabilità del codice degli appalti, a ritenere legittimi affidamenti di beni aeroportuale senza alcuna procedura che avesse i caratteri della trasparenza e della concorrenzialità.

Tale conclusione non può essere in alcun modo condivisa.

La mancata applicabilità dei principi contenuti nel codice degli appalti non può escludere in maniera assoluta il ricorso a procedure trasparenti per l'assegnazione degli spazi aeroportuali.

71 Sul punto è opportuno citare il TAR Lazio, Sent. n. 982/2012 nella quale si ritiene "improprio (il) richiamo alla normativa nazionale dettata in tema di procedure di aggiudicazione delle pubbliche amministrazioni di cui al d. lgs. n. 163/2006 (c. d. codice dei contratti pubblici), essendo indubitabile che costituisce una operazione illogica, per gli effetti che ne scaturiscono a cascata, la sovrapposizione al settore che ne occupa, concernente il più limitato e peculiare ambito dell'accertamento dei requisiti di idoneità soggettivi ed economici dei soggetti che intendono effettuare l'attività di assistenza a terra negli aeroporti civili, delle norme che sono dettate per regolamentare il diverso e più ampio ambito dei contratti pubblici.

La problematica connessa all'applicabilità o meno del codice degli appalti può essere agevolmente superata in considerazione dell'autonomia del diritto della navigazione.

L'art. 1 del codice della navigazione stabilisce che, in materia di navigazione, si applicano il codice della navigazione, le leggi, i regolamenti, le norme corporative e gli usi ad essa materia relativi e, ove queste fonti non siano suscettibili di applicazione né diretta né analogica, si applica il diritto generale. Si dà, dunque, valore prevalente alle fonti proprie della materia, condizionando l'operatività del diritto generale (nel caso di specie del codice degli appalti) sia al preventivo ricorso a tutte le fonti della materia, anche di grado gerarchico inferiore, sia al non fruttuoso impiego del procedimento analogico nell'ambito della medesima materia. In altri termini, l'integrazione normativa attraverso il diritto generale si esplica dopo l'esaurimento del ricorso a tutte le fonti proprie della navigazione ed ai principi speciali (tramite l'analogia) che da esse si desumono. Questa singolare graduazione delle fonti è appunto espressione dell'autonomia giuridica del diritto della navigazione rispetto all'ordinamento generale. Il principio della procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione, a prescindere dall'applicazione o meno del codice degli appalti, è un principio immanente nel Codice della Navigazione sia nella parte aeronautica che espressamente all'art. 704 prevede l'assegnazione delle concessione di gestione totale *"... all'esito di selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica, secondo la normativa comunitaria, previe idonee forme di pubblicità ..."* che nella parte marittima che agli art. 36 e ss.⁷² e all'art 18 del regolamento di esecuzione prevedono idonee forme di pubblicità per l'individuazione di un sub concessionario.

Fra l'altro il principio della scelta del sub concessionario mediante procedura trasparente e concorsuale è perfettamente in linea con i principi comunitari previsti degli articoli da 28 a

72 Art. 37: nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione ... Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata" Art. 18 regolamento: Quando si tratti di concessioni di particolare importanza per l'entità o per lo scopo, ... il capo del compartimento ordina la pubblicazione della domanda mediante affissione nell' albo del comune ove ...".

30 (ex articoli da 30 a 36), da 43 a 55 (ex articoli da 52 a 66) del Trattato applicabili anche in materia di concessioni.

Alla medesima soluzione è giunta, una recentissima sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana⁷³, che nel confermare il principio delle Sezioni Unite della Cassazione⁷⁴ ha confermato la necessità di una procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione di un bene facente parte della concessione aeroportuale in considerazione *“della peculiarità della posizione del concessionario ... nell'ambito aeroportuale rispetto ad altre posizioni ...”* e del fatto che *“... L'ente di gestione concessionario ... negli aeroporti italiani svolge ... un complesso di attività finalizzate a soddisfare gli interessi generali della collettività al funzionamento delle aerostazioni ed all'apprestamento delle condizioni di efficienza degli aeromobili, tra le quali numerose sono affatto estranee alla assistenza diretta all'aeromobile e si appuntano su di un vasto quadro logistico costituito dalla gestione dei flussi dei passeggeri, dei bagagli, della corrispondenza, del catering ...”* di conseguenza non si può *“esonerare l'ente-organismo dall'osservanza delle regole dell'evidenza le volte in cui a tal attività minoritaria (attività non strettamente connesse all'assistenza diretta all'aeromobile) decidesse di provvedere in regime di affidamento a terzi ...”*.

Tale conclusione riprende un principio giurisprudenziale⁷⁵ secondo il quale il soggetto privato, assegnatario di una concessione da parte di una pubblica amministrazione, assume la natura di sostituto di quella pubblica amministrazione divenendo pertanto esso stesso pubblica amministrazione con tutto ciò che ne consegue.

Il ruolo di organismo di diritto pubblico comporta l'adozione dei moduli di massima trasparenza e garanzia nell'affidamento a terzi di segmenti delle proprie attività, a prescindere da qualsiasi valutazione in merito all'intensità o del grado di interesse pubblico sotteso alle attività svolte. Di conseguenza il gestore aeroportuale è tenuto a svolgere

⁷³ Consiglio di Giustizia Amministrativa sentenza n. 612 del 11 luglio 2012. Ad una medesima soluzione è giunto anche il TAR Lazio, Sez. III TER del 2 aprile 2013 che ha confermato la necessità di una procedura competitiva anche in ambito aeroportuale.

⁷⁴ Cassazione Sezioni Unite, Ordinanza n. 23322 del 4 ottobre 2009.

⁷⁵ ex plurimis Consiglio di Stato sentenza n. 5473/2005.

procedure ad evidenza pubblica non solo quando si tratta di sub concedere beni aviation ma anche quando si tratta di beni non aviation comunque da considerare strumentali al trasporto aereo⁷⁶ a condizione che vi sia un interesse concorrenziale all'ottenimento del bene.

Nel caso in cui in gestore aeroportuale dovesse ritenere di non dover ricorrere a procedure ad evidenza pubblica o nell'eventualità in cui la procedura andasse deserta, sarebbe necessario comunque prevedere una clausole di salvaguardia del diritto all'accesso di eventuali *new entrants*. Al fine di garantire detta opportunità (nell'eventualità ad esempio in cui si dovesse liberalizzare il mercato - per gli aeroporti al di sotto della soglia pari a 2.000.000 di pax prevista dal d. lgs. 18/99 per la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra - o in quella in cui si dovesse verificare che vi fosse una richiesta di spazi superiore all'offerta) si dovrebbe predisporre una clausola sulla base della quale i contratti di sub concessione dovrebbero comunque ritenersi delle assegnazioni temporanee fino all'espletamento di una eventuale gara per l'individuazione del sub concessionario.

È di tutta evidenza che la costituzione della società in house mediante spin-off di una ramo d'azienda, in cui è compreso un bene demaniale, non necessità di una procedura ad evidenza pubblica. La procedura ad evidenza pubblica si renderà necessaria, invece, se la società in house dovesse cedere delle quote societarie.⁷⁷

È opportuno segnalare, comunque, che, nonostante il principio della concorsualità per l'assegnazione di aree demaniali aeroportuali sia ormai un punto fermo della giurisprudenza comunitaria, non mancano casi in cui la giurisprudenza nazionale ritiene

⁷⁶ Come vedremo nel paragrafo successivo il Consiglio di Giustizia Amministrativa, organo di secondo grado della Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana, con sentenza n. 590 del 2011 ha avuto modo di chiarire che il criterio dell'interesse concorrenziale è il discriminare per stabilire l'esistenza o meno dell'obbligo della procedura competitiva.

⁷⁷ secondo quanto previsto da una delibera del Comitato Tecnico Economico e Giuridico (CTEG) dell'ENAC, anche per le società in house del gestore aeroportuale la selezione di un eventuale nuovo socio deve avvenire mediante procedure competitive ad evidenza pubblica. Il CTEG ha affermato questo principio a margine della valutazione delle procedure con le quali le società di gestione dopo aver costituito delle società ad hoc per la gestione dei servizi di assistenza a terra ne cedevano una quota a soggetti terzi senza lo svolgimento di una procedura competitiva.

che vi siano margini per disporre dei beni demaniali senza procedure ad evidenza pubblica⁷⁸.

Anche in merito alla giurisdizione, nonostante i contrasti giurisprudenziali, sembrerebbe che non vi debbano essere dubbi sull'individuare il giudice amministrativo competente in merito alle procedure per l'individuazione del sub concessionario mentre la competenza sulle vicende relative al contratto di sub concessione resterebbero di competenza del giudice ordinario.

I contrasti giurisprudenziali in merito alla competenza o meno del giudice amministrativo, nascono, ancora una volta, dalla mancata considerazione della autonomia del diritto della navigazione e della regolamentazione ad essa riferita.

La tesi⁷⁹ che sostiene la competenza del Giudice Ordinario si fonda sulla seguente considerazione: *"... la giurisdizione appartiene al giudice ordinario se la pretesa (contrasto tra più soggetti interessati ad ottenere la sub concessione n.d.r.) trovi la propria origine in un rapporto tra il concessionario e il terzo, sempre che la Amministrazione concedente resti totalmente estranea a detto rapporto derivato e non possa ravvisarsi alcun collegamento tra l'atto autoritativo concessorio e il rapporto medesimo, essendo il primo un semplice presupposto del secondo ..."*

Tale previsione nella realtà non può in alcun caso verificarsi.

Come sopra evidenziato, infatti, tutte le attività che comportano una qualche forma di rendita per il gestore aeroportuale sono sottoposte alla regolamentazione tariffaria prevista dalla Direttiva CIPE n. 51/2008 e disciplinate dal contratto di programma stipulato tra ENAC e Gestore Aeroportuale.

⁷⁸ sul punto si segnala l'ordinanza del TAR Lazio n. 3155/2010 con la quale è stato ritenuto legittimo un affidamento diretto in quanto il bene affidato non ha alcuna connessione con la gestione del servizio aeroportuale, né lo stesso è destinato all'uso da parte dei vettori aerei, come richiesto dall'art. 213 del codice dei contratti.

⁷⁹ da ultimo Consiglio di Giustizia Amministrativa, sentenza 10 settembre 2010 n. 1197.

Il sub concedente, inoltre, anche nell'eventualità in cui la sub concessione non sia soggetta ad autorizzazione da parte dell'ENAC, è tenuto al rispetto della normativa emanata dal concedente sia per quanto riguarda i profili di safety che di security.

Tutti gli operatori presenti in ambito aeroportuale, infatti, sono tenuti al rispetto delle norme contenute nel Regolamento di Scalo⁸⁰ e nel Piano Nazionale di Sicurezza⁸¹ di conseguenza nessun sub concessionario potrà mai trovarsi nella situazione di essere svincolato dalla vigilanza dell'ente concedente.

Alla luce di quanto sopra, in considerazione della natura demaniale delle infrastrutture aeroportuali, delle regolamentazione tariffaria, della disciplina in materia di safety e security aeroportuale, non si può che confermare che le procedure di individuazione di un sub concessionario devono essere svolte secondo criteri di trasparenza che consentano il rispetto del principio concorrenziale previsto dalla normativa comunitaria e dal combinato disposto degli artt. 704 e 36 e ss. del codice della navigazione e che le eventuali controversie relative a dette procedure sono di competenza del giudice amministrativo.

A parere dello scrivente, al fine di superare ogni problematica interpretativa sia in merito alle modalità di scelta del sub concessionario che alla competenza giurisdizionale in caso di controversie, proprio in considerazione dell'autonomia del diritto della navigazione, la materia delle sub concessioni in ambito aeroportuali potrebbe essere disciplinata da un Regolamento ad hoc dell'ENAC⁸².

80 Il regolamento di scalo, previsto dalla Circolare ENAC APT19 del 26 ottobre 2005, evidenzia, in particolare, gli obblighi che i vari soggetti che operano in aeroporto assumono reciprocamente e nei confronti dell'ENAC e le condizioni in base alle quali sono fornite le differenti prestazioni.

81 il Piano Nazionale di Sicurezza è il documento predisposto dall'ENAC attraverso il quale si assicura, in un quadro di cooperazione internazionale, l'incolumità dei passeggeri, degli equipaggi, degli operatori aeroportuali, del pubblico e delle infrastrutture aeroportuali, nonché la regolarità ed efficienza dell'aviazione civile nei confronti di atti di interferenza illecita.

82 in appendice si riporta una bozza del regolamento che potrebbe essere portato all'attenzione del Consiglio di Amministrazione dell'ENAC per una eventuale adozione.

13. L’AFFIDAMENTO A TERZI DEI BENI. CASISTICA

Dopo aver individuato la tipologia di beni che possono essere oggetto di sub concessione e le modalità con le quali questi vengono assegnati, procediamo ad analizzare i casi più frequenti e controversi.

13.1 GLI SPAZI COMMERCIALI

Gli spazi destinati ad attività commerciale sono qualificati come aree non aviation e non sono sottoposti ad attività di regolazione. La realizzazione e l'utilizzo di questi spazi è soggetta ad una pianificazione dal momento che il gestore aeroportuale è tenuto ad indicare, nel piano di utilizzo del terminal, quali aree verranno destinate ad attività commerciali. Eventuali modifiche al piano quali ampliamento delle aree destinate a dette attività deve comunque essere autorizzato da parte dell’ENAC. È opportuno sottolineare che gli standard internazionali elaborati dall’ICAO prevedono un rapporto tra le aree destinate ad attività commerciali e quelle che devono essere destinate ad attività operative. Sulla base della considerazione che anche gli spazi commerciali sono limitati è necessario anche in questo caso porsi il problema legato alle modalità di individuazione del sub concessionario.

In considerazione del numero limitato degli spazi anche in rapporto alla tipologia delle attività che possono essere svolte in aeroporto, nell’eventualità in cui vi dovessero essere più richieste di spazi commerciali rispetto a quelli disponibili, il gestore aeroportuale dovrebbe essere tenuto a svolgere procedure concorrenziali.

Il principio della trasparenza dovrebbe essere indiscutibile, ma in alcuni casi la giurisprudenza ha ritenuto di limitare la portata di questo principio.

In una controversia decisa dal TAR Lazio⁸³ relativa alla sub concessione di un box per lo svolgimento del servizio di prenotazione del servizio di noleggio con conducente è stato ritenuto che a prescindere dal numero di richiedenti non sia necessaria una procedura ad

83 T.A.R. Lazio Roma Sez. III ter, , n. 10837 del 05 novembre 2009

evidenza pubblica. Il TAR ha, infatti, statuito che *“è quanto meno dubbio che, sulla base dell'attuale disciplina codicistica, per le sub concessioni di servizi di importo ridotto (id est sotto soglia) sussista l'obbligo per il committente di indire la procedura ad evidenza pubblica, essendo egli obbligato solo a valutare le richieste, che gli siano eventualmente pervenute, secondo principi di trasparenza e comunque garantendo la par condicio fra gli istanti ...”*.

C'è da chiedersi, in questi casi, come possa essere garantita la trasparenza

Il caso esaminato ha, infatti, evidenziato come il ricorrente non abbia potuto partecipare alla selezione proprio perché non aveva avuto notizia della disponibilità dello spazio aeroportuale.

Più coerente con l'esigenza di trasparenza è la decisione n. 6481 del 5 ottobre 2004 del Consiglio di Stato, con la quale è stata annullata la sentenza del TAR Veneto n. 3014/2003, solo dopo aver verificato che la scelta del sub concessionario di una area di mq. 35 all'intero dell'aeroporto di Venezia era avvenuta tramite una procedura selettiva, preceduta dall'invio delle lettere di invito in cui era indicata la destinazione dell'area.

13.2 I PARCHEGGI

Sicuramente uno dei casi più controversi riguarda l'affidamento a terzi delle aree destinate a parcheggi. Provvediamo ad inquadrare il bene nelle categorie indicate al paragrafo 1.4.

I parcheggi rientrano nella fattispecie dei beni strumentali alla navigazione aerea, non sono destinati alle attività aeronautiche e non sono sottoposti a regolazione tariffaria ex ante ma a secondo delle caratteristiche dell'aeroporto potrebbero essere soggetti a regolazione.

Sul punto il Consiglio di Giustizia Amministrativa, con la sentenza n. 612 del 11 luglio 2012 sembrerebbe aver posto fine ad una lunga controversia giurisprudenziale in merito alla qualificazione giuridica delle aree destinate a parcheggi in aeroporto. Questa sentenza ha posto fine ad un lungo contenzioso avviato innanzi il TAR Sicilia – Sezione di Palermo che

ha comportato il pronunciamento delle Sezioni Unite della Cassazione prima di arrivare ad un pronunciamento definitivo.

La problematica era legata all'analizzare se vi fosse la necessità di procedere ad una procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione dell'area destinata a parcheggio in ambito aeroportuale con la contestuale assegnazione del servizio del c.d. "car valet".

Secondo il Consiglio di Giustizia Amministrativa *"la vocazione delle aree di parcheggio, su sedime appartenente al demanio aeronautico e pur esterno all'area strettamente aeroportuale ad accesso limitato (airside), infatti, non è quella di soddisfare un interesse generale ma indifferenziato alla sosta ed alla custodia dei veicoli della cittadinanza ma è quella di consentire che si realizzi una delle condizioni fondamentali per il funzionamento di una moderna aerostazione, quella dell'accesso e della mobilità dei passeggeri, attraverso l'uso della autovettura privata e come alternativa reale al trasporto pubblico (su rotaia o su gomma, collettivo o individuale)".*

L'attrazione del bene "parcheggio" nell'ambito del soddisfacimento dell'interesse della collettività al funzionamento di una aerostazione comporta l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione di soggetti terzi cui sub concedere le aree di sosta dei veicoli nell'area antistante l'aerostazione (landside).

13.3 LE ATTIVITÀ DI RISTORAZIONE

Fra le varie attività presenti in aeroporto ve ne son alcune che sono avvertite come essenziali per il funzionamento dell'aeroporto, o quanto meno, la cui assenza è recepita dai passeggeri come un fattore negativo per il proprio confort, tanto da poter costituire un fattore discriminante nella scelta di un ulteriore transito in quell'aeroporto, lì dove sia possibile una soluzione alternativa: sono certamente tali le attività di ristorazione.

L'affermarsi di questa considerazione ha comportato dei riflessi anche sul rapporto che si viene ad instaurare tra il gestore aeroportuale ed il soggetto cui vengono affidati i locali destinati alla ristorazione e sulle valutazioni effettuate in merito alla giurisdizione.

Ancora un volta si rintracciano in giurisprudenza precedenti contrastanti.

Il TAR Veneto⁸⁴ ha avuto modo di occuparsi di una procedura relativa all'affidamento del servizio di ristorazione all'interno dell'aeroporto. Il TAR nel qualificare l'affidamento del servizio quale sub concessione ha ritenuto esistente la competenza del giudice amministrativo sulla base del principio elaborato dalla giurisprudenza prima dell'emanazione del codice degli appalti secondo il quale tutti gli atti riconducibili allo stato fossero di competenza del Giudice Amministrativo. Il giudice forniva, altresì, una interpretazione degli atti riconducibili allo Stato ricomprendendovi tutti quegli atti emanati da soggetti svolgono pubbliche funzioni.

A soluzione diversa giunge il TAR Milano⁸⁵, che in una procedura analoga a quella precedentemente analizzata, relativa all'assegnazione della gestione e l'organizzazione dell'attività di ristorazione all'interno dell'aeroporto.

Secondo la ricostruzione effettuata dal TAR l'attività di gestione e organizzazione dell'attività di ristorazione non rientra nell'oggetto della concessione e pertanto nello svolgimento di tali attività il gestore aeroportuale non opera quale soggetto svolgente pubbliche funzioni.

Tale considerazione, se al momento dell'emanazione della sentenza poteva essere in qualche modo sostenibile, oggi, in considerazione dell'evoluzione della figura del gestore aeroportuale e del concetto di strumentalità di un servizio al trasporto, non è più sostenibile. La nuova impostazione dell'art. 705 del codice della navigazione riconosce la rilevanza pubblicistica a tutte le attività, svolgono in ambito aeroportuale.

⁸⁴ Tar Veneto, sentenza n. 1029 del 28 marzo 2007

⁸⁵ Tar Milano n. 266 del 15 febbraio 2007

In merito a questa attività, oltre ai dubbi sopra indicati, si pone un'ulteriore problema: è necessaria o meno l'autorizzazione dell'ENAC? Come sopra evidenziato, secondo quanto previsto dall'art. 3 della convenzione, l'autorizzazione dell'ENAC è prevista per l'affidamento in sub concessione di aree e locali destinati alle attività aeronautiche mentre non lo è per le altre attività intendendosi come tali le attività commerciali, la logistica e quelle finalizzate alla somministrazione di utenze e servizi a soggetti pubblici e privati.

L'attività di ristorazione rientra nelle attività aeronautiche? Da una analisi della normativa, il servizio ristorazione potrebbe essere ricondotto all'attività aeronautica sulla base di quanto previsto dal punto al punto 11 dell'allegato "A" al d. lgs. 18/99⁸⁶ che espressamente prevede quale servizio di assistenza a terra la ristorazione ed il catering. Secondo quanto riportato nelle definizioni del decreto si intende per assistenza a terra, il servizio, tra quelli elencati nell'allegato A, reso in un aeroporto ad un qualsiasi utente. Infatti se il legislatore avesse voluto limitare l'inquadramento dei servizi di assistenza a terra solo a quelli effettuati nei confronti del vettore si sarebbe utilizzato il termine utente di aeroporto o vettore. Alla luce di quanto sopra il servizio di ristorazione e catering sono da ritenere rientranti nelle attività aeronautiche per le quali è richiesta l'autorizzazione da parte dell'ENAC. Ma non potrebbe essere diversamente, il legislatore ha voluto richiedere l'autorizzazione ENAC per la sub concessione di quei beni che vengono ritenuti essenziali al trasporto aereo e fra questi non può escludersi il servizio di ristorazione.

13.4 GLI SPAZI PUBBLICITARI

Un'ulteriore fonte di ricavo per il gestore aeroportuale è quella relativa al canone relativo alla cessione di spazi aeroportuali per la realizzazione di impianti pubblicitari. Detti spazi, pur non rientrando né negli spazi aviation né in quelli sottoposti a regolamentazione sono disciplinati nel Piano di utilizzo della aerostazione che individua specificatamente quante aree possono essere dedicate a detta attività e dove devono essere collocate.

⁸⁶ come vedremo nel paragrafo successivo il d. lgs. 18/99 disciplina i servizi di assistenza a terra prestati in ambito aeroportuale.

Anche in questo caso la giurisprudenza ha palesato notevoli difficoltà sull'inquadramento giuridico della problematica ed in particolare alla qualificazione giuridica del rapporto che si instaura tra gestore aeroportuale ed utilizzatore degli spazi pubblicitari.

A seconda della soluzione accolta le modalità di scelta del contraente sono pressoché consequenziali.

Si può sicuramente escludere anzitutto, che si sia in presenza di un appalto di servizi, in quanto tale fattispecie ricorre quando l'Amministrazione - o meglio - il "soggetto aggiudicatore" affida ad un'impresa un servizio da rendere a proprio vantaggio, dietro pagamento di un corrispettivo.

Nel caso in esame, di contro, il gestore riceve - e non paga - un canone per l'affidamento in esclusiva degli spazi pubblicitari (dunque si tratta di un contratto attivo e non passivo, qual è invece l'appalto), e non beneficia dell'attività svolta dall'affidatario, che è rivolta verso terzi (cioè i fornitori degli spazi pubblicitari).

Escluso il rapporto di appalto, il rapporto che si viene ad instaurare può essere inquadrato in due diverse tipologie, con le conseguenze che ne derivano in particolar modo per quanto riguarda le modalità di scelta del contraente.

Il rapporto posto in essere dalle parti può essere ricondotto o ad un contratto di locazione tra soggetti privati, relativo all'assegnazione di appositi spazi o un rapporto di sub concessione di servizio pubblico.

Il TAR Sardegna con sentenza n. 1772/2002 ha ritenuto detta attività riconducibile ad un servizio pubblico dal momento che "si sostanzia, sul piano oggettivo, in un'attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi e collocata in un ordinamento di settore al vertice del quale è posta un'autorità pubblica di vigilanza, indirizzo e controllo (cfr. Cons. Stato, IV sez., 29/11/2000 n° 6325; Cons. Stato, V sez., 15/3/2001 n°1514).

Caratteristiche queste che si riscontrano nell'odierna fattispecie, dove ciò che viene ceduto non sono gli spazi pubblicitari in sé e per sé, bensì il diritto di utilizzarli per fornire agli utenti

dell'aeroporto il servizio pubblicità, da rendere sulla base di un rapporto regolato nel preminente interesse pubblico, soggetto a poteri di indirizzo e controllo da parte del gestore aeroportuale e relativo ad un settore all'apice del quale è posta un'amministrazione pubblica, l'ENAC, in sostituzione della quale opera il medesimo gestore aeroportuale.

Di conseguenza, la scelta del contraente deve necessariamente avvenire attraverso un procedimento di tipo concorsuale che costituisce un principio generale dell'ordinamento, in base ai quali "le pubbliche amministrazioni (ed altrettanto vale per i loro concessionari), devono individuare i propri contraenti (siano essi appaltatori o concessionari) attraverso procedimenti di tipo concorsuale ed ogni diversa modalità che consenta di escludere tale procedura è da considerare eccezionale e tipica.⁸⁷.

Alle medesime conclusioni si giunge considerando il rapporto de quo come sostituzione di un terzo in un servizio comunque rientrante tra quelli forniti dalla società concessionaria dell'aeroporto.

Come ritenuto da Cons. St., Sez. VI, 27.3.2001, n. 1757 con riferimento al bar posto all'interno dell'aerostazione di Bologna, essendo espressamente menzionato nella concessione a SAB Aeroporto G. Marconi di Bologna S.p.A. tra i servizi di assistenza e conforto ai passeggeri anche il "servizio bar", esso "rientrava dunque a pieno titolo nell'oggetto della concessione e la sua gestione era ricompresa tra le funzioni trasferite alla Società concessionaria, con la conseguenza che l'affidamento a terzi di tale servizio doveva avvenire nel rispetto delle procedure previste per le pubbliche gare e con le specifiche garanzie procedurali in ordine alla scelta del contraente".

La fattispecie non è perfettamente assimilabile a quella in oggetto, sia perché il servizio bar è pressoché indispensabile nella gestione di un'aerostazione e dunque è cosa ben diversa dalla gestione degli spazi pubblicitari, sia in quanto il "servizio" gestione degli spazi pubblicitari non è contemplato espressamente tra quelli trasferiti alla concessionaria.

87 cfr. T.A.R. Sardegna 17/3/1994 n°167 e 6/4/1994 n°297, T.A.R. Lombardia - Milano, I° sez., 10/10/1988 n°966 e 29/6/1999 n°2523

Tuttavia, in considerazione del fatto che la convenzione concerne l'affidamento - tra l'altro - della "gestione ... e l'uso degli impianti e delle infrastrutture aeroportuali, comprensivi dei beni demaniali" (art. 1), e consente l'affidamento in sub concessione sia "di aree e locali destinati alle attività aeronautiche" (art. 3, c. 1), sia "di aree e locali destinati alle altre attività, si deve ritenere che anche l'assegnazione di spazi pubblicitari possa essere ricompreso nell'oggetto della concessione.

Tale ricostruzione testimonia ancora una volta come il concetto di strumentalità si sia sempre più esteso fino a ricomprendere tutte le attività che sui svolgono in ambito aeroportuale.

La concessione dei beni demaniali, infatti, corrispondendo all'esigenza di consentire all'Amministrazione di provvedere nel modo più conveniente e redditizio all'impiego del proprio patrimonio, e assolvendo nel contempo all'essenziale funzione di consentire a tutti i soggetti dell'ordinamento di partecipare, a parità di condizioni, alla redistribuzione delle risorse pubbliche che attraverso il sistema degli affidamenti pubblici viene effettuata, devono sottostare al procedimento di gara.

13.5 LE INFRASTRUTTURE CENTRALIZZATE

Sono definite infrastrutture centralizzate gli impianti aeroportuali che per motivi di complessità, costo o impatto ambientale non possono essere suddivisi o duplicati presso un aeroporto⁸⁸. Per questi motivi ENAC, su richiesta dell'ente gestore aeroportuale, può riservare la gestione di tali infrastrutture centralizzate in via esclusiva al Gestore Aeroportuale, rendendone obbligatorio l'utilizzo da parte di tutti gli utenti aeroportuali.

88 A titolo esemplificativo, esse sono: Gestione sistema di smistamento e riconsegna bagagli (BHS); Gestione tecnica pontili (loading bridge o finger) per imbarco/sbarco passeggeri o altri sistemi non frazionabili di trasporto passeggeri; Gestione impianti centralizzati di alimentazione, condizionamento e riscaldamento aeromobili; Gestione sistemi centralizzati di sghiacciamento aeromobili; Gestione sistemi informatici centralizzati (informativa al pubblico, sala annunci, sistema di scalo CUTE); Gestione impianti statici centralizzati di distribuzione carburante; Gestione impianti centralizzati di stoccaggio e lavaggio materiali di catering.

Le infrastrutture centralizzate rientrano fra quei beni per i quali è prevista una regolazione tariffaria ex ante.

Le società di gestione, nell'ottica della riduzione dei costi e dell'ottimizzazione dei processi aziendali, procedono sempre più spesso all'esternalizzazione di attività che a loro parere non rientrano nel *core business* dell'azienda.

Sul punto si evidenzia un gruppo di sentenze del TAR Milano⁸⁹, confermate dal Consiglio di Stato,⁹⁰ che hanno valutato la legittimità dell'affidamento a terzi della gestione delle le c.d. infrastrutture centralizzate così come individuate dal combinato disposto dell'art. 9 del d.lgs. 18/99 e dal relativo allegato "B".

Secondo la ricostruzione effettuata dal TAR Milano, la Direttiva CEE n. 96/67, consentendo di affidare la gestione delle infrastrutture, ad "altri enti" rispetto a quello di gestione dell'aeroporto, giustificerebbe la possibilità di delegare a terzi la gestione delle infrastrutture centralizzate. La ricostruzione appare, da un punto di vista strettamente formale, perfettamente in linea con la normativa comunitaria. È opportuno, però, precisare che la normativa comunitaria prende in considerazione sistemi normativi profondamente diversi tra loro e, di conseguenza, cerca con una medesima norma di disciplinare fattispecie profondamente diverse tra loro. Riconoscere la possibilità di affidare ad altri enti la gestione delle infrastrutture centralizzate è una opzione possibile in quei paesi in cui il gestore aeroportuale non esercita l'impresa aeroportuale ma si limita a vigilare sul corretto andamento delle operazioni aeroportuali. Questa opzione, quindi, non si conforma alla realtà italiana in cui il gestore aeroportuale è "il soggetto cui è affidato ... il compito di amministrare e di gestire ... le infrastrutture aeroportuali ..." (art. 705 c.n.). A tale conclusione era già pervenuto il legislatore italiano che nel recepire la direttiva comunitaria aveva escluso dall'art. 9 (L'ENAC ... riserva la gestione delle infrastrutture centralizzate ... all'ente di gestione ... che ne assicura la gestione in via esclusiva ...) la possibilità di

89 Cfr. TAR Lombardia — Milano, sez. I, 23 aprile 2009 nn. 3538, 3539, 3540, 3541.

90 Cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 5 luglio 2010 n. 4257.

affidare ad enti diversi dal gestore aeroportuale la gestione delle infrastrutture centralizzate attribuendola in via esclusiva al gestore aeroportuale. La sentenza, quindi, sebbene dal punto di vista formale appare perfettamente in linea con la direttiva comunitaria nel merito la stessa appare in contrasto con la realtà e la normativa italiana. In tal senso si è espressa, altresì, l'Avvocatura dello Stato che, con parere del 24 settembre 2009 ha ritenuto che "dal tenore letterale della citata disposizione (art. 9 d. lgs. 18/99) si evince chiaramente che il legislatore ha voluto riservare al gestore aeroportuale la gestione delle infrastrutture centralizzate. Invero, il Legislatore con l'espressione "ne assicura la gestione in via esclusiva" intende attribuire alla società aeroportuale la diretta gestione delle strutture centralizzate non potendosi limitare l'attività del gestore aeroportuale - ciò anche in base agli impegni assunti con la sottoscrizione sottostante la concessione di gestione totale – ad una mera vigilanza sulla società che realmente gestisce le infrastrutture centralizzate ...". L'impostazione dell'avvocatura appare perfettamente in linea con la normativa relativa all'introduzione del modello della gestione totale quale modello unico per la gestione degli aeroporti italiani. Tale normativa, consacrata nel nuovo art. 705 del codice della navigazione ha voluto affidare al gestore il compito di esercitare l'impresa aeroportuale svolgendo direttamente, quantomeno, tutte le attività indispensabili a consentire il trasporto aereo. Riconoscere al gestore la possibilità di affidare a terzi tutte o la maggior parte delle attività connesse alla concessione comporterebbe la riduzione del ruolo del gestore da soggetto specializzato a compiere attività aeronautiche a mero mediatore ed organizzatore di un servizio.

Procedendo nell'esame della sentenza, il TAR, dopo aver ritenuto legittima dal punto di vista sostanziale l'affidamento a terzi della gestione delle infrastrutture centralizzate, valutando il caso dal punto di vista della normativa antitrust, considerando la gestione di ogni infrastruttura centralizzata un mercato autonomo, ha evidenziato che la sub concessione delle infrastrutture centralizzate è ammissibile solo quando ciò non si traduca in un limite alla liberalizzazione a prescindere dalla tipologia di attività svolte.

A prescindere, quindi, dalla soluzione cui si perviene in merito alla possibilità di delegare a terzi la gestione delle infrastrutture centralizzate appare indiscutibile il principio secondo il quale le infrastrutture aeroportuali devono essere amministrate secondo criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori che garantiscano l'accesso a tutti i prestatori di servizi di assistenza a terra.

Tale conclusione appare perfettamente in linea con la direttiva comunitaria secondo la quale, al fine di garantire una concorrenza leale, l'attività di gestione delle infrastrutture deve essere ben distinta da quella dell'assistenza a terzi e che i profitti derivanti dalla prima attività non possano essere utilizzati per finanziare la seconda.

13.6 ASSEGNAZIONE DI SPAZI OPERATIVI: BENI AD USO ESCLUSIVO E AD USO COMUNE

Per questa tipologia di beni il gestore è tenuto a garantirne l'utilizzo a tutti i richiedenti e con le tariffe che vengono determinate con il contratto di programma.

Detti beni costituiscono sono i beni necessari per lo svolgimento dell'attività operativa, la cui mancanza impedirebbe al vettore aereo di effettuare il servizio di trasporto.

Il Gestore, pertanto, è tenuto a garantire la disponibilità di questi beni in coerenza con i programmi operativi delle Compagnie Aeree.

Questi beni, per definizione, devono essere sempre in grado di soddisfare le richieste dei vettori aerei e pertanto il gestore è obbligato a monitorare la disponibilità di detti beni per adottare gli eventuali interventi correttivi di competenza e per ottimizzare la risoluzione di possibili anomalie o alterazioni del programma operativo.

L'assegnazione si effettua sulla base di principi di equità e trasparenza, partendo dalla domanda complessiva espressa e dalla necessaria garanzia del rispetto dei livelli minimi di servizio stabiliti nella Carta dei Servizi. L'attribuzione operativa ad un Operatore aeroportuale (sia esso handler o vettore) terrà quindi conto della disponibilità della risorsa, del posizionamento logistico della stessa, delle dotazioni tecniche che la caratterizzano, dei vincoli imposti dalle esigenze di sicurezza.

In base a tutti questi elementi il gestore definisce un piano stagionale di assegnazione delle risorse, sulla base del traffico programmato e sulle curve di domanda tipiche dei sottoprocessi (tipicamente passeggeri, bagagli e merci) in percentuale per ogni compagnia aerea.

Nell'eventualità in cui i beni non dovessero essere sufficienti il gestore dovrà richiedere la limitazione del numero degli utenti aeroportuali nelle more della realizzazione di nuovi beni per soddisfare le richieste di tutti gli utenti. Nel caso di limitazioni all'accesso gli utenti autorizzato dovranno essere individuati mediante gara ad evidenza pubblica secondo quanto previsto dall'art. 11 del d. lgs. 18/99.

13.7 ASSEGNAZIONE DI BENI ED AREE AGLI ENTI DI STATO

Fra le aree che il gestore aeroportuale concede a terzi vi sono quelle che vengono destinate ai vari enti di Stato.

Per l'assegnazione di questa tipologia di beni, che per evidenti ragioni di opportunità non può essere soggetta a gara, un ruolo rilevante è attribuito alla locale Direzione dell'ENAC.

Secondo l'art. 718 del codice della navigazione è assegnato all'ENAC il ruolo di effettuare il coordinamento tra i vari enti di stati presenti nell'aeroporto. Coordinamento che si svolge anche in occasione dell'assegnazione dei beni: la Direzione Aeroportuale, infatti, previa acquisizione delle richieste degli enti di stato e verifica dell'utilizzo dei beni per attività da svolgersi in ambito aeronautico⁹¹, provvede a convocare una conferenza di servizi al fine di individuare gli spazi da destinarsi ad ogni ente sulla base delle rispettive competenze.

14. LA NATURA GIURIDICA DEL CONTRATTO DI AFFIDAMENTO A TERZI DI BENI AEROPORTUALI.

Dall'analisi delle giurisprudenza sopra indicata emerge chiaramente come vi siano diverse teorie in merito alla natura giuridica dei contratti con i quali il gestore aeroportuale affida a terzi l'utilizzo di spazi aeroportuali.

91 è stata contestata, ad esempio, da alcuni gestori aeroportuale la richiesta da parte della Polizia di assegnare delle aree dove far alloggiare i cani poliziotti sulla base della considerazione che detti cani vengono utilizzati per l'effettuazione dei controlli in ambito aeroportuale.

Si è evidenziato come a secondo della tipologia del bene affidato vi siano degli adempimenti burocratici da assolvere (autorizzazione o semplice notifica al concedente) e una libera disponibilità o meno nel determinare il canone del contratto.

Il rapporto che viene in essere tra gestore e terzo, anche se astrattamente ammissibile in forza della previsione dell'art. 35 della L. 392/78⁹², non può essere configurato come un contratto di locazione.

La locazione si configura, infatti, come un contratto a prestazioni corrispettive, caratterizzato dal trasferimento del diritto di godimento del bene, a fronte della corresponsione di un canone. Detto rapporto sinallagmatico non subisce variazione in caso di limitazioni all'utilizzo nel caso in cui il bene sia suscettibile di diversi usi. Tuttavia nel momento in cui i terzi vengono gravati di obblighi comportamentali finalizzati al soddisfacimento di bisogni di interesse generale, promananti dal rapporto concessorio intercorrente tra il gestore e l'amministrazione concedente quali quelli previsti ad esempio dal Regolamento di Scalo, dal Piano Nazionale di Sicurezza e dal Piano di Sviluppo Aeroportuale si fuoriesce dallo schema locativo per integrare la diversa fattispecie della sub concessione⁹³. Di conseguenza il contratto di locazione di un bene appartenente al demanio aeroportuale potrebbe essere sottoscritto solo quando il bene venga sdemanializzato o quando perda ogni strumentalità al demanio aeroportuale.

Resta pertanto la qualificazione quale sub concessione utilizzata dal legislatore nell'allegato 1 (Convenzione tipo per l'affidamento delle gestioni aeroportuali) alla Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, n. 12479AC del 20 ottobre 1999.

92 anche se la disposizione è limitata ad escludere la possibilità di richiedere l'indennità di avviamento in caso di cessazione di rapporti di locazione relativi ad immobili complementari o interni agli aeroporti, da tale previsione si può assumere che potenzialmente potrebbe stipularsi un contratto di locazione anche in relazione e beni aeroportuali.

93 cfr. Cassazione Civile sez. I, 7 novembre 1989, n. 4645: "Qualora il concessionario di servizi aeroportuali (nella specie, società Sea, concessionaria degli aeroporti di Milano-Linate e Milano-Malpensa), avvalendosi di autorizzazione all'uso ricevuta dalla amministrazione concedente, dia in uso a terzi, dietro corrispettivo, terreni o fabbricati facenti parte del demanio dell'aeroporto, il relativo contratto esula dalla locazione, ..., se gli immobili ceduti vengano impiegati da detti terzi non per scopi propri, collegati con le esigenze dello scalo soltanto in via eventuale ed indiretta, ma per attività inerenti quei servizi, comprese o meno fra quelle che il concessionario potrebbe svolgere direttamente (nella specie, prestazioni di agenzia doganale di spedizione), atteso che, in tale ipotesi, sono configurabili gli estremi della sub-concessione, mantenendo detti immobili una funzione strumentale rispetto ai complessivi compiti affidati al concessionario stesso per il buon funzionamento dell'aeroporto.

L'atto concessorio con il gestore aeroportuale, infatti, prevede la facoltà di affidare a terzi le aree oggetto della concessione; pertanto, ciò che viene in rilievo è un rapporto derivato dal primo, collegato e vincolato alla concessione che ne rappresenta il presupposto ed alla cui sorte lo stesso rimane legato, rimanendo il rapporto pur sempre condizionato dalle vicende di quest'ultimo.

Infine in considerazione dell'evoluzione del trasporto aereo è da ritenersi che l'aspettativa dei passeggeri verso l'aeroporto sia mutata: il passeggero arrivando in aerostazione si aspetta ormai di trovare tutti i servizi necessari per trascorrere al meglio il periodo di sosta in aeroporto. Il valore del corretto funzionamento dell'aeroporto, in aggiunta ad una normativa in materia di safety e di security emessa dall'ente concedente determina che il fenomeno dell'affidamento a terzi di beni aeroportuali sia ormai del tutto assorbito nella sfera pubblicistica con il prevalere della figura della sub concessione rispetto a quella della locazione e della necessità di procedure concorsuali che consentano al gestore aeroportuale di individuare il miglior contraente che possa garantire gli standard qualitativi previsti dalla carta dei servizi aeroportuali.

La natura pubblicistica della sub concessione aeroportuale, a prescindere dall'oggetto della stessa, è evidenziata dalle clausole che l'ente concedente richiede siano inserite obbligatoriamente nel contratto di sub concessione.

Fra queste clausole è previsto, ad esempio, quella del rispetto della carta dei servizi, della durata che non può superare quella della concessione e della risoluzione automatica in caso di scadenza, di revoca o di decadenza della concessione stessa.

È previsto in capo alla concessionaria la verifica, in conformità alle eventuali indicazioni dell'E.N.A.C., della sussistenza di una copertura assicurativa dei rischi connessi all'esplicazione della propria attività in ambito aeroportuale per danni che comunque possano arrecare alle Amministrazioni ed Enti presenti in aeroporto e/o a terzi che sia ritenuta congrua sulla base di una perizia predisposta da un professionista terzo.

Tale clausole, che devono essere inserite in tutti i contratti di sub concessione a prescindere dall'oggetto della stessa, evidenziano ancora una volta come la sub concessione essendo una promanazione della concessione, deve essere soggetta alle stesse regole di quest'ultima in particolare per quanto riguarda la selezione (art. 704 cod. nav.).

CAPITOLO 4: L’AFFIDAMENTO A TERZI DEI SERVIZI OGGETTO DELLA CONCESSIONE

Dopo aver esaminato le modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione, in questo capitolo analizzeremo le modalità con le quali il gestore aeroportuale affida a terzi i servizi aeroportuali.

15. I SERVIZI AEROPORTUALI ED IL D. LGS. 18/99

I servizi aeroportuali comprendono tutti i servizi forniti sul sedime aeroportuale al fine di assicurare il corretto funzionamento dell’aeroporto per l’espletamento del trasporto di merci e persone.

Tra i servizi aeroportuali si distinguono⁹⁴, quindi, i servizi di assistenza a terra, i servizi relativi all’infrastruttura (c.d. servizi aviation), e i servizi commerciali (c.d. servizi no aviation). Dette attività a secondo della complessità, dell’opportunità e dell’economicità possono essere gestiti in esclusiva dal gestore aeroportuale o lasciati al libero mercato in conformità dei principi contenuti nel processo di liberalizzazione avviato dalla Comunità Europea nel 1992.

I servizi aeroportuali di assistenza a terra sono costituiti dal complesso delle operazioni necessarie ed accessorie alla partenza, all’atterraggio ed alla sosta dell’aeromobile nonché quelli necessari ai passeggeri per usufruire del trasporto aereo.

La loro elencazione e disciplina è contenuta nel d. lgs. n. 18 del 13 gennaio 1999 che in attuazione della direttiva 96/67/CE, che ha disposto la liberalizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità Europea.

Per servizi relativi all’infrastruttura si intendono in genere tutte le attività connesse allo sviluppo, alla manutenzione, all’esercizio e alla messa a disposizione delle piste, delle

94 La suddetta classificazione è condivisa dalla dottrina che afferma: "...it's possible to conclude that an airport, today, is essentially based on three elements: a) a runway and technical organization equipment required for take-off and landing aircraft; b) a complex organization necessary for handling aircraft, crew, passengers and cargo; c) commercial services for the pleasure of the passenger". (RINALDI BACCELLI, Diritto aereo, 1976, 87 ss. per quanto riguarda le lettere a e b la lettera c) è stata aggiunta dallo scrivente quale adeguamento alla attuale realtà aeroportuale)

piazzole di sosta, delle aviorimesse e degli altri impianti, manufatti o aree rientranti nel sedime aeroportuale, oltre al coordinamento ed al controllo delle attività che ivi si svolgono . In relazione alla gestione e alla messa a disposizione delle infrastrutture aeroportuali possano distinguersi infrastrutture “airside” (manufatti e aree nel territorio circostante l’aerostazione quali ad es., piste, piazzali, spazi e locali dell’aerostazione deposito carburante etc.) ed infrastrutture “land side” (manufatti e aree contigue all’aerostazione quali ad es. parcheggi, aree di sosta e vie pubbliche d’accesso all’aerostazione).

Possono essere fatti rientrare in questa categoria i servizi di sicurezza che vengono svolti dal gestore aeroportuale al fine di prevenire atti di interferenza illecita contro l’aviazione civile che vengono distinti in controlli nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli e sorveglianza delle infrastrutture.

I servizi commerciali, non essenziali al trasporto aereo, sono finalizzati a facilitare e a rendere più piacevole la sosta dei passeggeri all’interno dell’aerostazione ed a potenziare l’efficienza commerciale dell’infrastruttura aeroportuale. Sono da comprendersi, quindi, in queste attività i ristoranti, i duty free, le banche, gli autonoleggi ed in genere tutti gli altri negozi.

In aeroporto si svolgono, altresì, i servizi svolti dagli enti di stato nell’esercizio delle loro funzioni. In particolare, oltre alle attività ispettive svolte dall’ENAC, dalla Polizia di Frontiera; dall’Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza si segnalano due servizi essenziali per il funzionamento dell’aeroporto, la cui assenza determina la chiusura dell’aeroporto: il servizio antincendio ed il servizio di pronto soccorso. Questi servizi, ai sensi del Regolamento ENAC per la Costruzione ed Esercizio degli Aeroporti (RCEA), determinano la categoria dell’aeroporto sulla base della quale possono essere autorizzati aeromobili di varie dimensioni⁹⁵.

95 Categorie degli aeroporti ai fini del soccorso e della lotta antincendio, indicati nella tabella 5.1 del capitolo 9 del RCEA: Categoria 1 a/m da 0 m fino a 9 m; 2 da 9 m fino a 12 m; 3 da 12 m fino a 18 m; 4 da 18 m fino a 24 m; 5 da 24 m fino a 28 m; 6 da 28 m fino a 39 m; 7 da 39 m fino a 49 m; 8 da 49 m fino a 61 m; 9 da 61 m fino a 76 m; 10 da 76 m fino a 90 m;

15.1 SERVIZI AEROPORTUALI DI ASSISTENZA A TERRA

I servizi di “assistenza a terra” o “handling”⁹⁶, sono a quel complesso di prestazioni e servizi che vengono fornite all'aeromobile, ai passeggeri ed alle merci. Tali servizi sono suddivisi in undici gruppi i quali comprendono: i servizi amministrativi, quelli relativi all'assistenza passeggeri, all'assistenza alle merci, alle operazioni in pista, quelli collegati all'aeromobile ed al servizio di catering.

L'assistenza amministrativa a terra e la supervisione (categoria 1 di cui all'All. “A” al d. lgs. 18/99) comprendono, nello specifico, tutti i servizi di rappresentanza e di collegamento con le autorità del luogo o con altri soggetti e la fornitura dei locali ai suoi rappresentanti; in questa categoria vengono anche inclusi i controlli del caricamento, dei messaggi e delle telecomunicazioni, il trattamento, il magazzinaggio, la manutenzione e l'amministrazione delle unità di carico, nonché tutti servizi di coordinamento prima, dopo e durante il volo.

Per quanto riguarda l'assistenza ai passeggeri (categoria 2 di cui all'All. “A” al d. lgs. 18/99) va indicato, come servizio tipico, qualsiasi forma di assistenza ai passeggeri in arrivo, partenza, transito o coincidenza, con particolare riguardo al controllo dei biglietti (check-in), dei documenti di viaggio, alla registrazione dei bagagli ed al trasporto di questi fino ai sistemi di distribuzione.

I servizi di assistenza bagagli (categoria 3 di cui all'All. “A” al d. lgs. 18/99) comprendono il trattamento degli stessi nei locali di smistamento, la preparazione prima della partenza, il caricamento e lo scaricamento da e su i sistemi trasportatori e, all'arrivo del volo, al loro smistamento nella sala di distribuzione.

L'assistenza merci e posta (categoria 4 di cui all'All. “A” al d. lgs. 18/99) comprende tutte le operazioni legate alla movimentazione fisica delle stesse e alle formalità doganali.

96 4 Come precisa DOMINICI in *La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo*, Milano, 1982, 88, nota 22: “...il termine, che deriva dall'inglese to handle, significa maneggiare, manovrare, manipolare, nel campo aeronautico, però, ha assunto il significato di gruppo di attività prestate nell'ambito aeroportuale all'aeromobile, ai passeggeri ed alle merci. La terminologia internazionale dell'ICAO traduce il termine handling con il corrispettivo francese acheminement o manutention”.

Un altro settore molto importante riguarda il *c.d. handling di rampa* che comprende le operazioni in pista (categoria 5 di cui all'All. "A" al d. lgs. 18/99) le quali annoverano: la guida dell'aeromobile all'arrivo ed alla partenza, l'assistenza al parcheggio e l'organizzazione delle comunicazioni tra aeromobile e prestatore di servizi in pista. In questo settore sono compresi anche i servizi di trasporto (categoria 10 di cui all'All. "A" al d. lgs. 18/99) dei passeggeri, dell'equipaggio, dei bagagli e delle merci tra l'aeromobile e l'aerostazione (o tra le diverse aerostazioni di uno stesso aeroporto), l'assistenza all'avviamento dell'aeromobile, lo spostamento dell'aeromobile all'arrivo ed alla partenza ed il caricamento sullo stesso dei cibi e delle bevande.

Sono compresi, sempre tra i servizi di assistenza a terra, anche la pulizia interna ed esterna del velivolo, la climatizzazione, il riscaldamento della cabina, la rimozione della neve e del ghiaccio e lo sbrinamento dell'aeromobile (categoria 6 di cui all'All. "A" al d. lgs. 18/99), i servizi di scalo e la gestione degli equipaggi (categoria 9 di cui all'All. "A" al d. lgs. 18/99), Sempre nei servizi che riguardano direttamente l'aeromobile, vanno considerati anche l'assistenza carburante ed olio (categoria 7 di cui all'All. "A" al d. lgs. 18/99) e tutte quelle operazioni (categoria 8 di cui all'All. "A" al d. lgs. 18/99) effettuate prima del volo e richieste dall'utente riconducibili alla manutenzione (pezzi di ricambio, prenotazione di un'area di parcheggio, etc..).

L'ultima categoria da prendere in considerazione è quella relativa ai servizi di catering, o ristorazione (categoria 11 di cui all'All. "A" al d. lgs. 18/99), che prevede il collegamento con i fornitori e la gestione amministrativa, il magazzinaggio dei cibi, della bevande e degli accessori necessari alla loro preparazione, la pulizia degli stessi e la fornitura dei cibi e delle bevande⁹⁷.

⁹⁷ La IATA considera due categorie di operazioni di handling: 1) l'handling di rampa, relativo all'assistenza agli aeromobili; 2) l'handling di traffico, relativo all'assistenza ai passeggeri.

La particolarità dell'handling risiede, quindi, nella sua complementarietà e affinità sia rispetto all'esercizio dell'infrastruttura, sia rispetto al traffico di aeromobili⁹⁸ dall'essere, cioè, costituito da quelle attività di assistenza al traffico che integrano quelle prestazioni cosiddette "fondamentali" che s'identificano nel consentire l'approdo, la sosta ed il decollo dell'aeromobile.

Per ciò che riguarda l'individuazione oggettiva delle attività costituenti l'handling aeroportuale si fa riferimento, vista la mancanza di una nozione precisa ed accurata da parte della legge, alle definizioni pronunciate dalle organizzazioni internazionali, nonché dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

La I.A.T.A.⁹⁹ ha cercato di dare una risposta al problema tramite l'emanazione dell'"Airport handling Manual", manuale operativo sottoposto ad incessante revisione ed universalmente accettato quale documento di riferimento per l'effettuazione dei servizi di assistenza a terra. Il manuale contiene la raccolta di tutte le risoluzioni e direttive finalizzate alla gestione e coordinazione t servizi di terra negli aeroporti (servizi di handling). Oltre ad una sezione introduttoria iniziale, contiene capitoli su tutti i servizi di assistenza a terra, nonché la bozza del contratto tipo tra vettore e prestatore di servizi di assistenza a terra (Ground Handling Agreement) e le specifiche per i mezzi e le apparecchiature destinate ai servizi aeroportuali di terra.

Le direttive e risoluzioni in esso contenute sono identificate con il prefisso "AHM" seguito da un numero di tre cifre, opzionalmente seguito da una lettera¹⁰⁰.

L'elenco dei servizi¹⁰¹ contenuti nel manuale sono i seguenti: "representation and accommodation; communication; documents and loud control; passengers and baggage;

98 Cfr. GIRARDI - COLETTA, Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario ed interno, in Dir. trasp. I/1996; RINALDI BACCELLI, Per un inquadramento sistematico dell'assistenza aeroportuale, in Studi di diritto aeronautico, Milano, 1977; VALBUSA, Handling aeroportuale e regolamenti CEE, in Dir. trasp. 1992, 113 ss.

99 La IATA (International Air Transport Association) è un organo di autoregolamentazione di categoria che organizza il coordinamento dei vettori su scala mondiale, favorendo la razionalizzazione degli orari dei vettori aderenti (c.d. interlining).

100 La prima delle tre cifre indica il capitolo in cui è contenuta la direttiva. Ad esempio, la direttiva AHM583, che definisce il messaggio LDM, è contenuta nel capitolo 5 del manuale.

101 che è stato utilizzato quale parametro per la redazione dell'allegato "A" della Direttiva 96/67/CE.

cargo and mail; ramp; aircraft servicing; fuel and oil; aircraft maintenance; flight operations and crew administration; surface transport; catering services; supervision and administration”¹⁰².

Prima dell’emanazione del d. lgs. 18/1999, le pronunce giurisprudenziali non hanno saputo superare una evidente genericità ed ampiezza della nozione di servizi di assistenza a terra, comprendendovi addirittura: “tutte le attività che si svolgono nell’aeroporto durante la sosta dell’aeromobile e dei passeggeri, compresa l’assistenza prestata alle persone per l’accoglimento, l’informazione, le notizie ed il ristoro o quella derivante dalle attività commerciali esplicate negli aeroporti”¹⁰³; è evidente, però, che tale nozione comprendeva attività di natura tecnico-aeronautiche, sussidiarie al volo, che rientrano nel gruppo individuato sub a) andando oltre la definizione di handling.

In questo contesto sono, così, emerse due correnti¹⁰⁴ delle quali una forniva una definizione generica ed omnicomprensiva mentre l’altra procedeva, invece, ad una più precisa determinazione.

Quella parte della dottrina esponente della prima corrente di pensiero¹⁰⁵ considerava l’handling aeroportuale come “quel complesso di operazioni di assistenza a terra, quali i servizi di imbarco e sbarco dei passeggeri e delle merci, la pulizia e la manutenzione dell’aeromobile e tutte quelle operazioni necessarie ed accessorie alla partenza, all’atterraggio ed alla sosta dell’aeromobile, operazioni che complessivamente vengono designate con il termine di handling”¹⁰⁶; dalla suddetta definizione si deduce come: *“l’handling sia costituito da quelle attività di assistenza al traffico che integrano quelle prestazioni cosiddette fondamentali e che s’identificano nel consentire l’approdo, la sosta ed il decollo degli aeromobili”*¹⁰⁷; del medesimo orientamento anche un autorevole

102 Cfr. SALERNO, Handling aeroportuale e liberalizzazione comunitaria, in Studi in onore di Lefebvre D'Ovidio, Milano, II/1995, 1069 ss.

103 In particolare si veda: Trib. Roma 25 luglio 1964 (S.E.A./ALITALIA) in Riv. dir. nav., II.

104 Cfr. PIRAS, L’assistenza a terra nel trasporto aereo: profili privatistici, Torino, 1999, 2 ss.

105 Cfr. RIGUZZI, L’impresa aeroportuale, Padova, 1984, 99 ss., per il quale neppure appare interessante procedere ad una minuziosa definizione di tali prestazioni; della stessa opinione FASSINA, Considerazioni sull’handling aeroportuale, in Dir. prat. av. civ. 1986, 257 ss.

106 Si veda anche GIUSTI, Per un inquadramento giuridico dei diritti aeroportuali e di handling, in Riv. Dir. Nav. I/1967, 87 ss.

107 Si veda RIGUZZI, L’impresa cit., 43 ss.

esponente della dottrina¹⁰⁸, il quale equiparava l'handling all'assistenza aeroportuale affermando che: *“consta di un complesso di operazioni che vanno dall'imbarco e lo sbarco passeggeri, il carico e lo scarico bagagli, la pulizia esterna ed interna degli aeromobili, alla predisposizione della documentazione relativa al volo, al centraggio dell'aeromobile ed al suo avvio nelle aree di parcheggio prima del decollo, insomma tutte le operazioni necessarie ed accessorie al decollo, all'atterraggio ed alla sosta dell'aeromobile”*.

Dell'opposto orientamento si poneva, invece, un'altra parte della dottrina¹⁰⁹ la quale, relativamente alle consuetudini commerciali ed agli accordi tra gestori aeroportuali ed utenti, divide i servizi in tre categorie:

- a) assistenza all'aeromobile: guida al parcheggio e sistemazione nell'area di sosta; sistemazione e rimozione tacchi; fornitura gruppi elettrogeni e compressori; manutenzione in genere; protezione anti-incendio all'avvio dei motori; sistemazione scali e pontili passeggeri; pulizia dell'aeromobile; catering; carico e centraggio aeromobile; controlli e verifiche; olio e lubrificanti; rifornimento carburante;
- b) assistenza ai passeggeri: emissione biglietti; prenotazioni; accoglimento, accompagnamento e ricovero passeggeri; informazioni; assegnazione posti; trasferimento da/al terminal; trasferimento dall'aerostazione all'aeromobile; assistenza; controllo dei documenti; servizio telex; trasmissione di messaggi e comunicazioni;
- c) assistenza bagagli, merci e posta: pesatura, registrazione ed etichettatura bagagli; smistamento bagagli e posta in transito ed in arrivo; smistamento merci ed emissione dei relativi documenti; trasporto da/per l'aerostazione; carico e scarico.

Non privi di interesse erano, inoltre, gli argomenti svolti sul contenuto dell'handling da un'altra parte della dottrina¹¹⁰ la quale, partendo dal presupposto di fatto che la costante evoluzione riguardante sia al trasporto aereo, sia alle infrastrutture ad esso collegate,

108 Cfr. RINALDI BACCELLI, Per un inquadramento sistematico dell'assistenza aeroportuale, in Studi di diritto aeronautico, Milano, 1977, 169 ss.

109 Cfr. DOMINICI, La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo, Milano, 1982.

110 Cfr. VARLARO SINISI, Handling aeroportuale: appunti per uno studio dei servizi di assistenza a terra, Roma, 1976. Tale definizione viene desunta in base alle definizioni del R.A.I. (Registro Aeronautico Italiano) e dalla normativa I.C.A.O. (International Civil Aviation Organization)

hanno portato come conseguenza una più complessa articolazione dei servizi e quindi l'esigenza di una sempre maggiore precisione terminologica diversificata per una corretta individuazione delle attività collegate ai servizi stessi, rileva come l'assistenza a terra articolatasi in una "pluralità di specifiche prestazioni" ed identificatesi con quel complesso di servizi che il prestatore di servizi di assistenza offre agli aeromobili, equipaggi, passeggeri e merci, vada ricompresa sotto la denominazione di "handling".

Al fine di definire ulteriormente la nozione di "servizi di assistenza a terra" prendiamo in considerazione quella concezione che considera l'assistenza aeroportuale, benché gestita in forma imprenditoriale (a differenza dell'infrastruttura primaria riservata tradizionalmente ai pubblici poteri), quale categoria rientrante nel quadro dei "pubblici servizi essenziali"¹¹¹¹¹². La normativa comunitaria, come recepita dal d. lgs. 18/1999, ha consentito il superamento di questo dibattito dottrinale definendo quali siano le attività di assistenza a terra (art. 2 lett. e) d.lgs. 18/1999) e procedendo poi ad individuarle esattamente (all. "A").

Dal 1999 in poi il settore dei servizi di assistenza a terra è stato aperto alla concorrenza su tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale che abbiano raggiunto la soglia dei 2 milioni di passeggeri o di 50.000 tonnellate di merce.

Per effetto dell'apertura del mercato, i servizi di assistenza a terra sono resi sulla base di un "prezzo" liberamente pattuito tra handler e compagnia aerea, non più soggetto ad approvazione o a vigilanza da parte dell'ENAC. Negli aeroporti in cui, invece, è rimasto il monopolio del gestore aeroportuale le tariffe di handling sono ancora sottoposte ad approvazione da del Ministero dei Trasporti previa istruttoria dell'ENAC.¹¹³

E' consentito al vettore aereo, su qualunque scalo e a prescindere dalla soglia di traffico di effettuare direttamente con proprio personale o propria struttura le operazioni di assistenza a terra ad esso necessarie.

111 Si veda RINALDI BACCELLI, L'assistenza aeroportuale, in *Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione*, Atti del convegno di Modena, 1995, Milano, 1996; dello stesso parere SALERNO, *Handling cit.*, 1074 ss.

112 L'essenzialità per il trasporto aereo dei servizi di assistenza a terra è testimoniata dall'inserimento di detti servizi fra quelli che devono essere garantiti in caso di sciopero.

113 si veda, ad esempio, il D.M. N. 96 del 14/03/2013, con il quale è stata approvata la tariffa unica di handling per l'aeroporto di Lampedusa.

15.2 I SERVIZI RELATIVI ALL'INFRASTRUTTURA

Le attività affidate alle suddette gestioni riguardano, tra l'altro, l'esecuzione di lavori, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture (piste, bretelle, piazzali, aerostazioni uffici, strade di accesso e di raccordo) la predisposizione di servizi (fornitura di energia, illuminazione, acqua, riscaldamento, condizionamento depurazione, smaltimento rifiuti, pulizia, informazioni).

Questo gruppo riunisce tutti quei servizi di natura tecnica il cui compimento è fondamentale per lo svolgimento delle operazioni aeronautiche facenti capo ad un aeroporto, servizi la cui inefficienza rende inoperante l'aeroporto stesso.

Sono attività che evidenziano una forte caratterizzazione di interesse pubblico, quando addirittura non rientrano tra le funzioni proprie della Pubblica Amministrazione¹¹⁴. In tale categoria vanno compresi i servizi di assistenza al volo, di sicurezza, di controllo e di soccorso: tutte attività che rappresentano il "minimum" dell'organizzazione aeronautica.

Queste attività costituiscono, pertanto, il fulcro dell'attività di natura pubblicistica svolta dal gestore ed in quanto tale non possono essere cedute a terzi.

Fra i servizi alle infrastrutture, oltre ai servizi di gestione, si annoverano i servizi di sorveglianza.

L'art. 5 della Legge 28/2/92 n. 217 ha stabilito che è consentito l'affidamento in concessione dei servizi di controllo di sicurezza esistenti in ambito aeroportuale.

Il D.M. 29/01/99 n. 85, recante norme di attuazione dell'art. 5 della predetta legge, ha stabilito che sono affidabili in concessione i seguenti servizi di sicurezza in ambito aeroportuale: controllo dei passeggeri, dei bagagli e della merce in partenza e transito; nonché i servizi di vigilanza dei beni aeroportuali.

¹¹⁴ Sono servizi tipicamente statali, ad esempio, la dogana, la sanità e la pubblica sicurezza.

15.3 I SERVIZI COMMERCIALI.

Fra le attività extra - aeronautiche si devono considerare quei servizi accessori che non hanno caratteristica tipica aeroportuale e che vengono forniti a favore di utenti e frequentatori dell'aeroporto¹¹⁵, in particolare quelle attività volte a potenziare l'efficienza dell'aerostazione ed a soddisfare le esigenze personali degli utenti (si considerino: le rivendite di giornali, tabacchi, le boutique, i bar, i duty-free, etc. ...)¹¹⁶. Si tratta, quindi, di attività che sono sostanzialmente estranee allo stretto esercizio aeronautico, ma che sono destinate a migliorare l'efficienza commerciale delle strutture aeroportuali consentendo al passeggero di poter trascorrere al meglio la sua permanenza in aeroporto.

Le attività commerciali all'interno dei sedimi aeroportuali sono, pertanto, in forte sviluppo, sia perché i tassi di crescita del settore permettono lo sfruttamento di economie di scala, sia perché è in corso un interessante ampliamento della gamma dei servizi offerti dalle società di gestione aeroportuale direttamente o tramite partecipate o da imprese che comunque offrono nuovi servizi complementari al trasporto aereo (parcheggi, alberghi, etc). A questo proposito è da evidenziare come la Corte dei Conti nell'indagine presentata nel dicembre del 2005 "Realizzazione delle infrastrutture aeroportuali" abbia sottolineato come le società di gestione aeroportuale nella scelta degli investimenti da effettuare con i fondi pubblici abbiano "in taluni casi accordato la preferenza per la realizzazione di opere di più immediata utilizzabilità commerciale rispetto a quelle comportanti l'utilizzo infrastrutturali, ancorché con carattere di manutenzione", pertanto " a posteriori è possibile affermare che l'impiego delle risorse voluto dal legislatore sia stato in larga parte disatteso, contribuendo a connotare negativamente, per tale aspetto, la gestione concreta da parte delle società concessionarie chiamando in causa le amministrazioni deputate al relativo controllo, senza

115 Cfr. MAFFEO, Normativa anti-trust e responsabilità del gestore aeroportuale, in Gli operatori aeroportuali: competenze e responsabilità, Atti del convegno di Modena, Maggio 1996, 58 ss.

116 Cfr. VALBUSA, Handling cit., 109 ss.

per questo voler danneggiare le potenzialità imprenditoriali delle attività svolte dalle società aeroportuali¹¹⁷.

16. L’AFFIDAMENTO A TERZI DEI SERVIZI : SUB CONCESSIONE O SUBAPPALTO?

Dopo la descrizione dei servizi è necessario analizzare la qualificazione giuridica dei rapporti che vengono a sorgere tra il gestore aeroportuale ed i terzi nell’eventualità in cui il servizio venga esternalizzato.

Il rapporto contrattuale che si viene ad instaurare tra le parti può essere ricondotto alla sub concessione o ad un subappalto.

La differenza tra concessione e appalto di servizi è delineata come segue: nella concessione, l’impresa concessionaria eroga le proprie prestazioni al pubblico e, pertanto, assume il rischio della gestione del servizio, che viene remunerato, almeno per una parte significativa, da parte degli utenti mediante la riscossione di un prezzo; nell’appalto, invece, le prestazioni vengono erogate non al pubblico, ma all’amministrazione, la quale è tenuta a remunerare l’attività svolta dall’appaltatore per le prestazioni ad essa rese. L’impresa che fornisce il servizio non sopporta, quindi, l’alea connessa alla gestione del servizio, sicché, venendo a mancare l’elemento rischio, la fattispecie non è configurabile come concessione, bensì come appalto di servizi (Cons. St., sez. V, 30 aprile 2002, n. 2294).

Bisognerà, quindi, procedere ad analizzare le fattispecie volta per volta anche perché l’inquadramento in una o nell’altra definizione comporta una diversa disciplina.

17. L’AFFIDAMENTO A TERZI DEI SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA

Come sopra evidenziato i servizi di assistenza a terra possono essere gestiti direttamente dal gestore aeroportuale o da questo affidato a terzi. Lo scenario cambia a secondo se ci troviamo in un aeroporto sopra o sotto la soglia dei 2.000.000 di passeggeri.

117 Cfr. Il rapporto tra vettori ed aeroporti: analisi e valutazione del sistema di regolazione in Italia a cura di CERTeT – Centro di Economia Regionale, Trasporti e Turismo Università Commerciale “L. Bocconi”.

17.1 AEROPORTI SOTTO SOGLIA

Il decreto legislativo 13 gennaio 1999 n.18, di recepimento della direttiva 96/67/CE, prevede l'apertura del mercato dei servizi di assistenza a terra nel momento negli aeroporti con un traffico annuale non inferiore a tre milioni di passeggeri o 75.000 tonnellate di merci, nonché in quelli che nel corso dei sei mesi antecedenti il 1° aprile o il 1° ottobre dell'anno precedente, abbiano avuto un transito di 2 milioni di passeggeri o 50.000 tonnellate di merci. Il decreto legislativo prevede, inoltre, per tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale, la libera effettuazione dei servizi stessi da parte dei vettori in regime di autoproduzione¹¹⁸. Negli aeroporti al di sotto delle soglie¹¹⁹ sopra indicate è previsto che i servizi vengano svolti in esclusiva da parte del gestore aeroportuale.

Al fine di definire i principi contenuti nel d. lgs. 18/99 ed in particolare per specificare i requisiti contenuti nell'art. 13 l'ENAC ha emanato il Regolamento per la certificazione dei prestatori di servizi di assistenza a terra.

Per quanto riguarda l'indagine che si sta svolgendo, assume particolare rilevanza l'art. 9 del Regolamento, in cui viene descritta la possibilità per il prestatore di servizi di assistenza a terra di sub appaltare un servizio di handling a determinate condizioni¹²⁰.

Al momento della predisposizione della bozza del Regolamento l'amministrazione si è posta il problema del corretto inquadramento della fattispecie: l'affidamento a terzi dei servizi di assistenza a terra rientra nella sub concessione o nel sub appalto?

118 Per autoproduzione, in conformità di quanto previsto in considerazione dell'evoluzione delle modalità gestionali sia degli aeroporti che delle compagnie aeree, nonché del sistema di tariffazione e della struttura dei costi, il ricorso all'autoproduzione è sempre più limitata.

119 l'individuazione di queste soglie nasce dalla considerazione che la concorrenza dove non vi è sufficiente mercato può comportare lo scadimento dei servizi tali da incidere sulla safety aeroportuale.

120 L'art. 9 del Regolamento prevede: "1. Il ricorso al subappalto da parte di prestatore certificato è ammesso alle condizioni seguenti: a. le attività subappaltate non possono superare, in valore, il 30% del fatturato globale annuo realizzato dal prestatore certificato sul singolo aeroporto; b. il ricorso al subappalto deve essere preventivamente autorizzato dall'ENAC e comunicato al gestore aeroportuale. 2. Il prestatore certificato, nel qualificare il subappaltatore, è responsabile che esso possieda standard di sicurezza, di qualità e di tutela ambientale pari a quelli propri ed, in particolare, che lo stesso soddisfi i seguenti requisiti: a. essere dotato di personale sufficiente con un addestramento idoneo per la sicurezza delle operazioni di assistenza a terra e per la security aeroportuale; b. essere dotato di adeguate risorse strumentali; c. adottare una procedura per il mantenimento degli standard di sicurezza; e. avere stipulato, per l'aeroporto per il quale intende operare, un'adeguata polizza assicurativa, in corso di validità, a copertura dei rischi connessi con l'impiego dei mezzi e con l'attività effettivamente svolta; f. rispettare gli obblighi derivanti dalla legislazione sociale e sulla sicurezza del lavoro; g. attuare una politica di tutela ambientale nello svolgimento della propria attività, h. essere dotato di procedure operative, sia ordinarie che di emergenza, compatibili con quelle del proprio committente certificato e con quelle vigenti in aeroporto, compreso il riporto degli eventi aeronautici.

Procediamo con ordine.

Negli aeroporti sottosoglia il gestore aeroportuale opera in regime di monopolio ed in conformità di quanto prevista dall'art. 705 lettera d), deve assicurare la presenza dei servizi di assistenza a terra fornendoli direttamente o coordinando l'attività dei soggetti certificati.

Di conseguenza, in questi casi, il gestore è l'unico soggetto ad effettuare i servizi di assistenza a terra e pertanto ne è l'unico responsabile¹²¹. Che tipo di contratto potrà in essere se decidesse di esternalizzare questo servizio?

In considerazione della differenziazione tra sub appalto e sub concessione, è evidente che, negli aeroporti in cui il mercato non è stato liberalizzato, il gestore aeroportuale non può sub concedere a terzi i servizi di assistenza a terra dovendo limitarsi a cedere gli stessi in regime di sub appalto.

Negli aeroporti sotto soglia, infatti, i servizi di assistenza a terra devono essere garantiti dal gestore aeroportuale che ne ha sempre la responsabilità. Il gestore, pertanto, anche nell'eventualità in cui dovesse procedere ad affidare a terzi il servizio, sarà sempre l'unico interlocutore del vettore, salvo che quest'ultimo non svolga i servizi in proprio. Il prestatore terzo effettuerà, pertanto, il servizio per conto del gestore cui competerà trattare le condizioni economiche con il vettore mentre al prestatore sarà corrisposto quanto in precedenza pattuito con il gestore¹²².

17.2 AEROPORTI SOPRA SOGLIA

Situazione diametralmente opposta si ha negli aeroporti sopra soglia. In questi aeroporti il mercato è liberalizzato e, benché il codice prevede il principio generale della garanzia da parte del gestore aeroportuale della presenza dei necessari servizi di assistenza a terra,

¹²¹ Art. 10, comma 2, Regolamento: Il gestore può, sotto la propria responsabilità, affidare servizi di handling a prestatori certificati dall'ENAC.

¹²² Si segnala, comunque che in molte circostanze anche in aeroporti sottosoglia alcuni servizi ed in particolare i servizi di rifornimento carburante vengono gestiti in autonomia da parte dell'handler rifornitore, di fatto bypassando il gestore aeroportuale nelle trattative con il vettore. In questo caso, ovviamente, non si potrà parlare di sub appalto ma di sub concessione.

quando sono presenti più prestatori di servizi di assistenza a terra, il gestore aeroportuale può decidere anche di non effettuare alcun servizio di assistenza a terra direttamente.

È il caso, ad esempio, dell'aeroporto di Fiumicino in cui il gestore aeroportuale non ha più alcun interesse nel mercato dei servizi di assistenza a terra.

In questi aeroporti, pertanto, il gestore sub concede a terzi i servizi di assistenza a terra che costituiscono una parte dell'oggetto della concessione totale.

In questo caso, salve le eventuali procedure di limitazioni all'accesso previste dal combinato disposto degli artt. 4 e 12 del d. lgs. 18/99, l'assegnazione delle sub concessioni avviene senza limiti. Una volta verificata l'idoneità del prestatore di servizi di assistenza a terra, il gestore dovrà procedere alla sub concessione del servizio man mano che pervengono le richieste.

Nell'eventualità in cui, invece, per esigenza di sicurezza dovute a carenze infrastrutturali che determinano la limitazione, il prestatore di servizi sarà individuato mediante procedura di gara.

Nell'eventualità in cui il gestore aeroportuale volesse mantenere la gestione dei servizi a terra e la relativa responsabilità, potrà, anche negli aeroporti sopra soglia, procedere al sub appalto di alcuni servizi.

17.3 I LIMITI AI SUB APPALTI PREVISTI DAL REGOLAMENTO PER LA CERTIFICAZIONE DEI PRESTATORI DI SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA

L'art. 9 del Regolamento per la certificazione dei prestatori di servizi di assistenza a terra, ed. 4 rev. 1 del 23 marzo 2011, che riconosceva al prestatore di servizi certificato la possibilità di subappaltare a terzi parte dei servizi a determinate condizioni, è stato oggetto del vaglio della magistratura amministrativa¹²³. L'articolo contestato prevedeva che "Il ricorso al subappalto da parte di prestatore certificato è ammesso alle condizioni seguenti:

¹²³ TAR Lazio 982/2012

- a. le attività subappaltate non possono superare, in valore, il 30% del fatturato globale annuo realizzato dal prestatore certificato sul singolo aeroporto;
- b. possono essere oggetto di subappalto le attività di cui alle categorie 1, 2, 5.4 (anche parcellizzata), 5.7, 6 (anche parcellizzata), 10 e 11 dell'all. A) al D.lg n. 18/1999;
- c. il ricorso al subappalto deve essere preventivamente autorizzato dall'ENAC e comunicato al gestore aeroportuale. ...¹²⁴”

I ricorrenti lamentavano che la previsione costituisse una limitazione alla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra e che tale limitazione non fosse giustificata da esigenze di sicurezza in particolar modo per quanto riguarda la distinzione tra attività che possono essere oggetto di sub appalto e quali no.

Secondo quanto argomentato dal TAR, “la limitazione al ricorso al subappalto di alcune delle attività di cui il servizio di handling si compone può costituire di fatto una restrizione del mercato di settore, impedendo una libera scelta dell'operatore circa il ricorso ad una ricorrente e consueta pratica di natura commerciale” – inoltre ritiene sempre il TAR: “non è corretto invocare i principi che sono dettati a proposito dell'utilizzo del medesimo strumento in occasione di vicende radicalmente differenti soggettivamente ed oggettivamente ...”.

Il TAR precisa, tuttavia, che “... la scelta di quali limitazioni siano necessarie nell'espletamento dei servizi di handling a presidio della sicurezza aeroportuale costituisce senz'altro espressione di attività ampiamente discrezionale ...” da operarsi da parte dell'Ente Regolatore.

124 l'articolo poi procedeva indicando i requisiti che deve possedere l'eventuale sub appaltatore: “ Il prestatore certificato, nel qualificare il subappaltatore, è responsabile che esso possieda standard di sicurezza, di qualità e di tutela ambientale pari a quelli propri ed, in particolare, che lo stesso soddisfi i seguenti requisiti: a. essere dotato di personale sufficiente con un addestramento idoneo per la sicurezza delle operazioni di assistenza a terra e per la security aeroportuale; b. essere dotato di adeguate risorse strumentali; c. adottare una procedura per il mantenimento degli standard di sicurezza; d. disporre di una organizzazione che preveda almeno un responsabile con il compito di garantire il mantenimento e l'aggiornamento degli standard di sicurezza; e. avere stipulato, per l'aeroporto per il quale intende operare, un'adeguata polizza assicurativa, in corso di validità, a copertura dei rischi connessi con l'impiego dei mezzi e con l'attività effettivamente svolta; f. rispettare gli obblighi derivanti dalla legislazione sociale e sulla sicurezza del lavoro; g. attuare una politica di tutela ambientale nello svolgimento della propria attività, h. essere dotato di procedure operative, sia ordinarie che di emergenza, compatibili con quelle del proprio committente certificato e con quelle vigenti in aeroporto, compreso il riporto degli eventi aeronautici. 3. Nel caso in cui l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra sia accordato a seguito di gara, il ricorso al subappalto sarà consentito solo se, in sede di offerta, il concorrente prestatore certificato abbia indicato i servizi che intenderebbe subappaltare.4. Il prestatore certificato è responsabile che il subappaltatore mantenga nel tempo i requisiti e gli standard di sicurezza, qualitativi e di tutela ambientale accertati ai fini dell'autorizzazione al subappalto. 5. A tal fine il prestatore certificato mette in atto meccanismi di verifica sul possesso ed il mantenimento dei requisiti, degli standard e degli obblighi di cui al precedente comma 2 da parte del subappaltatore.

Il TAR interviene per censurare le modalità con le quali l'ENAC ha esercitato la sua discrezionalità evidenziando come le limitazioni imposte sulla possibilità di sub appalto sono prive di una valida motivazione. Si sostiene, infatti, che *“l’indicazione del superiore interesse pubblico di garanzia dell’incolumità e sicurezza pubblica nel settore del trasporto aereo”*, non è sufficiente a giustificare tali limitazioni. Per effettuare una scelta tra le attività è necessario che l’autorità a ciò preposta dia conto perspicuamente, in presenza di diverse possibilità, delle scelte operate, in modo che sia possibile verificarne la logicità in corrispondenza con gli obiettivi prefissati dalla normativa, e tenendo presente che le limitazioni al libero esercizio devono essere, come già sopra indicato, pertinenti, obiettive, trasparenti e non discriminatorie (cfr. direttiva 96/67/CE).

Il TAR concludeva, pertanto, con l’annullamento dell’art. 9, comma 1, lett. b), riconoscendo, comunque, all’ENAC, la possibilità di escludere il ricorso al subappalto per alcune tipologie di attività di handling fornendo le necessarie motivazioni.

L’ENAC provvedeva, pertanto, ad adeguarsi alla statuizione del TAR modificando il Regolamento ed emanando l’edizione 5 nel quale non erano più previste limitazioni al sub appalto legate ai servizi da svolgere.

La decisione del TAR, sebbene abbia ritenuto illegittima una parte del Regolamento per la “certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra”, ha riconosciuto la potestà dell’ENAC di disciplinare aspetti non strettamente tecnici ma anche di natura esclusivamente giuridica a condizione che tale disciplina sia finalizzata alla sicurezza del trasporto aereo ed opportunamente motivata. Tale facoltà potrebbe essere esercitata dall’ENAC per disciplinare tutto il settore degli affidamenti che vengono effettuati a terzi in ambito aeroportuale con l’indicazione dei requisiti che devono essere posseduti dagli eventuali affidatari, nonché delle modalità per l’individuazione degli stessi ed eventualmente individuando anche le modalità per dirimere le eventuali controversie.

18. LA CESSIONE A TERZI DEI SERVIZI CORRELATI ALLE INFRASTRUTTURE CENTRALIZZATE

Nel capitolo precedente sono state esaminate un gruppo di sentenze emesse dal TAR Lombardia¹²⁵ e confermate dal Consiglio di Stato¹²⁶ con il quale è stato affrontato il problema delle sub concessione delle infrastrutture centralizzate.

Le sentenze dopo aver esaminato il problema della possibilità di sub concedere le infrastrutture analizzano i c.d. servizi strumentali alla gestione dell'infrastruttura centralizzata.

Secondo quanto ricostruito a titolo esemplificativo dal Giudice Relatore, l'allegato B del D. Lgs. n. 18/99 prevede tra le infrastrutture centralizzate: gli "impianti statici centralizzati di distribuzione carburanti", sui quali il gestore, o suo delegato, dovrà effettuare una serie di servizi gestionali, onde consentire la fruibilità di tali impianti. Una siffatta attività di "gestione" dell'infrastruttura, tuttavia deve rimanere strettamente connessa e correlata allo stesso impianto. L'esistenza della distinzione tra un servizio di gestione dell'infrastruttura, ed un servizio ulteriore, rivolto all'utenza, è rinvenibile dalla lettura dell'allegato "A" del D.Lgs, n. 18/99, che infatti menziona anche, tra i servizi a terra, "l'assistenza carburante e olio" (punto n. 7), comprendenti, tra l'altro, anche "l'esecuzione del rifornimento".

Sulla base di questa distinzione pur riconoscendo la possibilità di sub concedere le infrastrutture ritiene illegittimo l'eventuale affidamento del servizio strumentale allo stesso sub concessionario.

L'attribuzione al soggetto preposto alla gestione dell'infrastruttura aeroportuale di tali servizi, non può che configurare una limitazione degli stessi, ammessa solo nelle forme di cui agli artt. 4 e 12 del d. lgs.18/99.

La giurisprudenza ha pertanto delimitato due momenti: da un lato l'affidamento a terzi della titolarità delle infrastrutture centralizzate dopo che le stesse vengano individuate dall'ENAC, che deve essere effettuata mediante procedure che garantiscano l'adeguata trasparenza, e

¹²⁵ Cfr. TAR Lombardia — Milano, sez. I, 23 aprile 2009 nn. 3538, 3539, 3540, 3541.

¹²⁶ Cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, 5 luglio 2010 n. 4257

dall'altro l'individuazione dei soggetti autorizzati a svolgere i servizi strumentali all'infrastruttura. In questo secondo caso, salva la limitazione all'accesso dei prestatori, il gestore dell'infrastruttura centralizzata è tenuto a consentire a tutti ad accedere all'infrastruttura stessa con l'avviso che lo stesso soggetto allo stesso momento non può svolgere la funzione di gestore dell'infrastruttura e quella di prestatore di servizi.

19. LO SVOLGIMENTO DELLE ATTIVITÀ DI ASSISTENZA MERCI

Un altro caso sottoposto all'attenzione sia dell'Antitrust che della giurisprudenza ha riguardato l'affidamento del servizio di gestione delle merci nonché dell'affidamento delle aree destinate allo stoccaggio delle merci stesse.

Il caso su cui vi sono maggiori contrasti è stato quello relativo alla c.d. cargo city dell'aeroporto di Fiumicino¹²⁷.

La "Cargo City" dello scalo di Fiumicino, è stata realizzata per favorire lo sviluppo dell'attività cargo dell'aeroporto della capitale. L'infrastruttura è costituita da un Edificio Spedizionieri (per l'attività di tali operatori), un Edificio Servizi Comuni (dedicato ai servizi ed alle attività commerciali di operatori pubblici e privati) ed un Edificio Cargo, nel quale sono previsti gli spazi operativi degli handler. Al fine di garantire la liberalizzazione del mercato dei servizi merci, l'Edificio Cargo è stato ripartito in più unità funzionali, per consentire la presenza di più prestatori dei servizi di assistenza a terra. Considerato che, comunque, gli spazi erano limitati è stata attivata una procedura di selezione per gli "handler" destinati ad operare nella "Cargo City" dello scalo di Fiumicino.

Le procedure sono state due: la prima ha determinato la sub concessione delle attività di assistenza merci esercitate dal gestore aeroportuale ed una seconda per assegnare degli

127 Il caso è stato oggetto di contenzioso sia innanzi l'Antitrust (procedimento n. 19020 in Bollettino n. 40 del 2008) sia della Giustizia Amministrativa (TAR Lazio 4976/2012)

spazi all'interno dell'edificio per consentire a terzi di svolgere l'attività di assistenza merci in concorrenza con il sub concessionario del servizio merci di ADR.

Le procedure, pertanto, hanno riguardato da un lato sia beni che servizi dall'altro solo gli spazi.

Il sub concessionario degli spazi, dopo aver conseguito la certificazione di prestatore di servizi di assistenza a terra, chiedeva l'autorizzazione al subappalto ad un ulteriore operatore. L'autorizzazione veniva negata dall'ENAC.

La problematica esaminata nel caso in questione riguardava la possibilità per il sub concessionario di procedere a sub appalto del servizio.

La possibilità, benché prevista in via di principio sia dalla normativa generale (codice degli appalti) sia dalla normativa ENAC (circolare APT02A e Regolamento per il rilascio del certificato di prestatore di servizi di assistenza a terra), non può essere consentita nel caso di specie in quanto il sub appalto è espressamente vietato quando l'affidamento sia stato affidato a seguito di gara.

La ratio della norma è chiara: *“evitare indiscriminate forme di intermediazione nell'attuazione del rapporto contrattuale tali da pregiudicare la buona riuscita dell'intervento”*.

La giurisprudenza¹²⁸ ha, altresì, chiarito che le condizioni per l'ammissibilità del subappalto, non sono intese soltanto a tutelare l'interesse della P.A. committente all'immutabilità dell'affidatario, ma tendono invece a evitare che, nella fase esecutiva del contratto, si pervenga, attraverso modifiche sostanziali dell'assetto d'interessi scaturito dalla gara pubblica, a vanificare proprio quell'interesse pubblico che ha imposto lo svolgimento di una procedura selettiva e legittimato l'individuazione di una determinata offerta come la più idonea a soddisfare le esigenze della collettività cui l'appalto è preordinato.

128 C.d.S., Sez. IV, 24 marzo 2010, n. 1721

La decisione assunta del TAR Lazio, ha, pertanto, confermato quando già in precedenza affermato sulla legittimità del Regolamento per la certificazione dei prestatori di servizi di assistenza a terra in merito alla possibilità di limitare il ricorso al sub appalto in casi limitati¹²⁹.

20. L'AFFIDAMENTO A TERZI DEI SERVIZI DI SICUREZZA

I servizi di sicurezza sono di norma affidati in concessione alle società di gestione aeroportuale che li espletano direttamente (anche tramite proprie organizzazioni societarie specializzate) o li affidano, mediante procedure concorrenziali, a imprese di sicurezza.

La materia dell'affidamento a terzi dei servizi di sicurezza è specificatamente disciplinata dalla Circolare SEC02 del 7 ottobre 2004.

Tale circolare, che potrebbe essere utilizzata come parametro per disciplinare in genere tutte le attività di cessione a terzi di attività del gestore aeroportuale, indica i requisiti che devono possedere i terzi per potersi aggiudicare il servizio, le modalità con le quali deve essere selezionato e la durata dell'affidamento.

Il rapporto che si viene ad instaurare tra gestore aeroportuale e società affidataria dei servizi di sicurezza è inquadrabile nel rapporto di sub appalto. Secondo quanto previsto dall'art. 4 della circolare, infatti, la società di gestione rimane responsabile del servizio anche quando è affidato a terzi.

Ma come deve essere individuato il terzo? Anche su questo punto la circolare è chiara: *“mediante le procedure concorsuali previste dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158”* (art. 5 circolare).

Ancora una volta, quindi, il legislatore ritiene necessaria una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di un terzo affidatario.

¹²⁹ vedi par. 3.3.

Tale impostazione è confermata dalla giurisprudenza più recente che ha confermato che la procedura per l'assegnazione dei servizi di sicurezza deve essere disciplinata dai principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, e proporzionalità.¹³⁰

21. CONCLUSIONI

Dall'esame delle fattispecie sopra effettuato emerge chiaramente la possibilità per il gestore aeroportuale di affidare a terzi i servizi aeroportuali.

L'affidamento a terzi può avvenire o tramite mediante contratti di sub concessione e mediante contratto di sub appalto a secondo se la responsabilità del servizio rimanga in capo al gestore aeroportuale (aeroporti sotto soglia) o venga trasferita al terzo (aeroporto sopra soglia).

Per quanto riguarda l'individuazione del terzo anche in questo caso bisognerà distinguere. Se il mercato dei servizi è liberalizzato, il gestore procede ad affidare il servizio man mano che pervengono le richieste, previa verifica dell'idoneità, garantendo l'accesso a chiunque ne faccia richiesta.

Nell'eventualità in cui dovessero sussistere i presupposti per l'emanazione del provvedimento di limitazione di cui al combinato disposto degli artt. 4 e 12 del d. lgs. 18/99, l'individuazione dei prestatori avverrà secondo quanto previsto dall'art. 11 del decreto legislativo e cioè mediante una gara d'appalto ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158 oggi d. lgs. 163/2006.

Nell'esame delle fattispecie è emersa, altresì, la possibilità da parte all'ENAC di disciplinare le modalità di assegnazione del servizio individuando sia i requisiti che le modalità.

¹³⁰ TAR Toscana, Sent. 419/2012 nell'affermare che i servizi di sicurezza rientrano nei c.d. servizi esclusi di cui all'art. 20 del D.Lgs. 163/2006 e pertanto devono essere disciplinate dalle norme ivi contenute oltre che dai principi generali dell'ordinamento.

La possibilità riconosciuta all'Ente Regolatore di disciplinare la modalità di individuazione del terzo affidatario di un servizio attribuito al gestore aeroportuale dovrebbe costituire il modus operandi da utilizzare in tutti i campi riguardanti le sub concessioni e/o i sub appalti effettuati in ambito aeroportuale.

CAPITOLO 5: L’AFFIDAMENTO A TERZI DELL’AEROSTAZIONE DEDICATA ALLA AVIAZIONE GENERALE

Dopo aver esaminato le modalità con le quali i gestori aeroportuali procedono ad affidare a terzi beni e servizi oggetto della concessione esamineremo due casi particolari che riguardano la cessione a terzi del terminal dedicato all’aviazione generale.

Preliminarmente si delinea la definizione di aviazione generale e l’applicabilità anche a questa tipologia di voli del d. lgs. 18/99. Poi si procederà ad esaminare il rapporto di sub concessione tra SEA ed ATA sull’aeroporto di Linate ed il rapporto tra Geasar e Eccelsa sull’aeroporto di Olbia. Le due fattispecie si distinguono per il fatto che la prima è relativa ad un aeroporto sopra soglia mentre la seconda ad un aeroporto sotto soglia.

22. DEFINIZIONE DI AVIAZIONE GENERALE E APPLICABILITÀ DEL D. LGS. 18/99

Il termine di Aviazione Generale è spesso frainteso dall’opinione pubblica che lo riconduce sempre ad un piccolo monomotore a pistoni e/o ad aeromobili che operano per divertimento e nel tempo libero. Questa immagine è corretta solo per circa un quarto di tutto il settore dell’aviazione generale¹³¹. Gli altri tre quarti sono occupati da attività di scuola di volo, viaggi di affari, servizi medici di emergenza e altre attività lucrative.

In effetti, la tipologia dei voli classificabili come aviazione generale è così ampia che l’ICAO definisce come aviazione generale¹³² tutte le attività di volo che non rientrano nella definizione di trasporto aereo commerciale o di lavoro aereo.

La definizione ICAO è stata recepita nel Regolamento ENAC per la costruzione ed esercizio degli aeroporti (ed. 2 del 27 dicembre 2011) che distingue:

- il trasporto aereo commerciale: traffico effettuato per trasportare persone o cose dietro remunerazione. Esso comprende quindi il trasporto aereo di linea, charter e aerotaxi.

¹³¹ È stato stimato che l’aviazione generale genera un movimento di circa 40 milioni di ore volo annue.

¹³² Annesso 6 ICAO, parte II, general aviation operation: An aircraft operation other than a commercial air transport operation or an aerial work operation.

- Il trasporto aereo non commerciale o di aviazione generale comprende il traffico diverso dal trasporto aereo commerciale quale l'attività degli aeroclub, delle scuole di volo, dei piccoli aerei privati ed i servizi di lavoro aereo.

Questa definizione, che a differenza di quella ICAO, include nell'aviazione generale anche il lavoro aereo deve essere integrata dalle definizioni contenute nel D.M. 18 giugno 1981 "Regolamento di attuazione del capo II, titolo VI, libro I, parte II, del codice della navigazione, di cui all'art. 6 della L. 11 dicembre 1980, n. 862".

Il D.M. fornisce ulteriori definizioni distinguendo i voli di linea da quelli non di linea, di lavoro aereo e per le scuole di pilotaggio.

Per servizi non di linea si intendono: tutte le attività di trasporto di passeggeri e merci in campo nazionale e internazionale effettuate contro remunerazione, diverse dai servizi di linea disciplinati dagli articoli 776 - 787¹³³ del codice della navigazione.

Le attività di trasporto aereo non di linea, in particolare, comprendono: a) voli noleggiati per il trasporto di passeggeri con propria merce effettuati con aeromobili aventi un numero di posti non superiore a dodici; b) voli noleggiati per il trasporto di passeggeri con propria merce effettuati con aeromobili aventi un numero di posti superiore a dodici; c) voli noleggiati per il trasporto di merci; d) voli regionali e interregionali, in campo nazionale, accessibili al pubblico, per il trasporto di passeggeri e merci, effettuati con ripetitività e pubblicizzazione di orari con aeromobili con capacità non superiore a 70 posti o con peso massimo al decollo non superiore a 30 tonnellate, che non siano assoggettabili, per particolari esigenze di pubblico interesse in relazione alle caratteristiche economico-sociali delle zone servite, al regime proprio dei servizi di linea.

Il servizio di lavoro aereo comprende l'esecuzione contro remunerazione: a) di voli pubblicitari; b) di voli diretti ad effettuare riprese fotografiche, fotogrammetriche, cinematografiche e televisive; c) di voli diretti ad effettuare rilevamenti e osservazioni; d) di

133 Gli artt. 776 – 787 del codice della navigazione, prima della riforma disciplinavano i servizi di linea evidenziando come questi servizio venivano affidati mediante concessione ed indicando i requisiti di cui doveva essere in possesso il concessionario.

voli per trasporto di carichi esterni; e) di voli per spargimento di sostanze; f) di voli per altre attività economiche o professionali diverse dal trasporto di passeggeri e/o merci.

Le scuole di pilotaggio comprendono le seguenti attività: a) corsi di istruzione per il conseguimento dei brevetti di pilotaggio di volo a motore; b) corsi di istruzione per il conseguimento dell'abilitazione al volo strumentale su velivoli e/o elicotteri; c) corsi di istruzione per il conseguimento del brevetto di pilota di aliante veleggiatore; d) corsi di istruzione per il conseguimento del brevetto di pilotaggio di aerostati (dirigibile e/o pallone); e) altri corsi di istruzione riconosciuti con decreto del Ministro dei trasporti ai fini del conseguimento di particolari abilitazioni, brevetti e qualificazioni professionali validi per lo svolgimento di specifiche attività di volo.

I servizi di trasporto aereo non di linea comprendono i seguenti tipi di voli noleggiati: a) voli umanitari e di emergenza; b) voli taxi; c) voli per uso proprio (own use charter); d) voli con prestazioni complementari (inclusive tour charter); e) voli a prenotazione anticipata (advance booking charter); f) voli per manifestazioni speciali (special event charter); g) voli per studenti (student charter); h) voli per gruppi ad affinità precostituita (affinity charter); i) voli per lavoratori emigrati (emigrant workers charter); j) voli per trasporto merci (charter cargo).

I voli umanitari e di emergenza sono effettuati per il trasporto di ammalati con aeromobili appositamente attrezzati o in occasione di calamità naturali o per fornire assistenza nei casi di emergenza, in forza di contratto di noleggio stipulato da un unico contraente per l'intera capacità dell'aeromobile.

I voli taxi sono effettuati, con carattere di occasionalità e a domanda, per il trasporto di passeggeri con merce propria in forza di contratto di noleggio stipulato da un unico contraente per l'intera capacità dell'aeromobile che deve avere un numero di posti non superiore a 12. La destinazione deve essere scelta dal contraente e nessuna frazione (fractional ownership) della capacità dell'aeromobile deve essere rivenduta al pubblico.

I voli per uso proprio sono effettuati in forza di contratto di noleggio stipulato da un unico contraente per l'intera capacità dell'aeromobile avente un numero di posti superiore a 12 per il trasporto di proprio personale con eventuale carico di merce.

Sulla base del combinato disposto della definizione ICAO, delle definizioni del Regolamento di Costruzione ed Esercizio degli Aeroporti e delle definizioni contenute nel D.M. 18 giugno 1981, i voli di aviazione generale comprendono una serie di attività di diversa natura: dall'aviazione da diporto con velivoli non motorizzati, all'esercizio di sofisticati aviogetti per una clientela di affari fino ai lavori aerei specializzati¹³⁴. Esemplicando per aviazione generale sono da intendersi tutti i voli per i quali non viene pagato un biglietto dal singolo passeggero.

Il mercato dell'aviazione generale è così ampio ed in alcuni casi così remunerativo da richiedere addirittura la realizzazione di un terminal dedicato.

È il caso dell'aeroporto di Linate dove il business aeroportuale è caratterizzato da una massiccia presenza di voli d'affari e dell'aeroporto di Olbia che risulta essere caratterizzato da voli privati utilizzati principalmente per *leisure*. È opportuno precisare che per la classificazione quale volo di aviazione generale è irrilevante il tipo di aeromobile utilizzato¹³⁵.

Proprio in considerazione della varietà della tipologia dei voli di aviazione generale e degli aeromobili utilizzati ci si è posti il problema dell'applicabilità del d. lgs. 18/99 anche a questa tipologia di voli.

Dottrina e giurisprudenza sono ormai giunti a ritenere che la normativa sulla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra sia applicabile anche all'aviazione generale.

La problematica, infatti, è stata posta più volte oggetto dell'attenzione sia dell'ENAC che agli organi della giustizia amministrativa¹³⁶.

¹³⁴ cfr. comunicazione della commissione UE n. COM(2007) 869 del 11.1.2008.

¹³⁵ in alcuni casi sono classificati voli di aviazione generale effettuati con aerei di dimensioni eccezionali quali ad esempio gli airbus A340 utilizzati dall'emiro del Qatar per atterrare sull'aeroporto di Olbia.

¹³⁶ Sul punto da ultimo il Consiglio di Stato con decisione n. 5457 del 10 settembre 2009 si è ulteriormente pronunciato sul caso confermando la giurisprudenza precedente (TAR Lombardia – Milano, 26 novembre 2007 n. 6440, TAR Lombardia – Milano, 7 giugno 2007 n. 4764, TAR Lombardia – Milano, 26 novembre 2007 n.

Secondo una prima interpretazione alquanto limitativa ed eccessivamente formale della portata del d.lg. 18/99 si era ritenuto che detta norma potesse essere applicata solo ed esclusivamente ai voli di aviazione commerciale e non a quelli di aviazione generale. Tale ricostruzione si fonderebbe su varie espressioni usate nella direttiva europea 96/67/CE che farebbero esclusivo riferimento a compagnie aeree, vettori, ecc., oltre che dal riferimento, di cui all'art. 4 del d.lg. n. 18/99, ai volumi di merci e di passeggeri trasportati termini che sarebbe riconducibili solo ed esclusivamente ai voli di aviazione commerciale. Tale ricostruzione non può in alcun modo essere condivisa. Il Comitato tecnico economico e giuridico dell'ENAC in data 13 maggio 2002 si è espresso chiaramente per l'applicabilità del d.lg. 18/99 all'aviazione generale: «non essendo presente alcuna discriminante tra le tipologie di volo nel decreto 18/99, non è praticabile una differenziazione tra aviazione generale ed altro tipo di attività». Alla medesima conclusione perviene la giurisprudenza amministrativa che, sottolineando l'obiettivo della liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra contenuto nella normativa di origine comunitaria, ritiene che l'apertura alla concorrenza deve essere generale senza distinzione tra le varie tipologie di voli operanti sugli aeroporti che risultano possedere i due requisiti previsti dalla normativa. Il d.lg. 18/99, infatti, nel prevedere l'applicazione della normativa sul libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra, introduce come unico limite la soglia minima di traffico annuale prevista dall'art.4¹³⁷ in relazione nell'ambito dell'aeroporto nel suo complesso, senza circoscriverlo ad un particolare settore, ovvero senza disporre alcun nesso di necessaria strumentalità dei servizi stessi rispetto alla aviazione commerciale. La soluzione raggiunta dalla giurisprudenza appare pienamente condivisibile per quei aeroporti sui quali le infrastrutture aeroportuali vengono utilizzate indistintamente sia per i voli di aviazione generale che per quelli di aviazione commerciale.. Qualche dubbio permane invece per

6439, Cons. St., sez. VI, 11 settembre 2008 n. 4349, Cons. St., sez. VI, 1 ottobre 2008 n. 4746, Cons. St., sez. VI, 11 settembre 2008 n. 4350) sull'applicabilità ai voli di aviazione generale della norme del d.lg. 18/99.

137 «negli aeroporti che nel corso dei sei mesi antecedenti il 1 aprile o il 1 ottobre dell'anno precedente hanno avuto un traffico pari o superiore a 2 milioni di passeggeri od a 50 mila tonnellate di merci, è riconosciuto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi sulla base dei requisiti previsti dall'articolo 13».

quegli aeroporti, quale ad esempio quello di Linate, sui quali esistono delle infrastrutture dedicate esclusivamente all'aviazione generale. C'è da chiedersi, infatti, se in questi casi le infrastrutture dedicate, che nel caso di Linate riguardano addirittura un intero terminal, non possano essere considerate un aeroporto autonomo rispetto a quello dell'aviazione commerciale con la conseguenza che il numero dei movimenti necessari per l'apertura del mercato dovrà essere calcolato solo ed esclusivamente su quelli di aviazione generale. È, altresì, evidente che nel caso in cui il terminal di aviazione generale dovesse essere considerato un aeroporto autonomo la gestione dello stesso dovrebbe essere assegnata mediante procedure ad evidenza pubblica.

Esaminiamo adesso quali sono gli effetti della disciplina delle sub concessioni di beni e servizi aeroportuali nel caso di affidamento di un intero terminal di aviazione generale.

23. IL CASO DI LINATE (AEROPORTO SOPRASOGLIA)

Con la legge 194 del 1962 veniva istituito il sistema aeroportuale di Milano. Con tale provvedimento veniva affidata alla Società Esercizi Aeroportuali (SEA), la gestione totale degli aeroporti di Malpensa e di Linate. Alla SEA veniva riconosciuta la facoltà di organizzare, tutte quelle attività secondarie a carattere commerciale che avrebbe ritenuto più opportune.

Nell'ambito di tale facoltà, in quegli stessi anni, SEA sottoscriveva con Ali Trasporti Aerei (ATA) una convenzione con la quale veniva sub concessa ad ATA una area ove realizzare un terminal dedicato all'Aviazione Generale nonché la gestione in esclusiva dei servizi di assistenza a terra che si sarebbe svolta nel realizzando Terminal.

La convenzione ATA / SEA è stata oggetto nel corso degli anni di diverse revisioni. In particolare si cita la revisione del 31 maggio 1974 con la quale le parti hanno ulteriormente ridefinito il reciproco rapporto confermando la concessione in esclusiva all'ATA di aree in

Linate Ovest per la realizzazione di infrastrutture funzionali alla fornitura in esclusiva dell'assistenza a terra (c.d. handling) e dell'assistenza tecnica per l'Aviazione Generale.

Con la stipula della convenzione, ATA veniva individuata, pertanto, quale sub-gestore delegato alla gestione delle infrastrutture dedicate all'Aviazione Generale nonché prestatore di servizi di assistenza a terra in esclusiva a favore dei medesimi voli.

Con l'avvio del processo di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra (Direttiva 96/67/CE e d. lgs. 18/99), ha avuto luogo un vivace contenzioso tra la stessa ATA e gli operatori economici interessati ad entrare nel mercato liberalizzato, ed avente in sintesi ad oggetto le modalità di gestione delle infrastrutture dedicate all'aviazione generale da parte di ATA.

La prima fase del contenzioso tra ATA/SEA e gli altri operatori si concludeva con una decisione del Consiglio di Stato¹³⁸ che dichiarava ormai superata la disciplina convenzionale in essere tra SEA ed ATA, in quanto non compatibile con la normativa di cui al d. lgs. n 18/99.

ATA e SEA sottoscrivevano pertanto una nuova convenzione volta ad adeguare i loro rapporti al fine di adeguarsi all'apertura del mercato dei servizi di assistenza a terra e favorire l'accesso di nuovi operatori.

La nuova convenzione, sottoscritta il 26 maggio 2008, confermava la validità ed efficacia delle precedenti convenzioni; confermava, altresì, che le infrastrutture realizzate da ATA restavano di proprietà della medesima, sino alla scadenza della convenzione, già in precedenza fissata per il 2041; Al fine di adeguarsi ai nuovi principi introdotti con il d. lgs. n. 18/99 veniva dichiarata cessata l'esclusiva in favore di ATA del diritto di prestare servizi di assistenza a terra a favore dell'Aviazione Generale;

La convenzione provvedeva a disciplinare l'attività di ATA sia quale sub-gestore delegato alla gestione delle infrastrutture nonché di prestatore di servizi di assistenza a terra.

138 Cfr. Sentenze Consiglio di Stato nn. 4349/2008, 4746/2008, 4350/2008.

Al fine di disciplinare conformemente ai principi di obiettività, trasparenza e non discriminazione vengono individuati i beni di uso comune ed in particolare il piazzale Ovest di Linate e l'aerostazione ATA nonché le infrastrutture centralizzate quali: il sistema smistamento bagagli; i sistemi informatici centralizzati; il servizio terminal comprensivo di quello di guardiania e sorveglianza; l'impianto di erogazione carburanti; l'attività di movimentazione sul Piazzale¹³⁹, e l'assegnazione delle aree di sosta e attività di coordinamento del piazzale.

Si disponeva, pertanto, l'affidamento delle infrastrutture centralizzate in via esclusiva ad ATA, per esigenze di sicurezza aeroportuale e di ristrettezza degli spazi. A fronte dell'affidamento in esclusiva, ATA si impegnava a consentire, ad operatori terzi titolati all'esercizio dell'attività di assistenza all'Aviazione Generale, l'accesso alle proprie infrastrutture. Le parti riconoscevano che, stante l'unicità della figura del gestore aeroportuale, SEA rimaneva responsabile verso ENAC delle attività poste in essere da ATA.

Anche la nuova convenzione veniva impugnata dai concorrenti di ATA i quali sostenevano che la convenzione avrebbe rafforzato la posizione dominante di ATA, attribuendo a quest'ultima il ruolo di sub gestore, con delega allo svolgimento di alcune funzioni, e la gestione delle infrastrutture centralizzate e di alcuni servizi (marshalling, follow-me, traino aeromobili, ed erogazione carburanti).

Le sentenze che hanno provveduto a dirimere la questione hanno fornito dei limiti chiari rispetto alle attività che il gestore aeroportuale può sub concedere a terzi in particolar modo quando sussistono due terminal dedicati ad attività diverse.

È astrattamente possibile l'affidamento a terzi di taluni servizi, ma nei limiti in cui ciò non si traduca in una violazione dei principi di materia di liberalizzazione.

139 quali: marshalling (insieme di procedure codificate e standardizzate a livello internazionale per la comunicazione visuale tra i piloti e il personale di terra di un aeroporto); segnalazione del luogo di sosta dell'aeromobile atterrato; follow me; servizio di traino aeromobili; "guida" dell'aeromobile sulle vie di rullaggio.

La discrezionalità della società di gestione si esaurisce nell'individuazione delle infrastrutture centralizzate così come previste dall'art. 9 del d.lgs. 18/99.

Il gestore aeroportuale può pertanto affidare a terzi la gestione delle infrastrutture centralizzate a condizione che il terzo gestore garantisca a tutti gli operatori l'accesso ai servizi secondo criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori. Il terzo gestore potrà svolgere servizi strumentali all'infrastruttura centralizzata a condizione che tale attività non alteri il mercato dei servizi di assistenza a terra.

Attualmente le procedure relative al traffico dell'aviazione generale, al fine di rendere compatibile l'attività con quanto statuito dalla giurisprudenza sull'argomento, hanno una apposita disciplina regolamentata nel Regolamento di Scalo dell'Aeroporto di Linate.

Il Regolamento di Scalo, Capitolo 11, par. 3.1, prevede l'istituzione di un servizio di Coordinamento Operativo delle Operazioni di Piazzale (di seguito denominato "COP"), che è svolto da ATA. Il coordinamento si svolge su tutte le aree di parcheggio e di movimentazione; sulle strade di servizio; sulle aree antistanti agli hangar; sull'area di rifornimento carburante. La funzione di coordinamento consiste nel disciplinare gli handlers e gli operatori certificati nella fase di posizionamento e per le attività di ingresso/uscita degli aeromobili da/per le aree di competenza compreso il corretto disimpegno dei servizi di traino / push back e follow me / marshalling.

Il coordinatore riceve dagli handlers la pianificazione settimanale/giornaliera del traffico dei voli previsti ed i last minute changes al fine di procedere all'assegnazione dell'area di parcheggio agli aeromobili.

L'assegnazione di determinate piazzole avviene solo dopo l'autorizzazione del Duty Manager della SEA, al fine di consentirvi il posizionamento di aeromobili di Aviazione Commerciale quando necessario.

Il coordinatore provvede all'invio del marshaller / follow-me dell'handler che assiste l'aeromobile in arrivo e in partenza.

Ad oggi questa procedura non è stata oggetto di impugnativa.

Ciò nonostante le procedure adottate non sembrano aver dato completa attuazione alle statuizioni della magistratura. In via di principio è corretta l'affidamento ad ATA della gestione delle infrastrutture centralizzate, nonché dei servizi strumentali alle stesse quali ad esempio la manutenzione. Appare, invece, incoerente l'affidamento ad ATA del ruolo di coordinatore operativo di piazzale.

Tale attività, considerato l'impatto sulle operazioni, potrebbe comportare delle alterazioni nel mercato anche in considerazione del fatto che ATA continua a svolgere la sua attività di prestatore di servizi di assistenza a terra.

Non vi è dubbio che sarebbe stata più in linea con le statuizioni della Giustizia Amministrativa, l'affidamento di tale coordinamento ad un soggetto terzo rispetto al mercato dei servizi di assistenza a terra di aviazione generale.

24. IL CASO DI OLBIA (AEROPORTO SOTTOSOGLIA)

La GEASAR S.p.A. società di gestione dell'aeroporto di Olbia, è stata costituita nel 1985 ed è diventata operativa nel mese di Marzo del 1989 quando ha ottenuto dal Ministero dei Trasporti l'affidamento dell'aerostazione e delle relative pertinenze. Nell'ottobre 2004, la società ha ottenuto la concessione quarantennale. Nel 2009, veniva realizzato un nuovo terminal dedicato esclusivamente all'Aviazione Generale.

Il Nuovo Terminal costituisce una struttura di eccellenza in termini di standard operativi e qualitativi e combina la funzionalità tipica di un'aerostazione, la raffinatezza di un edificio di rappresentanza e l'eleganza di un club esclusivo, presentando caratteristiche uniche nel panorama aeroportuale nazionale ed internazionale.

La struttura si articola su tre livelli: un piano terra di 2.000 mq, dove si trovano uffici e spazi operativi, aree di attesa per passeggeri ed equipaggi, caffetteria e spazi commerciali; un primo piano di 1.100 mq, che ospita area relax per equipaggi e servizi complementari (tra cui anche fitness center, solarium, centro benessere, ristorante e business center,

autofinanziati con risorse della Società di Gestione); un piano interrato di 2.200 mq, destinato a spogliatoi e servizi per il personale, locali tecnologici, depositi e laboratori vari. La nuova struttura è dotata di un separato edificio per il cerimoniale e per l'accoglienza di alte autorità e Capi di Stato. Particolarità del nuovo Terminal è la grande copertura metallica sul lato pista che può accogliere aeromobili di grandi dimensioni (fino all'Airbus 320).

L'Aviazione Generale di Olbia ha avuto negli ultimi anni una crescita costante in termini di movimenti e passeggeri, registrando nel 2008 oltre 14.000 movimenti di aeromobili privati. In vista della realizzazione del Terminal di Aviazione Generale, la GEASAR, mediante il conferimento di un ramo di azienda effettuato con atto notarile del 28.12.2006, ha costituito la società Eccelsa Aviation S.r.l., con un capitale Sociale di euro 900.000,00 totalmente detenuto dalla Geasar S.p.A..

La società è inserita in un contesto imprenditoriale di Gruppo ed in quanto tale, soggetta all'attività di direzione e coordinamento da parte di Geasar S.p.A..

Le attività che Eccelsa svolge nell'interesse delle Società del Gruppo sono regolate da appositi contratti di servizio.

In particolare per quanto riguarda la gestione del Terminal di Aviazione Generale vi sono due contratti: il primo è la cessione del ramo d'azienda relativo ai servizi di assistenza a terra dedicati all'aviazione da parte di GEASAR ad Eccelsa ed il secondo relativo ai locali utilizzati da Eccelsa all'interno del nuovo Terminal.

Con il primo contratto si sono trasferiti da Geasar ad Eccelsa tutti i mezzi, il personale ed il know how relativi all'assistenza ai voli di aviazione generale.

Tale contratto ha consentito di realizzare la separazione tra le attività dedicate all'aviazione commerciale rimaste in capo a Geasar e quelle dedicate all'aviazione generale passate ad Eccelsa.

La costituzione di una società ad hoc evidenzia l'importanza dell'aviazione generale per l'aeroporto di Olbia. Il fatturato di Eccelsa si aggira, infatti, su circa 5.000.000,00 di euro a fronte del fatturato di Geasar che è pari a circa 30.000.000 di euro.

Per quanto riguarda il secondo contratto e cioè la sub concessione da Geasar ad Eccelsa dei locali situati all'interno del Terminal è opportuno evidenziare che questo contratto è soggetto all'autorizzazione dell'ENAC in conformità di quanto previsto dalla convenzione di gestione totale.

Il contratto sottoposto all'attenzione di ENAC ha avuto una lunga istruttoria, durante la quale sono state rilevate numerose anomalie.

In particolare sono state ritenute non ammissibile le seguenti clausole.

Il contratto prevedeva, in un primo momento, la sub concessione dell'intero terminal da Geasar ad Eccelsa. Detta previsione è stata ritenuta inammissibile da parte di ENAC sulla base della seguente considerazione: la cessione dell'intero nuovo terminal *“realizzerebbe di fatto la creazione di un secondo gestore presso l'aeroporto di Olbia fattispecie non consentita dall'atto convenzionale¹⁴⁰”*.

La clausola veniva, pertanto, modificata limitando la sub concessione a determinate aree e mantenendo in capo a GEASAR gli eventuali ulteriori rapporti di sub concessione.

La sub concessione veniva affidata a tempo indeterminato, anche questa clausola risultava in contrasto con il principio secondo il quale un concessionario non può trasferire ad un sub concessionario qualcosa di più di ciò che dispone. La durata della clausola veniva, pertanto, allineata con la scadenza della concessione di GEASAR.

La convenzione prevedeva, altresì, la concessione delle aree e dei beni in esclusiva. Anche questa determinazione potrebbe comportare delle difficoltà nell'eventualità in cui l'aeroporto dovesse superare la sogli di traffico prevista per la liberalizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra.

140 nota ENAC del Direttore Aeroportuale di Olbia prot. 2291/OOL del 13 ottobre 2009.

L'affidamento in esclusiva, infatti, può consentirsi in un mercato non ancora liberalizzato. Il gestore aeroportuale in considerazione del monopolio sul mercato dei servizi aeroportuali, può legittimamente attribuire l'esclusiva ad una sua società interamente controllata. Ovviamente tale previsione, come è stato osservato nel caso di ATA, non sarà più legittima nel caso di liberalizzazione del mercato. Sarebbe quindi opportuno inserire nel contratto una clausola con la quale si disciplina il rapporto in caso di superamento della soglia di traffico onde evitare lunghi contenziosi giudiziari.

La determinazione del canone appare in linea con le previsioni delle linee guida ENAC in materia di determinazione dei canoni dal momento che è orientata sui costi sostenuti dal gestore aeroportuale.

Ulteriori problemi interpretativi relativi al rapporto GEASAR Eccelsa sono individuabili nell'organizzazione delle due società e nel Regolamento di Scalo.

Per quanto riguarda il Regolamento di Scalo è da valutare la previsione secondo la quale la gestione degli stand dedicati all'aviazione generale venga eseguita, in deroga, sulla base di una apposita procedura, da Eccelsa. Ancora una volta è opportuno sottolineare come una clausola del genere sia ammissibile solo in un aeroporto sottosoglia, mentre nell'eventualità in cui si dovesse superare la soglia l'assegnazione delle piazzole dovrebbe tornare di esclusiva del gestore aeroportuale o comunque affidata ad un soggetto terzo rispetto al mercato dei servizi di assistenza all'aviazione generale.

In merito all'anomalia organizzativa si sottolinea come nell'organizzazione di GEASAR venga individuato un apposito Post Holder¹⁴¹ responsabile del Terminal di Aviazione Generale. Tale possibilità benché astrattamente possibile dal momento che il Regolamento per la Costruzione ed Esercizio degli Aeroporti prevede quale area di responsabilità per il Post Holder l'area terminal, nel caso specifico presenta l'anomalia legata al fatto che il Post

141 Secondo quanto previsto dal Regolamento di Costruzione ed Esercizio degli Aeroporti l'organizzazione di una società di gestione aeroportuale deve prevedere la figura di un Accountable Manager e di Post Holder dedicati a specifiche attività. L'Accountable Manager è responsabile della certificazione ed è il garante che il gestore operi in conformità al Regolamento ed alle norme e leggi applicabili. I post holder sono i responsabili delle attività che si svolgono in specifiche aree (area di movimento, terminal, progettazione infrastrutture e sistemi, manutenzione infrastrutture e sistemi).

Holder del Terminal Aviazione Generale è anche il Responsabile della Eccelsa. Ancora una volta si osserva che tale previsione è accettabile solo fino a quando permarrà il monopolio del gestore aeroportuale ma nel momento in cui il mercato si dovesse liberalizzare il Post Holder Terminal non potrà coincidere con la figura del Responsabile di uno dei prestatori di servizi ma dovrà essere un soggetto terzo.

La situazione sull'aeroporto di Olbia, ad oggi stante il monopolio dei servizi di assistenza a terra, non ha dato vita ad alcuna controversia. Ciononostante ed alla luce dell'approssimarsi del superamento della soglia che determina l'apertura del mercato, è opportuno che vengano predisposti gli atti necessari onde evitare contenziosi da parte dei *newcomers* che in considerazione dell'esperienza di Linate e della rilevanza del mercato appaiano molto agguerriti.

La GEASAR ha più volte chiesto ad ENAC la possibilità di considerare il Terminal di Aviazione Generale una entità autonoma rispetto al Terminal di Aviazione Commerciale e pertanto di separare nel dato di traffico complessivo il numero dei passeggeri derivanti dal traffico commerciale da quello dei passeggeri derivanti da traffico di aviazione generale.

Ad oggi non si ha una posizione univoca. Da un lato la giurisprudenza ha ritenuto applicabile il d. lgs. 18/1999 senza distinzioni legate alla tipologia di traffico. Dall'altro la situazione dell'aeroporto di Olbia fa sorgere il dubbio sulla possibilità di considerare il Terminal di Aviazione Generale e quello di Aviazione Commerciale due "aeroporti" distinti proprio in considerazione del fatto che esistono, a parte la piste e le vie di rullaggio che ovviamente sono in comune, aree nettamente distinte.

È di tutta evidenza, comunque, che nell'eventualità in cui si dovessero ritenere i due Terminal due aeroporti distinti sorgerebbero problemi in merito alla gestione degli stessi in particolare verificando la legittimità dell'affidamento ad Eccelsa della gestione di questo

“secondo aeroporto”. Nel caso specifico l'operazione potrebbe essere compatibile con la normativa che prevede la possibilità di affidamento in house¹⁴².

Non vi è dubbio che tale possibilità incontrerebbe molte difficoltà. In primis sarebbe necessario verificare se tale possibilità sia limitata alle sole pubbliche amministrazioni in senso stretto o sarebbe possibile estenderla anche ai fornitori di pubblici servizi. Poi sarebbe necessario verificare se nel rapporto GEASAR Eccelsa vi sia il requisito del “controllo analogo” e quello “dell'attività prevalentemente svolta a favore dell'ente affidante”. In merito al primo requisito si potrebbe ritenere sussistente in considerazione del fatto che il capitale sociale di Eccelsa è detenuto interamente da GEASAR e che Eccelsa è soggetta all'attività di direzione e coordinamento da parte di Geasar S.p.A..

Mentre per il secondo sarebbe necessario procedere ad un adeguamento delle clausole che attualmente regolano il rapporto tra le due società.

Resta inteso, comunque, che nell'eventualità in cui GEASAR dovesse ritenere di cedere quote sociali di Eccelsa la procedura di cessione dovrà essere improntata alla selezione del miglior concorrente secondo procedure che garantiscano la maggiore partecipazione e trasparenza.

25. CONCLUSIONI

Al primo paragrafo è stato evidenziato come la giurisprudenza ritiene applicabili i principi della liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra a tutte le tipologie di volo senza distinguere tra voli di aviazione generale e voli di aviazione commerciale. Si è provveduto ad esaminare due casi in cui vi siano delle infrastrutture dedicate all'aviazione generale verificando il diverso trattamento giuridico a seconda se l'aeroporto sia sopra o sotto soglia.

142 La prima definizione giurisprudenziale della figura è fornita dalla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 18 novembre 1999, causa C-107/98 – Teckal. Sulla base di questa definizione è da intendersi servizio in house, per il quale non è necessario rispettare le regole della gara, quel servizio che viene svolto da un soggetto sul quale l'ente concedente svolge un servizio analogo a quello che svolge sui propri servizi e che la società in house svolge servizi in esclusiva per conto del concedente.

La liberalizzazione del mercato si determina, infatti, nel momento in cui vengano superate le soglie di traffico indicate all'art. 4 del d. lgs. 18/1999¹⁴³

Nulla quaestio nel caso in cui i voli di aviazione commerciale e di aviazione generale utilizzino le stesse infrastrutture.

Ma come comportarsi nel caso in cui vi siano due terminali distinti tra aviazione generale ed aviazione commerciale come nelle fattispecie sopra descritte? È possibile distinguere il traffico di aviazione generale da quello di aviazione commerciale in modo tale da limitare la liberalizzazione al solo terminal in cui si superano le previste soglie di traffico? È possibile considerare ogni Terminal un aeroporto (almeno ai fini del d. lgs. 18/1999) autonomo?

Nonostante i numerosi contenziosi in materia tali quesiti non sono stati oggetto del vaglio della Giurisprudenza Amministrativa.

C'è da chiedersi pertanto se la normativa prevede tale possibilità.

È da notare come sia sempre più crescente l'attenzione da parte delle istituzioni del fenomeno relativo all'aviazione generale. Sia la Commissione che il Parlamento Europeo hanno avuto modo di esprimersi sulla materia evidenziandone l'autonomia dall'aviazione commerciale¹⁴⁴.

Per verificare la possibilità di distinguere, ai fini della liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra, l'aviazione generale da quella commerciale è necessario analizzare gli obiettivi che si è posto il legislatore comunitario per liberalizzare il settore. L'obiettivo principale¹⁴⁵ è quello di garantire al passeggero il servizio aeroportuale al miglior rapporto qualità / prezzo.

Considerato che il passeggero di aviazione generale è diverso da quello di aviazione commerciale stante le diverse modalità e finalità del volo si può ritenere che anche le

143 " ... negli aeroporti con traffico annuale pari o superiore a 3 milioni di passeggeri o a 75 mila tonnellate di merci e negli aeroporti che nel corso dei sei mesi antecedenti il 1 aprile o il 1 ottobre dell'anno precedente hanno avuto un traffico pari o superiore a 2 milioni di passeggeri od a 50 mila tonnellate di merci, e' riconosciuto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi. ..."

144 cfr. Comunicazione della Commissione Europea COM(2007) 869 del 11.1.2008 e Risoluzione del Parlamento Europeo del 3 febbraio 2009 sull'Agenda per un futuro sostenibile nell'aviazione generale e di affari (2008/2134(INI))

145 V considerando della Direttiva 96/67/CE: "l'apertura dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra è un provvedimento che deve contribuire alla riduzione dei costi di gestione delle compagnie aeree e al miglioramento della qualità offerta agli utenti.

necessità delle due tipologie di passeggeri siano diverse e tali da giustificare un diverso trattamento nella liberalizzazione del servizio di assistenza a terra.

Sulla base di quanto sopra appare plausibile distinguere il traffico di aviazione generale da quello commerciale, ai fini delle soglie previste per la liberalizzazione dei servizi, quando sussistono infrastrutture (piazze e terminal) distinte per le due tipologie di voli. Fra l'altro anche l'art. 3 del d. lgs. 18/99 sembrerebbe ammettere tale possibilità nel momento in cui si evidenzia che " ... ogni aeroporto o sistema aeroportuale è considerato separatamente ...".

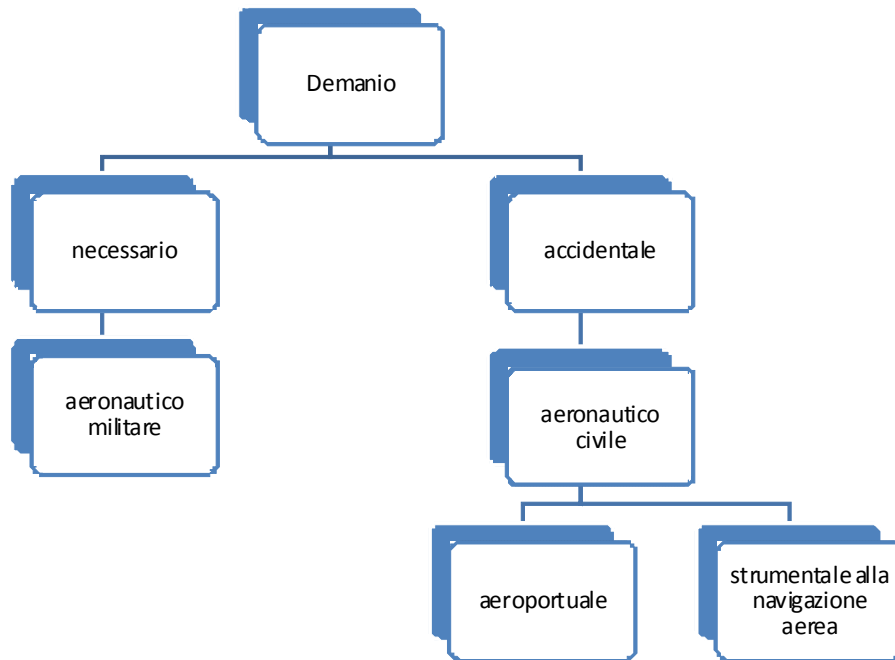
L'eventuale procedura di selezione di un terzo per la gestione delle infrastrutture dedicate all'aviazione generale dovrà, comunque, svolgersi secondo procedure ad evidenza pubblica che garantiscano adeguati canoni di trasparenza.

Appendice

Appendice n. 1: prospetto beni demaniali;

Appendice n. 2: bozza Regolamento ENAC per la “Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale”

Appendice n. 1: prospetto beni del demanio aeronautico



Appendice n. 2: bozza Regolamento ENAC per la “Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale”



REGOLAMENTO

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO A TERZI DEI BENI OGGETTO DELLA CONCESSIONE DI GESTIONE TOTALE



Regolamento

Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale

Ed.

pag.

INDICE

1.	PREMESSA E SCOPO	124
2.	RIFERIMENTI NORMATIVI	125
3.	INDIVIDUAZIONE DEI BENI CHE POSSONO ESSERE OGGETTO DI SUB CONCESSIONE	126
4.	BENI PER I QUALI È PREVISTA UN'AUTORIZZAZIONE E BENI PER I QUALI È SUFFICIENTE UNA COMUNICAZIONE	127
5.	MODALITÀ DI SELEZIONE DEL SUB CONCESSIONARIO	127
6.	PROCEDURA PER L'ASSEGNAZIONE DEL BENE	128
7.	CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA	129
8.	CONTROVERSIE (CLAUSOLA COMPROMISSORIA)	129
9.	SANZIONI	130

1. PREMESSA E SCOPO

Le convenzioni con le quali viene disciplinata l'affidamento in gestione totale dei beni del demanio aeroportuale prevedono la possibilità per il concessionario di sub concedere a terzi detti beni.

Nel corso del tempo si sono susseguite molte pronunce giurisprudenziali, alquanto contraddittorie tra di loro, che hanno statuito sia sulle modalità che sui limiti ai quali sarebbe soggetto il gestore aeroportuale nell'affidare a terzi i beni oggetto della concessione. In molti casi addirittura vi sono state delle pronunce contrastanti anche nell'individuare il giudice



Regolamento

Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale

Ed.

pag.

competente a decidere sulle controversie riguardanti le modalità di scelta del sub concessionario e quelle riguardanti eventuali contenziosi nascenti dall'applicazione del contratto di sub concessione.

Con il presente regolamento si intende disciplinare puntualmente i limiti, le modalità di assegnazione e le eventuali autorizzazioni necessarie per la stipula dei contratti di sub concessione. Si provvederà, altresì, ad individuare un organo deputato a dirimere le eventuali controversie relative a detti contratti.

2. RIFERIMENTI NORMATIVI

- D.Lgs. 15 marzo 2006, n. 151,
- D.L. 28 giugno 1995, n. 251, convertito con L. 3 agosto 1995, n. 351
- Legge 23 dicembre 1996, n. 662
- D.M. 12 novembre 1997, n. 521
- Circolare del Ministero delle Finanze n. 62567/89
- Circolare 20 ottobre 1999, n. 12479/AC
- Atto d'indirizzo del Direttore Generale, n. 9330 del 7 luglio 2005
- Disposizione del Direttore Generale n. 22/DG del 18 marzo 2010
- Regolamento ENAC "Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra"
- Circolare APT 21 del 30 gennaio 2006 – Approvazione di progetti e varianti di opere e impianti aeroportuali
- Circolare APT 03A del 17 marzo 2006 - Indicazioni operative per l'attuazione dell'articolo 17 del decreto legge 67/97, convertito dalla legge 135/97
- Circolare APT 32 del 7 dicembre 2009 – Il Demanio Aeronautico Civile Statale – Gestione e Strumentalità



Regolamento

Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale

Ed.

pag.

- Circolare APT 01B del 23 dicembre 2011 - Procedure per la prevenzione dei rischi di impatto con volatili ed altra fauna selvatica (Wildlife Strike) negli aeroporti
- Piano Nazionale per la Sicurezza degli Aeroporti

3. INDIVIDUAZIONE DEI BENI CHE POSSONO ESSERE OGGETTO DI SUB CONCESSIONE

In via teorica tutti i beni facenti parte del sedime aeroportuale (da intendersi quale l'insieme delle aree finalizzate a soddisfare le finalità pubbliche del trasporto aereo) possono essere oggetto di sub concessione.

In tal senso il Piano di Sviluppo Aeroportuale rappresenta il documento che individua e sancisce l'attitudine ed, al contempo, la necessità di un bene a soddisfare le finalità pubbliche del trasporto aereo (strumentalità).

È evidente, tuttavia, che i beni costituenti il *core business* della concessione totale quali gli impianti e le infrastrutture necessarie alle attività aeronautiche (sono da intendersi facenti parte di questa categoria ad esempio le infrastrutture di volo e le infrastrutture centralizzate) non possono essere sub concesse.

L'affidamento a terzi di detti beni, infatti, farebbe venir meno l'oggetto principale dell'attività societaria della società di gestione, trasformandola in qualcosa di diverso e non conforme alle regole del D.M. 521/97 e della Circolare n. 12479AC del 20/10/1999, poi trasfusa nel codice della navigazione per come novellato dal D. L.vo n. 96/2005 e s.m.i..

Di conseguenza sono da considerare attribuibili a terzi tutti quei beni che pur risultando strumentali alla qualità del servizio aeroportuali non sono essenziali all'attività aeronautica in senso stretto.



Regolamento

Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale

Ed.

pag.

4. BENI PER I QUALI È PREVISTA UN'AUTORIZZAZIONE E BENI PER I QUALI È SUFFICIENTE UNA COMUNICAZIONE

La convenzione di gestione totale prevede, tra l'altro, in caso di affidamento a terzi di determinati beni la necessaria autorizzazione da parte dell'ENAC. Nella convenzione si distingue tra beni destinati ad attività aviation per i quali è necessaria l'autorizzazione e ben destinati ad attività non aviation per i quali è prevista una semplice presa d'atto da parte dell'ENAC a seguito della comunicazione da parte del gestore.

In molti casi si è avuto modo di notare che la distinzione tra beni aviation e beni non aviation ha comportato notevoli problemi interpretativi. Al fine di superare tali problematiche ed in considerazione delle esigenze di security contenute nel Piano Nazionale di Sicurezza è necessario fornire una chiara demarcazione tra i beni soggetti o meno ad autorizzazione.

A tali fine si ritiene di far coincidere con l'area sterile il discrimine tra sub concessioni sottoposte ad autorizzazioni e non. Pertanto tutte le sub concessioni che riguardano beni situati all'interno dell'area sterile saranno sottoposte ad autorizzazione preventiva da parte dell'ENAC mentre per quelle che riguardano beni situati in aria non sterile l'ENAC, a seguito della comunicazione del gestore aeroportuale, si limiterà ad una presa d'atto.

L'ENAC, comunque, nella sua attività di vigilanza verifica che tutti gli spazi aeroportuali siano adeguati e siano affidati a seguito di selezione trasparente e non discriminatoria tra gli interessati.

5. MODALITÀ DI SELEZIONE DEL SUB CONCESSIONARIO

In considerazione del fatto che gli spazi ed i beni aeroportuali sono limitati, al fine di garantire le pari opportunità a tutti coloro che intendono accedere al mercato dei servizi aeroportuali (non limitando la definizione ai soli servizi di assistenza a terra ma



Regolamento

Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale

Ed.

pag.

estendendola anche ai servizi commerciali), il gestore aeroportuale applica una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

L'adeguata pubblicità è da considerarsi assolta se il gestore aeroportuale pubblici permanentemente sul proprio sito internet un avviso relativo alla possibilità di manifestare l'interesse all'accesso al mercato dei servizi aeroportuali. La manifestazione di interesse deve evidenziare, in coerenza con il piano di utilizzo dell'aerostazione, gli spazi e le attività che il gestore aeroportuale intende affidare a terzi. Resta salva, comunque, la possibilità del gestore aeroportuale di individuare nuove attività, anche in deroga al piano di utilizzo, previa approvazione da parte dell'ENAC.

6. PROCEDURA PER L'ASSEGNAZIONE DEL BENE

Non appena ricevuta la manifestazione di interesse da parte di un operatore interessato ad un determinato servizio, il gestore aeroportuale provvede a darne informazione agli utenti mediante pubblicazione sul proprio sito internet dell'avvenuta dichiarazione e provvede ad invitare altri operatori a presentare altre offerte per il medesimo servizio. Nell'eventualità in cui non dovessero pervenire ulteriori offerte entro 15 giorni dalla pubblicazione dell'avviso il gestore aeroportuale se sussistono i presupposti provvederà ad assegnare il bene.

Nell'eventualità in cui dovessero pervenire ulteriori offerte il gestore aeroportuale individuerà il sub concessionario mediante una procedura che garantisca imparzialità e trasparenza nella scelta. La durata delle sub concessione sarà determinata dal gestore aeroportuale.



Regolamento

Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale

Ed.

pag.

Una volta individuato il contraente il gestore aeroportuale provvederà ad informare l'ENAC che a secondo della tipologia del bene provvederà a prenderne atto o a rilasciare una apposita autorizzazione.

7. CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA

Al fine di evitare eventuali contenziosi, in considerazione della limitatezza degli spazi in rapporto al numero delle domande e della possibilità di consentire nuovi accessi in rapporto alla durata della sub concessione, i contratti di sub concessioni che prevedono una durata superiore ai due anni dovranno essere muniti di una clausola di salvaguardia.

La clausola di salvaguardia dovrà prevedere che nel caso in cui dovessero presentarsi nuove richieste per il bene / servizio assegnato e che non vi siano ulteriori spazi da assegnare a terzi il contratto si intenderà risolto ma continuerà ad espletare i suoi effetti fino al completamento delle procedure concorsuali per l'assegnazione.

Un ulteriore clausola di salvaguardia dovrà essere prevista per le sub concessioni che riguardano beni situati in area sterile (air side) dal momento che detti contratti sono subordinati ad una espressa autorizzazione dell'ENAC.

8. CONTROVERSIE (CLAUSOLA COMPROMISSORIA)

Al fine di garantire una celere soluzione delle possibili controversie derivanti dall'applicazione del contratto di sub concessione, il gestore aeroportuale provvederà ad inserire nei contratti una clausola compromissoria sulla base della quale le controversie nascenti saranno decise da un collegio arbitrale composto da un arbitro per ognuna delle parti coinvolte e presieduto da un arbitro scelto, tra avvocati con esperienza nell'ambito dei trasporti, dall'ENAC.



Regolamento

Modalità di affidamento a terzi dei beni oggetto della concessione di gestione totale

Ed.

pag.

Il collegio arbitrale deciderà in conformità di quanto previsto dagli artt. 806 e ss. del codice di procedura civile.

9. SANZIONI

Per l'accertata violazione di quanto disposto dal presente regolamento, il gestore aeroportuale è soggetto al pagamento delle sanzioni ai sensi ed in conformità dell'art. 1174 del codice della navigazione, secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 e s.m.i..

Ringraziamenti

“Desidero ringraziare il Direttore Generale dell’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile, Dott. Alessio Quaranta, per la possibilità offertami di frequentare i corsi del Dottorato di Ricerca in “Diritto ed Economia dei sistemi produttivi, dei trasporti e della logistica” presso l’Università degli Studi di Udine nonché per la fiducia accordatami nell’assegnazione dell’incarico di Direttore della Direzione Aeroportuale di Olbia – Alghero e del futuro incarico di Direttore della Direzione Aeroportuale Sardegna.

Il ruolo attribuito mi ha permesso di vivere in prima persona le problematiche connesse alla tesi di dottorato consentendomi di valutare, personalmente e direttamente, i rapporti e gli interessi in gioco tra i gestori aeroportuali e i loro sub concessionari.

A tal proposito, ringrazio gli Amministratori delle Società di gestione degli Aeroporti di Olbia e di Alghero, rispettivamente, nella persona dell’Ing. Silvio Pippobello e del Dott. Francesco Cossu e nella persona del Dott. Carlo Luzzatti e del Dott. Mario Peralda per le “accese”, ma sempre piacevoli e formative, discussioni sull’argomento.

Ulteriore ringraziamento va a tutti i miei collaboratori della Direzione Aeroportuale di Olbia - Alghero per avermi supportato nello svolgimento del ricoperto incarico e, nello specifico, per la condivisione della loro esperienza sulla materia.

Ringrazio, altresì, il Prof. Francesco Morandi e il Prof. Michele Comenale Pinto dell’Università di Sassari e il Prof. Carlo Marcetti dell’Università di Cagliari per i preziosi suggerimenti offertimi e per le stimolanti chiacchierate sull’argomento che mi hanno consentito di conciliare gli aspetti e i profili meramente pratici-operativi con quelli dottrinali ed economici.

Da ultimo, ringrazio mia moglie Veronica per il sostegno e la fiducia nelle scelte da me operate e per il costante supporto datomi anche nella stesura e revisione di questo lavoro”.

Bibliografia

DOTTRINA

AA.VV. ; *Il rapporto tra vettori ed aeroporti: analisi e valutazione del sistema di regolazione in Italia*; a cura di Certet – Centro di Economia Regionale, Trasporti e Turismo Università Commerciale “L. Bocconi”; Milano; 2006

AA.VV.; *Il Diritto Aeronautico e l'Italia*; Atti delle XXXIV Giornate Latinoamericane di diritto aeronautico e spaziale; www.uniss.it; 2010

ANTONINI; *Profili di responsabilità in tema di titolarità, gestione ed utilizzazione del demanio aeronautico*; Rivista di diritto dell'economia dei trasporti e dell'ambiente, Vol. VI; 2008

ANTONIOL; *Subconcessione*; Patrimonio pubblico, la rivista del demanio e patrimonio (26 marzo); www.patrimoniopubblico.it; 2010

ARSI; *I beni immobiliari nella teoria dei beni pubblici*; Studi e Ricerche. Vol. 5 “I luoghi delle amministrazioni: le nuove forme di razionalizzazione e di gestione del patrimonio utilizzato per gli uffici pubblici”; Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione; 2005

BORGHI; *Sistemi aeroportuali tra concorrenza e complementarità*; Bologna; 2012

CARBONE - MUNARI; *L'attuazione nell'ordinamento italiano della direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*; Dir. Comm. Internaz., 1, 95; 2000

CARMINEO; *Le concessioni demaniali, analisi degli artt. 36 – 37 – 38 – 42 – 47 – 48 del codice della navigazione, esame della casistica giurisprudenziale e nuovi orientamenti comunitari*; Lezioni tenute durante il corso “La gestione informatica dei sistemi informativi demaniali”; 2 Ottobre 2007- 4 Marzo 2008

CARNEVALI; *Contratti di durata ed impossibilità temporanea di esecuzione*; I Contratti, Vol. 2 pag. 113 e ss.; 2000

CERULLI IRELLI; *“Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni”*; Annuario 2003 della Associazione Italiana dei professori di Diritto Amministrativo; Giuffrè; 2004

CHITI; *La gestione aeroportuale tra diritto comune e attività amministrativa in senso oggettivo*; Foro Amm. TAR, 1, 323; 2003

COMENALE PINTO; *Aeroporti in concessione e cessione del godimento di locali dell'aerostazione a vettori aerei (nota a Cass. Civ., 6 Maggio 1985 n. 2823)*; Giur. It., Vol. I-1, Pag. 250-251; 1985

COMENALE PINTO; *Le subconcessioni aviation e no aviation in ambito aeroportuale*; Giureta, Rivista di Diritto dell'economia, dei Trasporti e dell'ambiente, Vol. VI; 2008

COMENALE PINTO., MORANDI, MASALA; *Le gestioni aeroportuali*; Osservatorio del diritto dei trasporti - Atti del convegno di Modena; Giuffrè; 2005

DE GIORGI CEZZI; Le concessioni di beni pubblici e il processo di privatizzazione; www.jus-publicum.com; 2011

DI CAMILLO; Concessione di beni demaniali: i poteri del privato e il contratto collegato (Nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, decisione 10.10.2005 n. 5473); *Altalex*; 22 Dicembre 2005

DI GIUGNO; I limiti della sub concessione nella gestione dei servizi centralizzati (nota a TAR Lombardia-Milano, Sez. I, 23 aprile 2009 n. 3538); *Dir. Trasporti*, pag 431 e ss.; 2010

DI PALMA; *Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione: le concessioni aeroportuali*; Quaderni della rivista servizi pubblici e appalti n. 2; *Giuffrè*; 2006

DOMINICI; La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo; *Giuffrè*; 1982,

FASONE MAGGIORE; Lo sviluppo della dimensione non-aviation nelle aziende di gestione aeroportuale: evidenze empiriche dal caso GEASAR S.P.A.; *Impresa Progetto – Electronic Journal Of Management*, N. 2; 2011

FASSINA; *Considerazioni sull'handling aeroportuale*; *Dir. Prat. Av. Civ.*, pag. 257 e ss.; 1986

GIRARDI – COLETTA; Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario ed interno; *Dir. Trasp.*, Vol. I; 1996

GIUSTI; Per un inquadramento giuridico dei diritti aeroportuali e di handling; *Riv. Dir. Nav.*, Vol. 1, pag. 87 e ss.; 1967

INGRATOCI; *La concessione di aree e banchine*; *Rivista di Diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente – Vol. V*; 2007

INVERNIZZI; Brevi note sulla gestione degli spazi commerciali entro gli aeroporti dopo il D. Lgs. 96/2005; Quaderni della rivista servizi pubblici e appalti n. 2; *Giuffrè*; 2006

MAFFEO; *Normativa Anti-Trust e responsabilità del gestore aeroportuale*; *Gli operatori aeroportuali: competenze e responsabilità*, (Atti del convegno di Modena); Milano; 1996

MAGNANI; *Servizi pubblici essenziali e outsourcing*; *Newsletter CgS n. 3*; www.cgsse.it; 2005

MUCELLI; *Redditività e solidità finanziaria degli aeroporti regionali*; *Atti del Convegno "Gli aeroporti regionali in Italia: situazione attuale e prospettive di sviluppo"*; *Iesi*; 2011

NICOLETTI; *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*; *Temi e Problemi*; *Autorità garante concorrenza e mercato*; 1998

NOBILE; Il nuovo testo dell'art. 45 bis del codice della navigazione: cosa cambia nella gestione dei beni demaniali? (Nota a T.A.R. Friuli Venezia Giulia 26-II-2000); *Riv. Il Diritto Marittimo*, pag.1176 e ss.; 2001

PELLINGRA CONTINO; Il regime delle concessioni nell'ambito delle gestioni aeroportuali dopo la riforma della seconda parte del codice della navigazione: profili pubblicistici e privatistici; *Norma*, quotidiano di informazione giuridica; 2009

PELLIZZER; Verso una «nuova» figura concessoria non soggetta al diritto comunitario? (Nota a : Consiglio di Stato, 15/4/1996, n. 561, sez. VI); Foro Amm., pagg. 11-12; 1996

PIRAS; L'assistenza a terra nel trasporto aereo: profili privatistici ; pag. 2 e ss ; Torino; 1999

POLICE; *La liberalizzazione dei servizi di handling aeroportuale a dieci anni dal d.lgs. n. 18 del 1999*; Atti del Convegno "Il regime giuridico degli aeroporti tra interessi pubblici e concorrenza"; Firenze; 2009

POLICE; Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale; Rivista del diritto della navigazione, pag. 255 e ss.; 2010

PONTI - SCOPEL; *Parcheggi e altre rendite aeroportuali*; Consumatori, diritti e mercato, n. 2; 2009

RICCIUTO; *Voce: Subcontratto*; Enciclopedia giuridica del diritto Treccani, Vol. XXX; Roma; 1993

RIGONI; Cessione di beni immobili aeroportuali: locazione o subconcessione?; Dir. Trasp Vol. II, pag. 222-224; 1991

RIGUZZI; *L'impresa aeroportuale*; pag. 99 e ss.; Padova ; 1984

RINALDI BACCELLI; Per un inquadramento sistematico dell'assistenza aeroportuale; Studi di Diritto Aeronautico; Milano; 1977

RINALDI BACCELLI; *L'assistenza aeroportuale*; Dai tipi legali ai modelli sociali nella contrattualistica della navigazione (Atti del convegno di Modena); Milano; 1995

ROTA; *"I beni demaniali dopo le riforme"*; CEDAM ; 2007

RUBECHINI; Le nuove modalità di determinazione dei diritti aeroportuali: la concorrenza di competenze legislative al vaglio della Corte Costituzionale (nota a Corte Costituzionale, Sentenza 7 Marzo 2008, n. 51); www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/11/GDA_1-09_Rubechini.Pdf; 2011

RUSSO ; Il sub ingresso nella concessione dei beni del demanio marittimo; Dir. Nav., Vol. I, pag. 271-283; 1959

SALERNO; *Handling aeroportuale e liberalizzazione comunitaria*; studi in onore di Lefebvre D'Ovidio, Vol. II, pag. 1069 e ss.; Milano; 1995

SALERNO; L'applicazione della normativa sugli appalti pubblici in ambito aeroportuale; Rivista del diritto della navigazione, II, pag. 946 e ss.; 2011

SANDULLI (A CURA DI); Il diritto degli aeroporti nel nuovo codice della navigazione; Milano; 2006

SEBASTIANI; *La regolazione delle infrastrutture aeroportuali*; Atti del Convegno "La regolazione delle infrastrutture di trasporto in Italia"; Milano; 2009

SILINGARDI, ANTONINI, FRANCHI, BONANOME (A CURA DI); *Il nuovo ruolo dell'aeroporto*; Atti del convegno di Modena; Milano; 1995

TRANQUILLI LEALI; La perdurante attualità della categoria degli aerodromi anche ai fini di una corretta configurazione giuridica degli aeroporti; Studi in memoria di Elio Fanara, Vol.2; Giuffrè; 2008

TRANQUILLI LEALI; *Profili di sicurezza ed inquadramento giuridico degli aeroporti dopo la soppressione della categoria degli aerodromi*; L'osservatorio di diritto dei trasporti (vol. 11): Sicurezza, Navigazione e Trasporto; Giuffrè; 2008

VALBUSA; Handling aeroportuale e regolamenti CEE ; Dir. Trasp. pag. 113 e ss.; 1992

VARLARO SINISI; Handling aeroportuale: appunti per uno studio dei servizi di assistenza a terra; Roma; 1976

ZANETTINI; *L'esternalizzazione delle gestioni amministrative*; Resoconto del Convegno "L'esternalizzazione delle gestioni amministrative"; www.esternalizzazioni.it; 2006

ZERMAN; Il federalismo demaniale, tra interesse della comunità e risanamento del debito; Diritto e Pratica amministrativa; Il Sole 24 Ore; 2011

DOCUMENTAZIONE ENAC

Disposizione Organizzativa ENAC n. 22 del 5 marzo 2012

Regolamento per la certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra

Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti

Circolare APT02A del 25 gennaio 2007

Circolare APT03 del 19 luglio 1999

Circolare APT03A del 17 marzo 2006

Circolare APT19 del 26 ottobre 2005

Circolare APT 20 del 16 gennaio 2006

Circolare APT21 del 30 gennaio 2006

Circolare APT 32 del 7 dicembre 2009

Circolare SEC 02 del 7 ottobre 2004

Circolare EAL 01 del 10 giugno 1999

Circolare EAL 06 del 15 maggio 2001

Piano Triennale per gli investimenti sugli aeroporti minori a gestione diretta (delibera CdA ENAC del 6 luglio 2010)

GIURISPRUDENZA

TAR Lazio, Sez. III ter, 02.04.2013, n. 3246

Consiglio di Giustizia Amministrativa, 11.07.2012, n. 612

TAR Lazio, Sez. III ter, 31.05.2012, n. 4976

TAR Toscana, Sez. I, 01.03.2012, n. 419

TAR Lazio, Sez. III ter, 30.01.2012, n. 982
Consiglio di Giustizia Amministrativa, 27.09.2011, n. 590
Tribunale UE, ; 24.03.2011, cause nn. 443/08 e 455/08
TAR Catania Sez. I, 4.02.2011, n. 262
Consiglio di Giustizia Amministrativa, 10.09.2010, n. 1197
TAR Lazio, Sez. III ter, 13.07.2010, n. 3155
Consiglio di Stato, Sez. VI, 05.07.2010, n. 4257
Consiglio di Stato, Sez. IV, 24.03.2010, n. 1721
TAR Emilia-Romagna, Sez. I, 15.01.2010, n. 107
TAR Lazio Roma, Sez. III ter, 5.11.2009, n. 10837
Cassazione Sezioni Unite, 4.10.2009, n. 23322
Consiglio di Stato, Sez. VI, 10.09.2009, n. 5457
TAR Lazio, Sez. I, 8.7.2009, n. 9171
Cass. Civ., Sez. II, 11.05.2009, n. 10817
TAR Lombardia - Milano, Sez. I, 23.04.2009, nn. 3538, 3539, 3540, 3541
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 17.11.2008, provvedimento n. 19020
Consiglio di Stato, Sez. VI, 01.10.2008, n. 4746
Consiglio di Stato, Sez. VI, 11.09.2008, n. 4349
Consiglio di Stato, Sez. VI, 11.09.2008, n. 4350
TAR Lombardia – Milano, Sez. I, 26.11.2007, n. 6440
TAR Lombardia – Milano, Sez. I, 26.11.2007, n. 6439
TAR Lombardia – Milano, Sez. I, 07.06.2007, n. 4764
TAR Veneto, Sez. I, 28.03.2007, n. 1029
TAR Sicilia – Palermo, Sez. I, 23.03.2007, n. 959
TAR Lombardia - Milano Sez. III, 15.02.2007, n. 266
Cass. Civ., Sez. III, 17.01.2007, n. 972
Consiglio di Stato, Sez. II, 9.11.2005, n. 1281
Consiglio di Stato, Sez. IV, 10.10.2005, n. 5473
Cass. Civ., Sez. III, 11.02.2005, n. 2852
Consiglio di Stato, Sez. VI, 25.01.2005, n. 168
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, segnalazione del 5.02.2004, n. 12180/04
Corte di Giustizia UE, 16.10.2003, causa 363/01
TAR Sardegna, Sez. I, 06.12.2002, n. 1772
Corte di Giustizia UE, 24.10.2002, causa n. 82/01

Corte dei Conti, Sez. Controllo di legittimità su Atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, decisione 26.09.2002, n. 18/2002/P

Tribunale UE, 12.12.2000, causa 128/98

Corte di Giustizia Comunità Europee, 18.11.1999, causa C-107/98 – Teckal

TAR Lombardia - Milano, Sez. I, 29.06.1999, n. 2523

Consiglio di Stato, Sez. VI, 15.04.1996, n. 561

TAR Sardegna, Sez. I, 06.04.1994, n. 297

TAR Sardegna, Sez. I, 17.03.1994, n. 167

Consiglio di Stato, Sez. VI, 21.08.1993, n. 575

Cassazione Civile Sez. I, 7.11.1989, n. 4645

TAR Lombardia - Milano, Sez. I, 10.10.1988, n. 966

Tribunale Roma, 25.07.1964 (S.E.A./ALITALIA)

Indice

P R E M E S S A	3
CAPITOLO 1: IL DEMANIO AEROPORTUALE	5
1. Definizioni	5
2. Il demanio aeronautico	8
2.1 Individuazione del demanio aeronautico	9
2.2 L'assegnazione dei beni del demanio aeronautico civile	11
2.3 Assegnazione in uso gratuito	13
2.4 Rapporti tra ENAC ed altre amministrazioni coinvolte nella gestione del demanio aeronautico	13
3. La definizione di demanio aeroportuale alla luce della riforma del codice della navigazione.	15
3.1 Il concetto di strumentalità	17
CAPITOLO 2: LA GESTIONE DEL DEMANIO AEROPORTUALE	23
4. Evoluzione storica	23
5. Gestioni dirette	26
6. Gestioni precarie e parziali	29
6.1 Il regime introdotto dall'art. 17 del d.l. 67/1997 convertito con legge 135/97	35
7. Gestioni totali	39
7.1 Il rilascio della concessione totale per gli aeroporti con traffico minore ai 250.000 passeggeri o di sola aviazione generale.	42
7.2 Il piano nazionale degli aeroporti	43

CAPITOLO 3: L’AFFIDAMENTO A TERZI DEI BENI OGGETTO DELLA

CONCESSIONE	45
8. Individuazione dei beni oggetto della concessione e loro regime giuridico ed economico	46
8.1 Il programma di intervento: il piano degli investimenti ed il piano economico-finanziario	46
8.2 La convenzione per l’affidamento delle gestioni aeroportuali	48
8.3 Il contratto di programma	52
9. Le diverse definizioni utilizzate dal legislatore per qualificare i beni aeroportuali	54
10. La sub concessione in ambito aeroportuale	54
11. I limiti alle sub concessioni	56
12. Modalità di individuazione del sub concessionario e giurisdizione	59
13. L’affidamento a terzi dei beni. Casistica	66
13.1 Gli spazi commerciali	66
13.2 I parcheggi	67
13.3 Le attività di ristorazione	68
13.4 Gli spazi pubblicitari	70
13.5 Le infrastrutture centralizzate	73
13.6 Assegnazione di spazi operativi: beni ad uso esclusivo e ad uso comune	76
13.7 Assegnazione di beni ed aree agli enti di stato	77
14. La natura giuridica del contratto di affidamento a terzi di beni aeroportuali.	77

CAPITOLO 4: L’AFFIDAMENTO A TERZI DEI SERVIZI OGGETTO DELLA CONCESSIONE	81
15. I servizi aeroportuali ed il d. lgs. 18/99	81
15.1 Servizi aeroportuali di assistenza a terra	83
15.2 I servizi relativi all’infrastruttura	89
15.3 I servizi commerciali.	90
16. L’affidamento a terzi dei servizi : sub concessione o subappalto?	91
17. L’affidamento a terzi dei servizi di assistenza a terra	91
17.1 Aeroporti sotto soglia	92
17.2 Aeroporti sopra soglia	93
17.3 I limiti ai sub appalti previsti dal Regolamento per la certificazione dei prestatori di servizi di assistenza a terra	94
18. La cessione a terzi dei servizi correlati alle infrastrutture centralizzate	97
19. Lo svolgimento delle attività di assistenza merci	98
20. L’affidamento a terzi dei servizi di sicurezza	100
21. Conclusioni	101
CAPITOLO 5: L’AFFIDAMENTO A TERZI DELL’AEROSTAZIONE DEDICATA ALLA AVIAZIONE GENERALE	103
22. Definizione di aviazione generale e applicabilità del d. lgs. 18/99	103
23. Il caso di Linate (aeroporto soprasoglia)	108
24. Il caso di Olbia (aeroporto sottosoglia)	112
25. Conclusioni	117

Appendice	120
Ringraziamenti	131
Bibliografia	132
Indice	138