

## PRESENTAZIONE

Con i d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, e 15 marzo 2006, n. 151, si è profondamente innovata la parte II del codice della navigazione, dedicata alla navigazione aerea, nel tentativo di tenere la relativa disciplina al passo non solo dell'evoluzione tecnica del settore ma anche del crescente irrompere della normativa UE a tal riguardo.

I regolamenti nn. 216/2008 e 1108/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio CE e quelli di complemento della Commissione, in tema di *Safety*, e parallelamente nn. 300/2008 e 185/2010 in materia di *Security*, anche in ambito aeroportuale, vanno ben oltre i predetti interventi normativi nazionali.

Di recente, il regolamento 139/2014/UE della Commissione ha definito i requisiti tecnici e le procedure amministrative relativi agli aeroporti, ai sensi proprio del regolamento 216/2008/CE sulla *Safety* aeronautica.

Il regolamento 598/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ha, da ultimo, rivisitato il tema delle procedure per il contenimento del rumore negli aeroporti dell'Unione.

Finalmente, in data 30 settembre 2014 è stato varato il Piano Nazionale degli Aeroporti, con l'individuazione di quelli strategici e di altri comunque di interesse nazionale, ai sensi dell'art. 698 c. nav.

Col Convegno, tenutosi nell'intera giornata del 13 novembre 2015 presso la sede della SACBO s.p.a. in Grassobbio, si è cercato di fare il punto sullo stato giuridico della "arte aeroportuale", soprattutto nel tentativo di chiarire se sia opportuno un nuovo intervento del Legislatore nazionale sulla parte aeronautica del Codice della Navigazione in tema di aeroporti, a dieci anni dalle precedenti novelle ed alla luce dei sopravvenuti interventi normativi da parte della UE.

Al lettore di questo volume, che raccoglie la quasi totalità delle relazioni e degli interventi al Convegno, il giudizio sul raggiungimento, o meno, del predetto obiettivo.

I più sinceri ringraziamenti a SACBO s.p.a, gestore dell'Orio al Serio *International Airport*, nella persona del Presidente Dr. Ing. Palmiro Radici e del Direttore Generale Dr. Emilio Bellingardi; all'Università degli Studi di Bergamo, nella persona del Magnifico Rettore Prof. Remo Morzenti Pellegrini; al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo, nella persona del Direttore Prof. Antonio Banfi; ed alla Camera Amministrativa Distretto Lombardia Orientale – CADLO, nelle persone dei Coordinatori per Bergamo Avv. Luciano Fracchiolla Lettieri e Avv. Massimo

Giavazzi, per il contributo finanziario ed operativo alla realizzazione del Convegno ed alla pubblicazione dei relativi Atti.

Un vivo ringraziamento, non solo agli Autori di relazioni ed interventi, ma anche alle Pubbliche Autorità ed ai Rappresentanti di Ordini Professionali nonché di Agenzie ed Associazioni operanti nel settore dell'aviazione civile, per aver voluto testimoniare, col loro saluto, l'interesse al complesso tema della gestione degli aeroporti civili.

Grazie alla dr.ssa Immacolata Musuruca, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo, nonché all'Ing. Eugenio Sorrentino ed alle dottoresse Paola Viola e Stefania Villella, della SACBO s.p.a., per il valido ausilio nella preparazione e realizzazione del Convegno.

Grazie, in particolare, alla Dott.ssa Gina Rosamarì Simoncini, Ph.D., per la preziosa attività svolta nella preparazione e realizzazione del Convegno e per la raccolta di relazioni ed interventi, in funzione della pubblicazione degli Atti.

*Last but not least*, un profondo ringraziamento all'Avv. Yvonne Messi, vicepresidente di SACBO s.p.a., prezioso *fil rouge* tra mondo accademico e realtà operativa, per aver voluto credere, sin dall'inizio, in un Convegno sullo "stato dell'arte aeroportuale".

Bergamo li 5 ottobre 2016

SILVIO BUSTI

*Prof. Ordinario di Diritto della navigazione aerea nell'Università di Bergamo*

ELENA SIGNORINI

*Prof. Aggregato di diritto del lavoro – Università di Bergamo*

## SALUTI DALLE AUTORITÀ

*Dott. Ing. Miro Radici, Presidente SACBO*

*A nome della SACBO vi do il benvenuto. Il tema che andrete ad affrontare questo pomeriggio è di grandissima attualità e certamente anche di grandissima importanza, in quanto come tutti noi sappiamo lo Stato, una decina di anni fa, ha ben pensato di liberarsi di certe competenze e le ha messe in carico alle società aeroportuali.*

*Il nostro mondo è in continua evoluzione e la soluzione non potrà mai essere per sempre: pensiamo alla sicurezza ed a quando lo Stato ha deciso nel 2005 di caricare gli aeroporti di parecchie responsabilità, come per la sicurezza ed i problemi ambientali. La sensibilità dei cittadini diventa sempre più presente su questo tema ed è necessario dare loro delle risposte. Il tema che andrete affrontare è di grandissima importanza. Per cui io vi auguro buon lavoro. Chiaro che alla fine del convegno non si potrà trovare una soluzione ma quanto meno si potrà capire da che parte andare e continuare a lavorare per migliorare la situazione.*

*Dott. Alessandro Colletta, Sindaco del Comune di Orio al Serio*

*Io non sono padrone di casa perché la sede della SACBO si trova nel comune di Grassobbio. Io sono sindaco del Comune di Orio e mi hanno chiesto di fare un brevissimo intervento.*

*Noi comuni dell'hinterland, vicini all'aeroporto, siamo portatori di interesse anche se la normativa attuale non va incontro agli stakeholder presenti sul territorio. Pensate che il professor Marighetti, professore universitario, nel suo ultimo convegno, diceva che è tutta colpa della cinetica, perché gli aeroporti si sono sviluppati più velocemente rispetto ad un equilibrio che dovrebbe consentire la mitigazione ambientale rispetto alla posizione dell'aeroporto. Mi auguro che oggi gli argomenti sul tavolo possano trattare anche questo aspetto della normativa ossia recepire una normativa che vada incontro a quelli che sono gli aspetti ambientali che non possono prescindere dallo sviluppo aeroportuale di Orio. Tale scalo è diventato in brevissimo tempo il terzo aeroporto italiano e quindi c'è una necessità di regolamentazione che sia recepita nei piani di sviluppo aeroportuale. Buona giornata ed auguri.*

*Dott. Ermenegildo Epis, Sindaco di Grassobbio*

*Buongiorno a tutti, ringrazio per l'invito e, come ha detto il sindaco di Orio, siamo tutti molto attenti al problema della situazione ambientale; però dobbiamo dare atto che il consiglio di amministrazione della SACBO, qualche settimana or sono, ha deliberato di procedere nelle opere di tutela ambientale.*

*Spero che ci sia sempre una collaborazione tra la predetta azienda e i vari Comuni, per l'interesse dei nostri cittadini, che sono oberati da questa incombenza dell'aeroporto per quanto riguarda soprattutto i problemi ambientali. Grazie e buona giornata.*

*Architetto Pasquale Gandolfi, assessore alle infrastrutture della Provincia di Bergamo*

*Ringrazio SACBO per l'opportunità che ci dà oggi di sviluppare un percorso importante. Credo che essere soci di una realtà così importante come SACBO sia fondamentale non solo per governare un percorso in continua evoluzione ma anche per poter dare l'idea che la provincia non può non tenere in considerazione le necessità ed esigenze dei comuni dell'hinterland. Al tempo stesso, occorre essere consapevoli che SACBO è una realtà fondamentale per il territorio bergamasco. Infatti ha garantito molti posti di lavoro, molte possibilità di sviluppo e di visibilità della nostra Provincia, sebbene sia vero che sussistono delle criticità, anche se sono convinto che con la strada che si sta percorrendo queste criticità possono essere superate. L'attività dell'azienda in questo ultimo periodo è molto più che positiva nell'affrontare anche tutte le criticità dei comuni dell'hinterland e questo è già un punto assolutamente positivo; io ringrazio e vi saluto.*

*Ing. Massimiliano Rizzi, Consigliere dell'Ordine degli Ingegneri di Bergamo*

*Buongiorno a tutti. Ho il piacere di portare i saluti dell'Ordine degli Ingegneri di Bergamo e del suo Presidente Emilia Riva che quest'oggi purtroppo non può essere presente. Due parole sull'aeroporto di Orio e diciamo una visione un po' ingegneristica degli sviluppi aeroportuali. L'aeroporto di Orio nasce nel 1937 per scopi militari e si sviluppa dal 1972 come aeroporto civile. Oggi per il mondo dell'ingegneria dei trasporti rappresenta un modello di riferimento, di buona gestione delle infrastrutture, attraverso sistemi di gestione avanzati, modelli che dovrebbero essere utilizzati da tutti i gestori di infrastrutture presenti sul territorio, in particolare dagli enti locali per ottimizzare i processi decisionali e gestionali. Il recente rifacimento della pista rappresenta un ulteriore esempio di buona gestione e di perfetta integrazione tra realtà produttiva, progetto e realizzazione, con il rispetto dei tempi e dei co-*

*sti preventivati. Questo modello di gestione potrebbe essere utilizzato da altri gestori di infrastrutture presenti sul territorio ed essere preso ad esempio. Io mi fermo qui e rinnovo i miei saluti e auguro a tutti buon lavoro.*

*Avv. Ermanno Baldassarre, Presidente dell'Ordine degli avvocati di Bergamo*

*È un piacere essere qua oggi, vi ringrazio e vi porto il saluto dell'ordine degli avvocati di Bergamo. Grazie al professor Busti che ha avuto questa magnifica idea, ovviamente un saluto anche all'Università degli Studi di Bergamo e alla CADLO, nostra associazione forense che si occupa di diritto amministrativo e ovviamente a SACBO, che ha messo a disposizione questa bellissima struttura. Non ci poteva essere momento e tempo migliore per un convegno in questi termini, con questi argomenti e soprattutto con una grande eccellenza di relatori. Per noi avvocati è importantissimo e come potete vedere siamo presenti numerosi; il nostro compito è anche per certi versi nomofilattico, essendo esploratori del diritto e qui, con tutte le normative europee rispetto al tema che oggi verrà affrontato, penso che ci sarà molto da dire. Buon lavoro a tutti e grazie.*

*Avv. Luciano Fracchiolla Lettieri, Per la CADLO – Camera Amministrativa Distretto Lombardia Orientale, che ha collaborato con l'Università di Bergamo, in particolare con il professor Busti nell'organizzazione del convegno*

*La CADLO – Camera Amministrativa Distretto Lombardia Orientale è stata lieta, ovviamente, di lavorare con l'Università di Bergamo e in particolare con il professor Busti, nonché con la SACBO. Il convegno riguarda un settore del quale io non sono pienamente a conoscenza. Il pubblico a cui questo convegno si rivolge è più esteso di quello di altri convegni, sintomo di una volontà di allargare la conoscenza in questa particolare materia. Quindi a titolo personale e a nome dei colleghi ringrazio i relatori che si alterneranno nell'arco della giornata. Molte grazie.*

*Rag. Marcello Razzino, Presidente dell'Ordine dei Consulenti del lavoro*

*Buongiorno a tutti. È un piacere per me portarvi il saluto del consiglio provinciale dell'ordine dei consulenti del lavoro di Bergamo che ho l'onore di presiedere e rappresentare. Ringrazio per il cortese invito gli organizzatori di questa importante iniziativa. Noi consulenti del lavoro siamo fieri ed orgogliosi di essere presenti oggi, in quanto la nostra categoria è sempre attenta alle dinamiche del mercato del lavoro. Permettetemi di rivolgere un particola-*

*re pensiero e ringraziamento all'Università degli Studi di Bergamo con la quale stiamo lavorando in completa sinergia e i miei complimenti agli organizzatori dell'iniziativa, in primo luogo al professor Silvio Busti, ma anche a tutti coloro che hanno contribuito all'organizzazione e alla realizzazione di questa importante giornata di studio. Non mi resta che concludere, formulando un saluto ai relatori e i miei più sinceri auguri di buon proseguimento.*

*Dott. Marcello Scala, Presidente di ANACNA – Associazione Nazionale degli Assistenti e Controllori della Navigazione Aerea*

*Buongiorno a tutti, vorrei innanzitutto esprimere un ringraziamento a nome di ANACNA per l'invito ricevuto a partecipare a questo importante convegno.*

*Obiettivo del Convegno è di esaminare lo stato giuridico della "arte aeroportuale" alla luce dei sopravvenuti interventi normativi da parte dell'Unione europea.*

*Tenere la relativa disciplina nazionale al passo non solo dell'evoluzione tecnica del settore ma anche con la normativa europea, è una sfida necessaria! Di più, riteniamo che la vera sfida sia una propulsione anticipatoria, comprendere la direzione verso cui i sistemi si stanno evolvendo e cercare di anticipare esigenze ovvero gli equilibri normativi. Il saluto dell'Associazione, una breve riflessione.*

*La dislocazione degli aeroporti italiani ha risentito delle necessità precedenti della difesa aerea nazionale; talune aree vedono la presenza di numerosi aeroporti dislocati molto spesso anche a distanze inferiori ai 60/80 km. Nel tempo, con lo sviluppo del trasporto aereo commerciale e le mutate valutazioni di difesa, molti scali si sono riconvertiti ma gli investimenti in termini di adeguamento delle strutture non sono sempre stati compiuti con una pianificazione strategica che tenesse correttamente conto delle necessità d'interconnessione fra l'aeroporto e le aree limitrofe, dei grandi centri urbani e delle potenzialità di sviluppo degli stessi.*

*A questi fattori, di per se già critici, si è aggiunta una gestione della rete aeroportuale non ottimamente coordinata. Si potrebbe dire, anzi, che nel nostro comparto, come nel resto del Paese, si è spesso evidenziata la mancanza di un coordinamento organico. Ogni aeroporto si è dovuto fare carico di una propria imprenditorialità, limitata al proprio bacino preferenziale; così anziché avere una nazione ove il sistema aeroportuale fosse a supporto e logicamente connesso alle caratteristiche dello stesso, alcune realtà imprenditoriali si sono distinte mentre l'insieme ha faticato. Gli aeroporti sono divenuti un'impresa, animata da attività AVIATION e NON AVIATION.*

*Le compagnie low cost hanno creato una variabile inaspettata, sfruttando, tra le altre cose, la presenza di una moltitudine di aeroporti e la mancanza di organizzazione sistematica, e il network nazionale non ne ha sempre tratto vantaggio.*

*Invece di creare un sistema aeroportuale, meglio, un sistema del trasporto nazionale, la concorrenza spinta, in cui aeroporti ben localizzati e ben collegati sono risultati essere maggiormente attrattivi, ha accentuato una frammentazione. Ciò ha, riteniamo, determinato un nuovo assestamento che ci pare non abbia ancora oggi trovato un punto di equilibrio. I dati di traffico pubblicati da ENAC hanno evidenziato che nel 2014 il 55,6% del traffico passeggeri, e il 51,1% dei movimenti di aeromobili, si sono concentrati esclusivamente nei primi cinque aeroporti, Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Milano Linate, Bergamo e Venezia. Nel 2015 non si prevedono variazioni di tendenza.*

*In questo contesto, tenendo anche conto che le previsioni di traffico indicano un incremento, emerge chiaramente la necessità d'intervenire per rendere più efficiente il sistema aeroportuale nazionale.*

*Lo stesso legislatore (codice della navigazione art. 698), ha determinato da tempo la necessità di individuare "gli aeroporti e i sistemi di interesse nazionale".*

*Per essere dunque pronti ad affrontare con efficacia le sfide del futuro e rispondere all'impulso di sviluppo economico derivante dalle positive previsioni d'incremento del traffico aereo, si dovrebbe, a nostro giudizio, riconoscere e sostenere alcuni principi che dovrebbero essere considerati fondamentali, cioè:*

- necessità di continuare a sostenere un quadro regolatorio che assicuri stabilità. In tale contesto si favoriscono gli investimenti privati e ciò consente di adeguare le capacità delle infrastrutture aeroportuali;*
- adeguare l'accessibilità degli scali aeroportuali in maniera efficace al territorio circostante, sviluppando ancor meglio i sistemi di interconnessione con gli altri mezzi di trasporto;*
- gestire lo sviluppo delle infrastrutture nazionali in maniera coordinata;*
- aumentare l'accessibilità alla quinta libertà dell'aria.*

*È forte la necessità di mantenere il processo di revisione dell'assetto del sistema aeroportuale in un più ampio contesto di pianificazione dei flussi di traffico, passeggeri e merci. Ad esempio, la presenza di una rete ferroviaria ad alta velocità ha certamente modificato i bacini di approvvigionamento di alcuni scali, ampliandoli e modificando in tale contesto di connessione l'assetto competitivo tra gli stessi.*

*Per anni abbiamo visto dinamiche di gestione e sviluppo non efficienti; il Sistema Paese, in cui gioca la intermodalità che il sistema aeroportuale in primo luogo garantisce, dovrebbe invece essere sorretto da criteri di efficienza ed efficacia che soddisfino sia l'accessibilità sia la produttività. Per rendere fattibile quanto appena detto risulta necessario definire nel dettaglio le modalità di sviluppo a sostegno della rete aeroportuale, rendendola integrata con altre modalità di trasporto. In linea con l'obiettivo di razionalizzazione del settore, l'ultima edizione de Piano Nazionale degli Aeroporti (approvato dal consiglio dei ministri in data 27 agosto 2015) individua dieci bacini di traffico omogeneo.*

*Ora, facendo una riflessione sul numero degli aeroporti interessati negli ultimi anni dai piani nazionali via via stilati, si può evincere che le valutazioni politiche a loro sostegno non sembrerebbero aver sempre seguito logiche basate sulle riflessioni appena dette. Ci rivolgiamo a Voi ed a tutte le organizzazioni del settore con un auspicio, che trova riscontro anche nel mandato che SEA e SACBO si sono date valutando la possibilità di creare un unico sistema aeroportuale.*

*Mai come in questo periodo il paese sente il bisogno del contributo di chi è in grado di supportarlo in termini di competenza e conoscenza.*

*Oggi questo convegno rappresenta proprio quel contributo che si deve cercare, quel link che unisce il mondo del trasporto aereo al Paese.*

*Contributo richiesto a tutti coloro in grado d'identificare, attraverso l'analisi, la verifica e la pubblicazione di studi specifici, quelle strategie idonee a rendere il sistema aeroportuale sempre più competitivo.*

*ANACNA ritiene che solo attraverso un confronto continuo e reciproco si potrà ottenere nel tempo la creazione di un sistema di trasporto nazionale più sinergico e sostenibile, capace di affrontare con determinazione le sfide presenti e ancor meglio quelle future.*

*Dottor Nadio di Rienzo, Presidente di ASSOCLERANCE, Associazione italiana gestione Clearance e Slots*

*Buongiorno, ringrazio per l'invito. È molto interessante il rapporto tra l'aeroporto di Orio al Serio e l'Università degli Studi di Bergamo, che è estremamente proficuo e dovrebbe rappresentare la normalità.*

*Oggi siamo presenti a un gran cambiamento del contesto del mercato dei servizi aerei. In questa sede sarò estremamente attento alle relazioni che saranno presentate. Cosa fa Assoclearance? La stessa opera sulla maggior parte degli aeroporti italiani attraverso l'assegnazione degli slot. L'obiettivo è portare al massimo la capacità aeroportuale, e allo stesso tempo di sincronizzare le attività delle differenti compagnie che vogliono operare. Si distribuisce una risorsa, quella della capacità aeroportuale, che può anche essere scarsa, gli attori sono in competizione tra di loro; è una situazione quindi molto delicata. Vi ringrazio e vi auguro buon lavoro.*

*Prof. Remo Morzenti Pellegrini, Rettore dell'Università di Bergamo*

*Spero che il sistema aeroportuale sia più veloce di quello di gomma perché arrivare qui stamattina è stato impegnativo; a voi il mio buongiorno. Porto i saluti dell'Università degli Studi di Bergamo, sono molto contento di essere qui. Il sistema aeroportuale costituisce un asset strategico della nostra comunità, non solo per l'indotto economico che genera ma anche, e soprattutto, secondo il mio punto di vista, quale strumento di impulso culturale e come fat-*



*tore funzionale all'opera di internazionalizzazione del sapere, in cui la nostra università è impegnata da anni, nello sforzo di offrire ai propri studenti un'apertura sul mondo. La vicinanza dell'aeroporto di Orio al Serio in tale ottica pone l'Università di Bergamo al centro dell'Europa ed è in tale posizione che come ateneo intendiamo svolgere questo ruolo, di preparare le nuove generazioni che si troveranno ad affrontare il mondo. Da giurista non posso che apprezzare questa iniziativa, nella prospettiva entro cui i lavori di oggi si svolgeranno, cioè quella di indagare l'impatto che la normativa comunitaria è destinata a svolgere sulla legislazione nazionale, con particolare riferimento al codice della navigazione. Mi corre l'obbligo quindi di formulare un ringraziamento particolare al nostro professor Silvio Busti per aver reso possibile questa iniziativa ed alla SACBO che ci ospita e che ha sposato tale iniziativa, anche nell'organizzazione e nella sua condivisione. La prospettiva che verrà indagata oggi terrà conto di questa interazione tra la disciplina comunitaria e quella nazionale. Formulo il mio apprezzamento e quello dell'ateneo per questa iniziativa, nella convinzione che si tratti sicuramente di una giornata importante, anche grazie alla autorevolezza accademica dei relatori. Buon lavoro.*

*Professor Bruno Franchi, Presidente dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo*

*Porto i saluti dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo che, come noto, è la pubblica autorità investigativa per la sicurezza dell'azione civile dello Stato italiano. Le tematiche di questo convegno sono interessantissime. L'aeroporto è un universo molto articolato dove interagiscono soggetti pubblici e privati e dove ci sono problematiche eterogenee molto complesse: infatti, si va dalle problematiche di safety a quelle di natura commerciale. Ovviamente le problematiche che interessano l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo sono quelle di safety. Detto questo, rinnovo i ringraziamenti al prof. Busti e auguro a tutti buon lavoro.*

Mattina del 13 novembre 2015



## **PRIMA SESSIONE**

**Presidente Ing. Palmiro Radici – Presidente SACBO  
e Avv. Yvonne Messi, vice Presidente SACBO**



## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

*Prof. Leopoldo Tullio \**

Due anni fa, in occasione di un convegno che organizzai alla Sapienza di Roma sulla nuova legislazione europea in gestazione in tema di aeroporti, dissi – traendo il dato da fonti dell’Unione europea – che nel 2030 in Europa il traffico aereo sarebbe raddoppiato. E, ravvisando seri problemi di capacità di molti aeroporti europei (soprattutto Düsseldorf, Londra-Gatwick, Londra-Heathrow e Milano-Linate), segnalai che, in mancanza di provvedimenti, si prevedono ritardi per il 50% di tutti i voli passeggeri e merci.

Oggi ho letto uno studio di settore fatto a luglio scorso dalla Cassa depositi e prestiti e, per chi non lo avesse letto, desidero esporne alcune delle conclusioni in tema di capacità aeroportuale. Dice: «considerando le previsioni di traffico (si stima che al 2030 il volume di passeggeri negli aeroporti italiani potrebbe essere prossimo a 170 milioni di unità) – n.d.r.: che non è un raddoppio rispetto a oggi ma un aumento di circa un quarto, ma quella che ho citata prima era una previsione per gli aeroporti europei, questa è per quelli italiani – in assenza di interventi per l’incremento della capacità, entro i prossimi 10 anni i problemi di congestione degli scali potrebbero determinare un decadimento dei livelli di servizio con evidenti ripercussioni sull’economia e la competitività nazionale».

E dà dei suggerimenti: «Il potenziamento della capacità degli scali dovrà essere realizzato *in primis* razionalizzando e ottimizzando la capacità esistente, in secondo luogo favorendo l’utilizzo di quella disponibile negli scali più piccoli che possono fungere da “riserva di capacità” per quelli più grandi in coincidenza dei picchi di traffico o specializzarsi progressivamente su particolari segmenti di attività».

E aggiunge che, sempre in tema di capacità, «un significativo elemento di criticità è rappresentato dall’accessibilità delle aerostazioni», che risulta inadeguata: «ad oggi infatti sono accessibili su ferro soltanto gli aeroporti di Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Palermo, Pisa, Torino e Ancona. Tuttavia, anche nei casi in cui il collegamento ferroviario sia attivo, i tempi di percorrenza, le frequenze, e le caratteristiche dei treni, scoraggiano l’utenza e non rendono sempre competitivo il collegamento ferroviario rispetto alla gomma».

---

\* Ordinario di diritto della navigazione Università la Sapienza.

Che fare? C'è il Piano nazionale degli aeroporti, che è stato redatto già da un anno, recepito in un D.P.R. del 17 settembre 2015, di cui però non ho ancora trovato traccia nella G.U. Il Piano individua una serie di interventi per il fabbisogno infrastrutturale il cui ammontare è pari a circa 80 miliardi di euro. Di cui il 48% riguarda l'accessibilità viaria, il 41% riguarda l'intermodalità, mentre solo l'11% è riferibile alle infrastrutture aeroportuali in senso stretto.

Dove troviamo queste risorse? Dai privati. La tendenza è infatti questa: tra il 2010 e il 2013 la partecipazione pubblica negli aeroporti con più di 10 milioni di passeggeri si è ridotta del 42%; e poco importa se la tendenza è contraria per gli aeroporti piccoli, per motivi che si possono immaginare.

I privati però vogliono scali efficienti e in grado di assicurare una redditività a breve-medio termine soddisfacente. E questa è la sfida che ci attende, per competere alla pari con gli altri sistemi aeroportuali europei.

# IL TRASPORTO AEREO IN ITALIA: EVOLUZIONE DEL TRAFFICO AEROPORTUALE E SCENARI DI SVILUPPO ALLA LUCE DEL PIANO NAZIONALE DEGLI AEROPORTI

*Prof. Renato Redondi \**

L'obiettivo della relazione è descrivere l'evoluzione del traffico aereo negli aeroporti italiani durante gli ultimi dieci anni, confrontato con l'andamento europeo, sia per quanto riguarda i passeggeri sia per le merci, allo scopo di individuare le principali tendenze in atto. La relazione conclude analizzando il piano nazionale degli aeroporti e come questo si inserisce e si armonizza con le principali evoluzioni del settore.

Quando si analizza il trasporto aereo passeggeri non si può che considerare come riferimento il mercato europeo. Durante gli ultimi dieci anni dal 2004 al 2014 il mercato europeo è cresciuto del 30% in termini di passeggeri trasportati, una crescita importante ma non certo così drammatica come dieci anni fa veniva ipotizzato. Analizzando la crescita su base annuale, solo un anno negli ultimi 10 ha visto un calo sensibile del traffico, il 2009. Questo dato appare significativo se confrontato con il periodo di crisi economica attraversato dall'Europa. Il trasporto aereo passeggeri, nel suo complesso, ha risentito infatti in maniera limitata gli effetti della crisi economica. Il periodo pre-crisi del 2007 è stato abbondantemente sorpassato in termini di traffico passeggeri. Il valore di crescita medio europeo nasconde però differenze a livello di singolo Paese. L'Italia in termini di traffico passeggeri è cresciuta maggiormente rispetto alla media europea, +40% rispetto al +30% a livello europeo. Con riferimento ai dati di traffico del 2014 l'Italia è il quinto mercato europeo dopo Regno Unito, Germania, Spagna e Francia. La crescita negli ultimi 5 anni si è un po' ridotta come intensità, mettendo l'Italia sugli stessi livelli di Francia e Germania. La crescita negli ultimi 5 anni è stata guidata soprattutto dallo sviluppo dei flussi intercontinentali, in particolare verso l'America e l'Asia. Dal 2013 si sono notati segnali di risveglio anche a livello del mercato interno europeo, grazie alla graduale uscita dal periodo di crisi economica continentale, tendenza che continuerà anche per i prossimi anni. Grazie alla crescita del 40%

---

\* Associato Università degli Studi di Bergamo, Consiglio di Amministrazione di Sacbo, Comitato Scientifico ICCSAI.

del traffico passeggeri dal 2004 al 2014, la propensione al volo dell'Italia, misurata come il rapporto tra il numero di viaggi effettuati negli aeroporti di un Paese, normalizzato sulla popolazione residente, si è allineata a quella dei Paesi più simili come dimensione e caratteristiche industriali come Francia e Germania. Per l'Italia resta ancora un deficit per quanto concerne la mobilità intercontinentale diretta, causa il limitato numero di collegamenti intercontinentali diretti offerti dagli aeroporti italiani. Il viaggiatore italiano, per raggiungere una destinazione intercontinentale, deve spesso fare scalo su un hub non italiano, come Londra Heathrow, Amsterdam, Parigi o Francoforte.

Per quanto riguarda gli aeroporti italiani, l'aeroporto maggiore di Roma Fiumicino è cresciuto leggermente meno rispetto alla media nazionale, 37,5% contro 40%. I due aeroporti dell'area di Milano, Malpensa e Linate, invece, nel 2014 hanno sostanzialmente lo stesso livello di traffico passeggeri del 2004, causa soprattutto il de-hubbing di Alitalia dall'aeroporto di Malpensa nel 2008. Tra gli aeroporti principali italiani, Bergamo, in terza posizione per i volumi di traffico generati nel 2014 e nel 2015, è quello che ha registrato la maggiore crescita di quasi il 163% in termini passeggeri. Altri aeroporti con crescite percentuali paragonabili a quella di Bergamo hanno dimensioni molto più ridotte come l'aeroporto di Brindisi e quello di Trapani.

Per quanto riguarda il 2015 prosegue il cammino di crescita del traffico *low-cost*. Gli aeroporti che hanno registrato le maggiori crescite sono proprio quelli dove è maggiore la presenza di questa tipologia di vettori.

Passando dall'analisi del traffico aereo passeggeri alle merci, il quadro cambia radicalmente. In dieci anni dal 2004 al 2014 il traffico merci a livello europeo è cresciuto solo dell'11,3%. Solo nel 2014 il traffico merci negli aeroporti europei è tornato sui livelli pre-crisi del 2007. Se si analizzano i volumi di traffico movimentati a livello di Paese è possibile notare un'anomalia del caso italiano. Il traffico merci negli aeroporti italiani è all'incirca un quarto di quello movimentato negli aeroporti tedeschi, per avendo entrambe le economie un sistema industriale e una tendenza all'export paragonabile. Anche Paesi come Belgio e Olanda sopravanzano l'Italia in termini di traffico aereo merci. Analizzando lo sviluppo del merci negli aeroporti italiani è possibile notare come la crescita sia risultata inferiore rispetto a quella europea, 7,7% contro l'11,3%. Quasi tutta la crescita è stata trainata dai buoni risultati di Milano Malpensa, principale aeroporto italiano per traffico merci. Si registrano invece dei cali del traffico merci rispetto al 2004 per il secondo aeroporto, Roma Fiumicino e, sebbene in misura inferiore, anche per il terzo, Bergamo Orio al Serio. Nel 2015 si registrano cali significativi del traffico merci in alcuni aeroporti che hanno registrato buoni risultati in passato, come Brescia Montichiari, Verona, Torino e Genova. I maggiori aumenti sono invece per l'aeroporto di Venezia.

A livello di aree geografiche, è possibile notare come la crescita del traffico passeggeri dal 2004 al 2014 sia stata trainata dai buoni risultati degli aeroporti del Centro-Sud e delle Isole. Gli aeroporti del Nord Italia



sono cresciuti meno rispetto alla media nazionale, con gli aeroporti di Milano Malpensa e Linate sostanzialmente fermi, e una crescita di area per buona parte concentrata in Bergamo Orio al Serio. Per quanto riguarda il traffico merci il quadro cambia completamente. In questo caso la crescita è trainata dagli aeroporti del Nord, cresciuti con tassi superiori al 20% rispetto al valore medio nazionale del 7,7%, in particolare grazie al contributo di Malpensa. Le altre aeree geografiche esprimono nel 2014 un traffico aereo merci ampiamente sotto i livelli di dieci anni prima. Ad esempio negli aeroporti delle Isole il livello di traffico merci del 2014 è di oltre il 48% inferiore rispetto a quello registrato nel 2004.

Due delle maggiori tendenze riscontrate negli ultimi anni riguardano il graduale indebolimento degli aeroporti nel rapporto con le compagnie aeree e il processo di privatizzazione dei gestori aeroportuali non solo a livello nazionale ma anche a livello europeo.

Vi sono diverse ragioni alla base della progressiva perdita di potere di mercato degli aeroporti. La prima riguarda il fattore dimensionale: mentre le compagnie aeree sono cresciute negli ultimi anni in termini di traffico passeggeri, anche per operazioni di fusione e acquisizione, la stessa cosa non è avvenuta per gli aeroporti. Ryanair ed easyJet hanno ad esempio moltiplicato le proprie dimensioni negli ultimi 10 anni. D'altro canto, il principale aeroporto europeo, Londra Heathrow, movimentata nel 2014 all'incirca lo stesso volume di passeggeri di 10 anni prima, intorno ai 70 milioni.

La seconda ragione riguarda il peso elevato che alcune compagnie aeree hanno nell'offerta di diversi aeroporti, fino ad arrivare a livelli di vera e propria dominanza, dove l'offerta da parte di una sola compagnia aerea può superare il 50% dell'offerta complessiva di uno scalo. In Bergamo Orio al Serio, ad esempio, Ryanair offre più dell'80% dell'offerta complessiva. Il problema della dominanza non è particolarmente significativo per altri aeroporti maggiori come Roma Fiumicino, Milano Malpensa e Venezia, che mostrano un'offerta ampiamente diversificata tra molte compagnie aeree. Il problema riguarda principalmente gli aeroporti *low-cost*: oltre a Bergamo Orio al Serio, si segnalano i casi di Pisa, Roma Ciampino, Trapani, Bari, Brindisi, Ancona, Alghero, Treviso, Pescara, Trieste, Parma e Crotona.

La terza ragione riguarda la sempre maggiore instabilità mostrata dalle compagnie aeree negli ultimi anni, in termini di cambiamenti repentini operati nelle rotte offerte, anche su base mensile. L'apertura di nuove rotte e la chiusura delle rotte non profittevoli rende più difficoltoso per gli aeroporti operare una pianificazione di medio-lungo termine. Non è neppure trascurabile il rischio di totale abbandono degli aeroporti da parte delle compagnie aeree. Un esempio in Lombardia riguarda il già citato de-hubbing di Alitalia da Malpensa. Le compagnie *low-cost* hanno mostrato una spiccata aggressività in tal senso, con un'offerta altamente variabile. Ad esempio Ryanair, dal 2008 al 2013 ha eliminato il 35,8% delle rotte presenti nel 2008, con un forte aumento dell'instabilità rispetto al periodo precedente. Anche

le compagnie tradizionali hanno seguito questa tendenza, andando a ristrutturare la propria offerta in maniera sempre più repentina. Un recente studio da parte dell'Università degli Studi di Bergamo ha messo in evidenza i casi di abbandono totale di un aeroporto da parte dei vettori *low-cost* di riferimento. Per l'Italia si sono registrati i recenti casi di abbandono dell'aeroporto di Forlì da parte di Ryanair, che ha portato al fallimento del relativo gestore aeroportuale con la chiusura dello scalo, e dell'aeroporto di Verona sempre da parte del vettore irlandese, che però, anche in seguito al cambio di strategia del gestore aeroportuale, ha in programma di tornarvi già nel 2015-2016. Questa è una tendenza presente a livello mondiale: la minaccia di abbandono da parte del vettore è una minaccia credibile. Anche senza giungere ai casi estremi di totale abbandono, lo spostamento di potere di mercato verso le compagnie aeree porta una continua pressione verso una riduzione delle marginalità dei gestori aeroportuali, al punto da mettere a rischio la ripagabilità degli investimenti effettuati, anche per le opere di mitigazione ambientale.

La quarta ragione, forse la più rilevante anche sotto il profilo regolatorio, è che 10 anni fa gli aeroporti non operavano in un contesto competitivo come quello attuale. La competizione oggi è presente con gli altri aeroporti dello stesso bacino territoriale: un cittadino lombardo per raggiungere Catania può scegliere diverse compagnie aeree alternative, che operano in tutti gli aeroporti presenti nell'area geografica. Questo pone in competizione non solo le compagnie aeree ma anche gli aeroporti, sia per attrarre i servizi delle compagnie aeree, sia per attrarre i passeggeri, tramite l'aumento dei livelli qualitativi dei servizi offerti. L'aumento della competizione è oggi osservabile anche al di fuori del bacino territoriale di appartenenza di un aeroporto. Durante gli ultimi 10 anni, alcune tipologie di viaggiatori aerei, soprattutto quelli con finalità turistiche, hanno cambiato il proprio approccio rispetto all'offerta delle compagnie aeree. Questi non hanno una destinazione prefissata ma decidono sempre più spesso la propria meta osservando le offerte delle compagnie aeree. Le compagnie aeree, quindi, oggi riescono ad "incanalare" la domanda leisure su aeroporti, aeree geografiche e Paesi diversi. Per effetto di questa ultima tendenza la competizione tra aeroporti è divenuta sempre più globale. Ad esempio, l'aeroporto di Trapani non è in competizione solo con Palermo, ma anche con Palma di Maiorca, con le Baleari e con gli altri aeroporti turistici della Spagna e della Grecia. Gli aeroporti, soprattutto con un'offerta turistica, non possono più disporre di una domanda incoming "propria", che invece dipende dall'offerta operata dalle compagnie aeree. È chiaro come questo ultimo fattore aumenti il potere di mercato delle compagnie aeree, specialmente dei vettori *low-cost*. Un ulteriore fattore di competizione, significativamente aumentato rispetto a dieci anni fa, è quello che riguarda i mezzi di trasporto alternativi, come l'alta velocità ferroviaria, soprattutto sulle rotte storicamente più redditizie e con elevati volumi di traffico, come ad esempio la Milano-Roma.

Tradizionalmente l'aeroporto era considerato un classico esempio di mo-

nopolio naturale e, come tale, soggetto a regolamentazione economica, allo scopo di proteggere compagnie aeree e passeggeri. Oggi per effetto dei fattori sopra elencati, per molti aeroporti le cose sono cambiate. Lo spostamento del potere di mercato verso le compagnie aeree rende spesso inutile la presenza di una regolamentazione economica, almeno per come è stata storicamente concepita. Molti aeroporti non sono più nella condizione di poter alzare le tariffe, anzi sono soggetti ad una pressione continua da parte delle compagnie aeree per una loro riduzione, sotto la minaccia di parziale o totale abbandono.

Oltre allo spostamento del potere di mercato nelle mani delle compagnie aeree, la seconda tendenza registrata è quella legata al graduale processo di privatizzazione dei gestori aeroportuali avvenuto negli ultimi 10 anni. Con riferimento al 2014, in media gli aeroporti italiani mostrano una percentuale di possesso pubblico pari al 59,5%, un valore non troppo diverso rispetto alla media europea del 56,6%. La principale differenza del caso italiano è che il processo di privatizzazione ha riguardato principalmente gli scali maggiori, con gli Aeroporti di Roma (AdR) e Venezia (SAVE) saldamente controllati da investitori privati, e gli aeroporti di Milano che, sebbene ancora controllati dal Comune di Milano, mostrano una quota significativa d'investimento da parte di un fondo privato, F2i. Mentre l'Italia ha privatizzato gli aeroporti maggiori perché più appetibili, altri Paesi europei hanno mantenuto importanti quote di controllo negli aeroporti principali, considerati veri e propri asset strategici per il sistema Paese. Si pensi ad esempio al possesso pubblico ancora preponderante negli aeroporti di Parigi Charles de Gaulle, Francoforte, Monaco e Amsterdam. Gli aeroporti di piccole e medie dimensioni sono invece restati, nel caso italiano, saldamente in mano all'azionista pubblico. Negli ultimi anni vi sono state diverse operazioni significative che hanno rafforzato il processo di privatizzazione come l'acquisizione di Corporation America del 49% dell'aeroporto di Firenze, prima della fusione con Pisa, l'ingresso di Save negli aeroporti del Garda con la creazione di un polo aeroportuale del Nord-Est, la nuova quotazione degli aeroporti di Bologna, avvenuta nel 2015, e quella prospettata per l'aeroporto di Catania nel 2016. Si sono inoltre sviluppati dei soggetti privati che hanno acquisito quote di minoranza e anche di controllo in una molteplicità di aeroporti, nell'ottica di una diversificazione dell'investimento, come i già citati F2i e Corporation America, e Amber Capital. Tale tendenza può essere valutata anche come reazione allo spostamento del potere di mercato nelle mani delle compagnie aeree, che rende più rischioso l'investimento in un solo aeroporto. Un'altra tendenza in tale ambito, che potrebbe essere anch'essa vista come risposta al sempre maggiore peso delle compagnie aeree, è lo sviluppo dove possibile di modelli di gestione aeroportuale "regionale", come il caso già citato di Save e degli aeroporti di Verona e Brescia, la fusione tra gli aeroporti di Firenze e Pisa, il caso degli Aeroporti di Puglia, già gestiti in maniera unitaria.

Il Piano Nazionale degli Aeroporti s'inserisce in questo contesto con

l'obiettivo primario di rendere economicamente sostenibile il sistema di trasporto aereo nazionale e superare la conflittualità degli aeroporti nello stesso bacino di utenza, andando ad incentivare la creazione di sistemi aeroportuali. La competizione tra gli aeroporti all'interno dello stesso bacino non viene valutata positivamente, ma come elemento dispersivo, dato che la competizione è sempre più a livello globale, per i fattori sopra elencati. Un ulteriore obiettivo del piano è quello di dare una priorità agli investimenti in accessibilità alle strutture aeroportuali e i collegamenti delle stesse con le reti ferroviarie e viabilistiche, investimenti ancora largamente dipendenti da finanziamenti pubblici. Dal punto di vista tecnico il piano nazionale classifica gli aeroporti secondo due principali categorie: aeroporti strategici e aeroporti d'interesse nazionale.

Il piano individua 10 bacini territoriali omogenei in cui viene suddiviso il territorio italiano. Tendenzialmente viene selezionato un solo aeroporto strategico di riferimento per ogni bacino, con le eccezioni degli aeroporti di Bologna e quello di Pisa/Firenze, entrambi strategici sebbene nello stesso bacino, a causa della particolare conformazione geografica del territorio, e quello di Torino, considerato strategico a condizione che integri la propria accessibilità con Milano Malpensa mediante il collegamento dell'alta velocità ferroviaria.

Più significativa per gli aeroporti di piccole e medie dimensione è la classificazione tra gli scali d'interesse nazionale, che avviene secondo due condizioni: l'aeroporto deve avere un chiaro ruolo di specializzazione rispetto agli altri scali del bacino e rispetto all'aeroporto strategico (ad esempio si può concentrare su una tipologia di traffico aereo, merci vs. passeggeri, oppure su una tipologia di vettore, *low-cost* vs. tradizionali, oppure ancora su alcune particolari destinazioni, ecc.), e deve dimostrare di poter raggiungere un equilibrio economico-finanziario a tendere. Tale seconda condizione rischia di avere i maggiori effetti soprattutto per gli aeroporti di piccole dimensioni, con un volume di traffico insufficiente al raggiungimento del break-even economico.

Nel suo complesso il Piano Nazionale degli Aeroporti interviene con l'obiettivo di rafforzare il ruolo degli aeroporti anche rispetto alla crescente rilevanza delle compagnie aeree. Le maggiori criticità permangono per gli aeroporti di piccole dimensioni, cresciuti poco in passato rispetto ad un settore in forte espansione, incapaci di raggiungere un volume di traffico adeguato per puntare al pareggio di bilancio, e per questo poco attrattivi dal punto di vista di investitori privati, e che a tendere non potranno più ricevere sussidi pubblici, per la recente normativa europea sugli aiuti di Stato. Tali aeroporti, storicamente, hanno avuto un ruolo "sociale", per collegare all'Italia e all'Europa le comunità remote, e per sostenere lo sviluppo turistico del territorio, ruolo che però non viene adeguatamente riconosciuto dal Piano Nazionale degli Aeroporti e neppure dalla normativa europea.

# L'AEROPORTO COME ESERCIZIO DI IMPRESA

Vincenzo De Stasio \*

SOMMARIO: 1. Concetto di "aeroporto". – 2. Aerodromo e aeroporto in senso "statico". – 3. Attività dell'aeroporto e professionalità dell'imprenditore. – 4. Modelli di gestione aeroportuale. – 5. Organizzazione ed economicità dell'impresa aeroportuale. – 6. Gestore aeroportuale e impresa di rete.

## 1. Concetto di "aeroporto".

Il cultore del diritto commerciale che affronti il tema dell'aeroporto come esercizio di impresa è naturalmente portato a domandarsi a quale categoria debba essere ascritta l'impresa aeroportuale, cioè a chiarire, al vertice, la relazione tra il concetto di "aeroporto" e quello di "impresa".

La trattazione manualistica delle infrastrutture dei trasporti intende per aeroporto «qualsiasi superficie, sulla terraferma o sull'acqua, destinata a essere utilizzata per la manovra, il decollo e l'atterraggio di aeromobili, e per tutte le operazioni accessorie e complementari al traffico aereo» (MORANDI, BENELLI, 108). Dal punto di vista della classificazione dei beni, l'aeroporto è la più importante delle superfici funzionali alla navigazione aerea (cfr. AMBROSINI, 93; SALERNO, 21). In relazione al dinamismo e alle esigenze del traffico aereo, l'aeroporto viene dotato di opere e impianti che, unitamente al suolo su cui insistono, costituiscono le c.d. "infrastrutture del trasporto aereo" (DOMINICI): queste ultime non hanno un valore autonomo, ma sono *strumentali* all'attività di navigazione e di trasporto aereo. Quanto sin qui riportato in termini descrittivi non è ancora sufficiente a definire il problema: da tempo è stata avvertita «l'esigenza, per l'interprete, di cogliere i dati di classificazione con mezzi di indagine più ampi del semplice riferimento al requisito della destinazione della località di approdo, alla partenza ed allo stazionamento di aeromobili». Rispetto alla considerazione delle componenti statiche dell'aeroporto (pista, sedime, località) e della loro destinazione, risulta più importante «l'aspetto organizzativo, e quindi dinamico, dei beni e dei servizi» (QUERCI, 144).

Oggi la necessità di considerare il bene "aeroporto" nel suo aspetto

---

\* Associato di diritto commerciale nell'Università di Bergamo, con idoneità ad ordinario.

funzionale, piuttosto che materiale, sembra un dato ormai acquisito nella letteratura specialistica: la relazione che sussiste tra l'aeroporto e l'esercizio di impresa è, in prima approssimazione, quella di strumento a fine (RIGUZZI, 1 ss.).

L'aeroporto può modernamente essere inteso, in senso dinamico, come una organizzazione di beni e di servizi in funzione del traffico aereo (dovendosi considerare assolutamente marginale il caso degli aeroporti non aperti al traffico).

## 2. Aerodromo e aeroporto in senso "statico".

Sul piano normativo, con l'art. 3, comma 2, d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, è stata espressamente abolita dal codice della navigazione la categoria generale dell'*aerodromo*, alla quale, nel codice di navigazione prima della riforma della sua parte aeronautica, l'aeroporto era ricondotto dagli art. 700 ss. c. nav. (insieme alle ulteriori aree destinate alla movimentazione di aeromobili e di altri velivoli, quali i campi di volo e i campi di fortuna).

La parola "aeroporto" ha sostituito il precedente termine "aerodromo" in tutto il codice della navigazione.

In assenza di una definizione dell'aeroporto nel testo vigente del codice, autorevole dottrina (ZUNARELLI, [ROMAGNOLI, CLARONI], 322), ha fatto rilevare che una definizione generica del "bene" aeroporto si trova ora nell'art. 72, comma 1, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27 recante «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività»: c.d. "Crescitalia"): qui l'aeroporto è definito come «qualsiasi terreno appositamente predisposto per l'atterraggio, il decollo e le manovre di aeromobili, inclusi gli impianti annessi che esso può comportare per le esigenze del traffico e per il servizio degli aeromobili, nonché gli impianti necessari per fornire assistenza ai servizi aerei commerciali».

Fin qui risulta compiuto soltanto un piccolo passo in avanti, grazie alla menzione degli "impianti annessi" e degli "impianti necessari", rispetto alla più concisa e "storica" definizione dell'art. 6 del regolamento per la navigazione aerea annesso al r.d. 11 gennaio 1925, n. 356, ove si definiva come aeroporto «ogni località, sia terrestre che acquea, destinata, anche in via temporanea, alla partenza, all'approdo e allo stazionamento degli aeromobili».

Letta negli anzidetti termini "statici", la definizione di aeroporto ne coglie la specificazione secondo la categoria dei "beni", coerente con la classificazione degli art. 692 ss. c. nav.: in base ad essa, gli aeroporti possono appartenere al demanio statale o ai privati.

Nell'ottica degli assetti proprietari, assume rilievo centrale la norma dell'art. 698 c. nav., che prevede l'individuazione di "aeroporti e sistemi aeroportuali di interesse nazionale", definiti come "nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato" e distinti dagli aeroporti di in-

teresse regionale o locale, la cui titolarità dovrà essere trasferita dallo Stato agli enti locali e alle Regioni, in attuazione dell'art. 5, comma 1, d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85, sul c.d. "federalismo demaniale".

### 3. *Attività dell'aeroporto e professionalità dell'imprenditore.*

Dal punto di vista del diritto dell'impresa, approfondire le tematiche sopra accennate rischia di essere fuorviante.

In termini piani, e leggendo la nozione nei termini "statici", afferenti alla categoria giuridica dei beni, se l'esercizio aeroportuale – e si deve sottolineare il carattere ipotetico dell'affermazione – è esercizio di impresa, l'aeroporto non può che essere qualificato come *l'azienda* – o l'elemento fondamentale dell'azienda – di chi esercita l'impresa aeroportuale.

Per il diritto dell'impresa è irrilevante il titolo giuridico in base al quale l'imprenditore dispone dei beni che compongono la sua azienda, potendo questi ultimi appartenere ad altri: mentre è necessario, ma anche sufficiente, che l'imprenditore ne possa fare uso nell'esercizio della sua attività.

Vengono soprattutto in rilievo le distinzioni relative all'*attività* dell'aeroporto, che nel caso di aeroporti privati può comportare l'apertura o meno al traffico civile.

Nel caso di aeroporto autorizzato dall'ENAC ai sensi dell'art. 694 c. nav., ma non aperto al traffico civile, l'esistenza o meno di un'impresa si dovrà giudicare in base alle regole usuali dell'art. 2082 c.c. e si potrà affermare soltanto se sussiste un'attività realizzata secondo i criteri dell'economicità e della professionalità.

Invece, nel caso di apertura dell'aeroporto privato al traffico civile (art. 697, lett. c), c. nav.), la professionalità si può sicuramente affermare.

Occorre qui avvertire che i casi da ultimo ricordati sono marginali, dato che i tre aeroporti privati aperti al traffico commerciale esistenti in Italia (Tortolì, Elba, Aosta) rientrano nella categoria E) dei piccoli aeroporti locali (ROTONDO, 49). Il traffico civile in Italia avviene, come è noto, quasi esclusivamente nell'ambito di aeroporti il cui sedime, sotto il profilo della titolarità del bene, rientra nella categoria del demanio statale (: *accidentale*, proprio in considerazione della menzionata esistenza degli aeroporti privati).

### 4. *Modelli di gestione aeroportuale.*

Dato che nel prosieguo del discorso ci si occuperà esclusivamente dell'esercizio degli aeroporti "statali", immediatamente viene in questione il modo nel quale avviene la gestione di tali aeroporti, essendo da tempo nota la triplice distinzione tra "gestione diretta, parziale e totale" (MASTRANDREA, 80 ss.), e cioè tra il modello originariamente considerato dal codice della

navigazione, ormai in declino (soltanto gli aeroporti dell'Urbe, di Lampedusa e di Pantelleria sono oggi attualmente gestiti dall'ENAC, secondo il modello della gestione diretta: cfr. AVCP, 5) e i modelli più adatti a realtà complesse, nelle quali la gestione è affidata in concessione a un soggetto distinto dallo Stato, che assume il ruolo di "gestore aeroportuale".

Una recente indagine dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti pubblici, che ha preso in esame un campione rappresentativo di 19 gestori aeroportuali, è giunta alla conclusione che la qualificazione giuridica dei gestori aeroportuali non debba considerare tanto la «composizione societaria (pubblica o privata) degli stessi, quanto piuttosto la dimensione del traffico passeggeri/merci degli aeroporti in questione».

Non il soggetto, ma le caratteristiche dell'attività, costituiscono il punto focale di riferimento per ogni discorso sulla gestione di impresa dell'aeroporto. L'attività aeroportuale non ha una dimensione economica esclusivamente privata, dato che il trasporto civile assume le caratteristiche anche di servizio pubblico, nel cui ambito vi sono competenze statali. Ciò comporta la necessità di esercizio, da parte del gestore, di diversi compiti di rilievo nell'interesse allo svolgimento, in efficienza e sicurezza, del servizio pubblico della navigazione.

##### 5. *Organizzazione ed economicità dell'impresa aeroportuale.*

Il cultore del diritto dell'impresa, per ravvisare l'oggetto della sua disciplina, non può mancare di focalizzare l'attenzione anche sugli altri due aspetti fondamentali dell'attività, e cioè la sua *organizzazione* e la sua *economicità*.

Il primo punto non pone questioni – almeno per gli aeroporti statali, perché il dettato dell'art. 705 c. nav. (introdotto con la riforma del 2006 della parte aeronautica del codice della navigazione) sembra ormai lontano dalle discussioni, originate negli anni Sessanta dalla nota vertenza SEA-ALITALIA (conclusa da Cass. 6 dicembre 1966, n. 2861, in *Riv. dir. nav.*, 1966, II, 35; in primo grado, Trib. Roma, 25 luglio 1964, n. 4795, in *Giur. it.*, 1965, I, 2, 3, con nota di QUERCI; COMENALE PINTO e MORANDI, 9; SALERNO, 15), e poi oggetto di importanti indagini monografiche (DOMINICI; CAMARDA; RIGUZZI), in merito alla relazione tra aeroporto ed esercizio di attività.

Infatti – come implicitamente anticipato: n. 2 – l'art. 705 c. nav., intitolato ai "Compiti del gestore aeroportuale", definisce quest'ultimo come «il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato».

Tutti i menzionati compiti richiedono inevitabilmente una organizzazione.



La questione dell'economicità appare invece molto meno facile nel suo inquadramento, proprio perché è la stessa definizione del codice della navigazione a fotografare, in capo al gestore aeroportuale, una pluralità di attività:

a) l'attività *aviation* in senso stretto, remunerata con i diritti aeroportuali, e dunque di per sé a rischio di mancato rispetto del criterio di economicità (allegato B al d.lgs. n. 18/1999; sull'attuale regime dei diritti aeroportuali, in attesa della completa attuazione della direttiva 2009/12/CE: BOCCHESI, 319 ss.);

b) la (eventuale) attività *non aviation*, sicuramente orientata al profitto e rispetto alla quale non sussistono problemi di sicurezza e di esercizio del traffico o esercizio di pubblici poteri, e che, nel complesso della gestione dell'aeroporto come soggetto con un unico conto economico, possono finire col finanziare attività necessarie, ma che potrebbero non essere sufficientemente remunerate in un sistema a tariffe fissate d'imperio;

c) l'attività di assistenza a terra, che il d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18, ha liberalizzato negli aeroporti con un traffico annuale superiore a una certa soglia, sicché può verificarsi o che il gestore aeroportuale fornisca direttamente, o per il tramite di altro soggetto, i servizi di *handling*, ma in ogni caso al medesimo gestore spetta il compito di coordinare l'*handling* eseguito da altri soggetti (attività di cui all'allegato A al d.lgs. n. 18/1999).

Con riferimento all'economicità, occorre domandarsi se, nei pochi casi di aeroporti direttamente gestiti, nei quali il costo dei servizi non risulti coperto dai diritti aeroportuali (sul sistema attuale del *price cap* e sulla metodologia del *mixed till*, che prende in considerazione solo una parte dei ricavi *non aviation*: BOCCHESI, 211; ROTONDO, 61 ss.), ove tale risultato non sia il frutto di errori o imprevisti, ma la perdita di esercizio costituisca il previsto esito dell'attuazione del programma di gestione, non ci si trovi, piuttosto che di fronte a un'impresa pubblica, a un'*organizzazione di erogazione di un servizio pubblico*, il cui costo è destinato a essere ripianato con risorse esterne: non un'impresa, stante il mancato rispetto del metodo economico.

Occorre avvertire che probabilmente il caso da ultimo considerato è esclusivamente teorico, in quanto la realtà della gestione aeroportuale moderna prevede un'integrazione frequente, nei casi di gestione totale o parziale, con attività remunerate secondo prezzi di libero mercato.

Sul carattere di impresa che assume l'attività complessiva imputata all'unico titolare, seppure articolata in attività tra loro distinte, non sembrano, allora, sussistere dubbi in ragione, appunto, dell'unità dell'imputazione giuridica (MASI, 151).

## 6. Gestore aeroportuale e impresa di rete.

La norma dell'art. 705 c. nav. nel suo secondo comma contiene, tra l'altro, un robusto elenco di compiti affidati al gestore aeroportuale, della più diversa natura, e riveste grande interesse, perché non si limita a disegnare il rapporto tra gestore e infrastrutture aeroportuali in termini di "amministrazione e gestione", ma attribuisce al gestore un ruolo complesso, di coordinamento e di controllo su attività anche di altri operatori privati.

Nell'elenco, al di là di alcuni compiti specifici strettamente legati alla sicurezza e alla funzionalità della navigazione e del traffico aereo (assegnazione delle piazzole di sosta agli aeromobili e controllo del movimento di altri mezzi e personale sui piazzali; obblighi di informazione a ENAC e ENAV, vettori ed enti circa situazioni di rischio nell'area del sedime in concessione; controlli di sicurezza su passeggeri, bagagli e merci, gestione di oggetti smarriti), appare preminente il ruolo di coordinamento e di programmazione dell'attività dei soggetti che, nell'aeroporto, realizzano le attività proprie.

Sotto questo profilo, appaiono significative la regola della lett. *b*) del comma 2 dell'art. 705, là ove si prevede che il gestore aeroportuale «organizza l'attività aeroportuale al fine di garantire l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse per la fornitura di attività e di servizi di livello qualitativo adeguato, anche mediante la pianificazione degli interventi in relazione alla tipologia di traffico» e quella della lett. *d*), che pone come ulteriore regola al gestore aeroportuale di assicurare agli utenti «la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra di cui all'art. 706, fornendoli direttamente o coordinando l'attività dei soggetti idonei che forniscono i suddetti servizi a favore di terzi o in autoproduzione».

Il ruolo del gestore aeroportuale, persi i connotati dell'esercizio diretto di pubbliche funzioni, che sono riservate all'ENAC che su di esso vigila, assume sempre più i connotati del gestore di un'impresa privata, che gestisce una infrastruttura essenziale (*essential facility*) per l'attività dei vettori aerei in primo luogo, e per tutti gli altri fornitori di servizi che necessariamente nell'aeroporto gravitano.

Questo specifico svolgimento evolutivo del diritto aeroportuale può essere avvicinato, per analogia, a fenomeni di altri settori, che tali evoluzioni hanno sperimentato in epoca già meno recente.

Il ruolo del gestore aeroportuale può essere avvicinato, per un verso, a quello della "borsa" nell'ordinamento finanziario privatizzato, che è anch'essa una infrastruttura essenziale per gli emittenti di strumenti finanziari negoziati sui mercati.

L'anzidetta analogia concorre a rafforzare la tesi che l'impresa del gestore aeroportuale assume, in forza di una specifica previsione normativa e in ragione della gestione di una infrastruttura essenziale per altri imprenditori, i naturali connotati di un'*impresa di rete*, composta da vettori e

fornitori di servizi, che ha la finalità di fare raggiungere ai servizi stessi un adeguato standard qualitativo.

Quest'ultimo passaggio evoca la figura del coordinamento di attività di altri imprenditori, che è propria dei fenomeni consortili o di rete (DE STASIO [e VASQUES], 10 ss.), e che nel complesso sistema della gestione aeroportuale sembra trovare uno specifico e naturale punto di emersione.

Nell'impresa aeroportuale va ravvisata una concretizzazione particolare (e stabilita per legge) di un ruolo che l'autonomia privata imprenditoriale potrebbe altrimenti stabilire mediante forme organizzative più generali affidando, con un contratto di rete, a un mandatario il compito di realizzare il programma della rete coordinando l'attività di imprenditori appartenenti a settori diversi.

Se è la legge ad attribuire al gestore aeroportuale un ruolo imprenditoriale di coordinamento, è inevitabile richiamare le più generali categorie del diritto dell'impresa relative alle relazioni tra imprese.

La tesi delineata non mira semplicemente a riaffermare, rispetto al gestore aeroportuale, «la sua posizione di soggetto responsabile della conduzione complessiva e dell'operatività dello scalo» (SALERNO, 38).

Nella sua attività di coordinamento, il gestore aeroportuale dovrà improntare, come espresso nella norma dell'art. 705, il proprio comportamento a "criteri di trasparenza e non discriminazione", che sono ovviamente funzionali a un corretto esercizio della concorrenza tra le imprese coordinate.

Tale principio di non discriminazione è richiamato, altresì, dalla normativa comunitaria in tema di diritti aeroportuali (direttiva 2009/12/CE), che escludono, anche per il regime di liberalizzazione dei diritti, non ancora pienamente attuato in Italia, la possibilità di "politiche" tariffarie non giustificate e non trasparenti (sulle prospettive della nuova determinazione dei modelli tariffari, con il coinvolgimento della Autorità dei Trasporti, e sulle necessità di maggiore trasparenza nella correlazione tra costi sostenuti dai gestori e misura dei diritti applicati dai gestori, ampiamente, BOCCHESI, 327 ss.).

Né si deve dimenticare che il gestore aeroportuale è anch'esso un imprenditore. L'impresa aeroportuale fa parte di una "rete" più ampia, che è quella del trasporto aereo di cui ogni aeroporto è un nodo.

Forme di collaborazione si possono instaurare – e si instaurano – anche tra diversi aeroporti, secondo la nota, recente prassi dei *sister airport agreements* (MARCHIAFAVA). La ribadita natura di impresa della gestione aeroportuale comporta la naturale applicazione delle più generali categorie del diritto della concorrenza e, in particolare, la necessità dello scrutinio di tali alleanze, alla stregua di accordi ai sensi dell'art. 101 TFUE, indipendentemente dalla loro qualificazione come *gentlemen's agreements* (MARCHIAFAVA, 160).

Resta qui da considerare, alla stessa stregua di quanto avvertito per gli scambi di informazione all'interno delle reti di imprese ([DE STASIO] e

VASQUES, 39 ss.), il rilievo in concreto dello scambio e delle informazioni che in base a tali accordi vengono portate a reciproca conoscenza, per verificare se nella fattispecie concreta sia da ravvisare un'intesa restrittiva della concorrenza da considerare illecita o se lo scambio di informazioni sia limitato esclusivamente al miglioramento tecnico delle prestazioni e della qualità del servizio.

Per quanto consta, si tratta di temi ancora da esplorare, da parte della dottrina dell'impresa e della navigazione.

Si può confermare, parafrasando quanto detto in conclusione di un Convegno di dieci anni fa sulle gestioni aeroportuali, che senz'altro ancora emerge, e per nuovi profili, anche per il *diritto aeroportuale*, e non soltanto per altre branche del diritto dell'impresa e dei trasporti, quel ruolo di "pioniere" che consente di «"sperimentare" l'applicazione di regole nuove suscettibili di dischiudere rinnovati e più fecondi orizzonti nell'evoluzione dell'ordinamento generale» (ANTONINI, 183), in relazione ai nuovi fatti economici che l'evoluzione costantemente propone.

### *Bibliografia.*

- ANTONINI A., *Relazione di sintesi*, in *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, (Atti del Convegno, Sassari-Alghero, 10 e 11 maggio 2002), a cura di M.M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, Milano, 2005, p. 183 ss.
- AMBROSINI A., *Istituzioni di diritto aeronautico*, Roma, 1939.
- AVCP, *La gestione aeroportuale*, in [www.avcp.it](http://www.avcp.it).
- BOCCHESI D., *I diritti aeroportuali. Dalle origini ai nostri giorni*, Napoli, 2015.
- CAMARDA G., *Demanio aeronautico e gestioni aeroportuali*, Palermo, 1983.
- COMENALE PINTO M.M., MORANDI F., *Le gestioni aeroportuali, problemi attuali e nuove prospettive*, in *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, (Atti del Convegno, Sassari-Alghero, 10 e 11 maggio 2002), a cura di M.M. Comenale Pinto, F. Morandi, L. Masala, Milano, 2005, p. 5 ss.
- DE STASIO V., VASQUES L., *Il contratto di rete e la disciplina antitrust*, in *Società, banche e crisi d'impresa. Liber amicorum Pietro Abbadessa*, 1, Torino, 2014, p. 1 ss.
- DOMINICI D., *La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo*, Milano, 1982.
- MARCHIAFAVA G., *I sister airports agreements*, in *Revista del Derecho del Transporte*, n. 15 (2015), p. 151 ss.
- MASI P., *Articolazioni dell'iniziativa economica e unità dell'imputazione giuridica*, Napoli, 1985.
- MASTRANDREA G., *La gestione aeroportuale nella riforma dell'aviazione civile*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, (Atti del Convegno, Sassari-Alghero, 15 e 16 ottobre 1999), Torino, 2002, p. 79 ss.
- MORANDI F., BENELLI G., *Le infrastrutture dei trasporti ed il demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, 5. ed., Torino, 2013, p. 96 ss.
- QUERCI F.A., *L'aeroporto come impresa*, in *Dir. e prat. aviazione civile*, 1989, p. 140 ss.
- RIGUZZI M., *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984.

- ROTONDO F., *L'azienda aeroporto tra regolamentazione ed equilibrio economico*, Torino, 2013.
- SALERNO F., *Le gestioni aeroportuali. Profili pubblicistici e privatistici*, Napoli, 2011.
- ZUNARELLI S., ROMAGNOLI A., CLARONI A., *Diritto pubblico dei trasporti*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2015.