

NOTA INFORMATIVA

– Sommario –

- 1) *L'Atto Senato n. 727 recante Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo- calendarizzazione lavori, esame e richiesta di audizione*
- 2) *Airbus annuncia lo stop alla produzione di A380 dal 2021*
- 3) *La sentenza del TAR Lazio, Sezione Terza Ter, n. 12581/2018 in materia di aggiornamento dei diritti aeroportuali*

* * * * *

- 1) **Sono stati calendarizzati i lavori relativi al ddl -Atto Senato n. 727 recante Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo- ora all'esame della competente Commissione (8^a Commissione permanente Lavori pubblici, comunicazioni).**

E' appena iniziato l'esame del provvedimento, di cui si allega in calce la documentazione relativa alla seduta di incardinamento, segnalando che, allo stato, le Commissioni in sede consultiva 1^a (Aff. costituzionali), 2^a (Giustizia), 5^a (Bilancio), 6^a (Finanze), 10^a (Industria), 11^a (Lavoro), 12^a (Sanita'), 13^a (Ambiente), 14^a (Unione europea), Questioni regionali, non hanno rilasciato i propri pareri.

In questa fase preliminare, inoltre, dovranno individuarsi i soggetti da audire dinnanzi alla Commissione e a tal riguardo, attesa l'incidenza dell'emananda normativa sull'intera filiera del trasporto aereo, il Centro Studi Demetra, facendo leva sui riconoscimenti ottenuti nel corso degli anni, tra cui meritano di essere segnalate le precedenti audizioni tenute innanzi alla stessa Commissione Lavori pubblici, comunicazioni del Senato della Repubblica nella legislatura XVI in ordine all'esame del disegno di legge n. 2366 (relatore sen. Cicolani), recante "Disposizioni per la costituzione del comparto aerospaziale e la liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale", nonchè dinnanzi alla

IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei Deputati, sempre nella medesima legislatura, in relazione all'indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano, ha inoltrato al Presidente della Commissione competente una richiesta di formale audizione al fine di poter fornire un utile contributo in relazione all'esame del disegno di legge in questione.

In ogni caso, sarà nostra premura monitorare l'iter dei lavori parlamentari per dare periodici aggiornamenti al riguardo e, al contempo, raccogliere osservazioni dagli operatori interessati al fine di elaborare proposte normative da presentare ai referenti parlamentari.

Si riporta, di seguito, il link ai lavori della Commissione durante la seduta di incardinamento ed il calendario dei lavori parlamentari:

[Convocazioni.pdf](#)

[Seduta di incardinamento.pdf](#)

2) Il consorzio europeo Airbus ha annunciato che il più grande aereo civile A380 non sarà più prodotto a partire dal 2021, segnando, così, la fine anticipata di un modello di business sulle grandi distanze, in grado di collegare i grandi *Hub*.

Con la cancellazione di importanti ordinativi da parte di Qantas ed Emirates va a concludersi, con un totale di 251 consegne rispetto alle 321 previste ed alle 700 unità programmate al momento del lancio dell'iniziativa, la produzione dell'A380, l'aereo commerciale più grande al mondo dal costo di listino di € 445,6 milioni di dollari.

Il “*superjumbo*”, la cui produzione fu annunciata con grande enfasi politico-industriale e tecnologica nel dicembre del 2000 e presentato ufficialmente a Tolosa, sede dell'Airbus, nel 2005, è un aereo di due piani che può ospitare, a seconda della configurazione, tra 500 e 850 passeggeri, con un *range* operativo che supera i 15.000 km, ma con costi di esercizio sopportabili dalle compagnie aeree impegnate sul lungo raggio solo con *load factor* prossimi alla piena capacità.

Con i suoi 80 m di apertura alare e quasi 400 tonnellate di peso senza equipaggio, l'A380 ha dato vita ad un modello di *business* tendente ad imporre una visione della politica del

trasporto aereo incentrata sui collegamenti tra i grandi *Hub* che, peraltro, presupponeva ingenti investimenti, da parte delle compagnie aeree, per l'acquisto delle macchine e degli aeroporti internazionali che avrebbero dovuto attrezzarsi, allungando le piste, ingrandendo gli *hangar* e predisponendo *finger* dedicati ad uso esclusivo.

In ragione delle difficoltà di voler imporre una politica dirigista, non coerente con le esigenze del mercato liberalizzato, non è un caso che l'A380, oltre che nelle compagnie dei Paesi costruttori (Air France, Lufthansa, British Airways), sia entrato, per lo più, nelle flotte di vettori di compagnie di Paesi legati tuttora ad una concezione superata del trasporto aereo (Asia e Medio Oriente) e l'operatività sia limitata ai pochissimi aeroporti nel mondo in grado di adeguarsi, in tempi brevi, alle sue dimensioni, con la costruzione di nuove piste ed interventi infrastrutturali sui terminali.

Il problema è che l'A380 permette di trasportare un numero importante di passeggeri ma in un mercato, per lo più, liberalizzato del trasporto aereo in cui il passeggero ha diverse opzioni per volare, risulta per le compagnie difficile da operare con un *load factor* economicamente utile, tenuto conto che la redditività della macchina è strettamente correlata ad una piena capacità di riempimento, ciò in ragione dell'elevato costo del carburante comunque necessario per volare.

La decisione di chiudere la produzione dell'A380, dopo poco più di un decennio di servizio, rappresenta, dunque, non solo l'atto conclusivo di una delle più grandi avventure industriali d'Europa - evidentemente poco apprezzata dal mercato che non ha creduto che la soluzione all'incremento esponenziale del traffico aereo possa ritrovarsi nel rimedio alla congestione dei grandi aeroporti favorendo, anche per garantirne una crescita del numero di passeggeri, una riduzione dei voli con macchine di maggiore capacità - ma anche e soprattutto il superamento di una politica del trasporto aereo legata alla concentrazione dei voli nei grandi *Hub*, senza dubbio, tendenti a favorire gli interessi economici delle compagnie aeree ma poco incline a riconoscere le esigenze dei passeggeri che, in un mercato liberalizzato preferiscono la qualità del servizio e, quindi, i collegamenti *point to point*.

Il sogno infranto di Airbus era quello di intercettare il nuovo traffico legato al *boom* di passeggeri delle classi medie asiatiche, che andavano ad affiancarsi ai turisti e ai viaggiatori d'affari dei Paesi occidentali, con un'offerta "*rivoluzionaria*" che, al contrario,

si è rivelata contro tendenza rispetto alle preferite modalità di volare del mondo globalizzato incentrate sulla soddisfazione delle esigenze dell'utenza.

In altri termini, gli A380 avrebbero consentito l'imbarco di un numero maggiore di passeggeri, con una riduzione del numero di voli e un notevole risparmio sul carburante, collegando i grandi scali internazionali, dai quali aerei più piccoli avrebbero, poi, condotto i passeggeri verso le mete prescelte, vicine ad aeroporti più decentrati, secondo il modello dell' "hub and spoke".

Il modello A380 é stato progettato in un periodo di grande trasformazione del trasporto aereo in cui era in incremento esponenziale il quantitativo di passeggeri – da trasporto d'élite a trasporto di massa - e risultava, altresì, necessario non aumentare il numero di voli, per evitare la congestione dei grandi scali.

Tale velivolo il cui utilizzo economicamente sostenibile ha determinato una concentrazione dell'offerta di volare nei grandi scali, oggi, non risponde più alle esigenze che sono prevalse nel trasporto aereo, tenuto conto che, grazie all'innovazione tecnologica, è possibile ampliare la capacità degli scali con decolli e atterraggi più frequenti e che l'esigenza di concentrare l'offerta di volare risulta per le compagnie aeree meno appetibile, per via della maggiore importanza data dai passeggeri ai collegamenti diretti degli aeroporti regionali rispetto ai grandi *hub*.

Sicché, la crescita del traffico aereo degli ultimi anni ha generato, da parte dei vettori interessati per sviluppare il proprio *business* e dare risposta alle esigenze dei passeggeri, una domanda di *jet* bimotore abbastanza agili in grado di volare direttamente negli scali minori, piuttosto che di ingombranti jet quadrimotore che costringono i passeggeri a cambiare velivolo, a volte con grande disagio, negli aeroporti *hub*.

In tale contesto, va riconosciuto che Boeing, in particolare, con il 787 *Dreamliner*, più piccolo e più brillante dell'A380, ha vinto la battaglia dei cieli, con la realizzazione di un velivolo in grado di bypassare gli *Hub*, permettendo ai vettori di riconciliarsi con i bisogni del mercato liberalizzato del trasporto aereo, garantendo servizi di collegamento diretti tra città, secondo la strategia nota come «*point to point*», di certo, oggi, preferita dai passeggeri.

La stessa Airbus si è adeguata al modello vincente di *business* aereo con la produzione dell'A350-900, un bimotore che garantisce, a costi contenuti, le stesse distanze sul lungo

raggio, potendo ospitare, in configurazione *standard* poco meno della metà dei passeggeri dell'A380, così rispondendo meglio alle strategie commerciali dei vettori aerei che optano per tale tipologia di velivoli per l'ammodernamento della flotta.

In altre parole, la previsione di Airbus che ha generato la realizzazione dell'A380, è stata smentita dai fatti.

Le segnalate criticità, unitamente alla crescente insofferenza da parte dei passeggeri per i disagi dei voli via *Hub* e all'affermarsi delle compagnie aeree *low cost* che, nel medio raggio, sono in grado di volare evitando il doppio imbarco imposto dall'*Hub*, hanno contribuito a convincere le compagnie aeree a concentrarsi sugli aerei a fusoliera larga, ma di dimensioni, capacità e costi di esercizio inferiori.

A ciò deve aggiungersi che il modello «*point to point*» prevale sul cd. «*hub and spoke*» operato dall'A380 anche e soprattutto in termini di soddisfazione del passeggero che, ovviamente, preferisce la soluzione che consente di raggiungere direttamente lo scalo di destinazione finale, senza passare dall'*Hub*.

3) Il Tar Lazio, Sezione Terza Ter, con sentenza n. 12581 del 2018, nel richiamare il precedente giurisprudenziale conforme pronunciato dalla medesima Sezione su questione analoga inerente all'aggiornamento dei diritti aeroportuali ha accolto i ricorsi della società di gestione aeroportuale, condannando il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti al risarcimento del danno nei termini indicati nel provvedimento.

Con quattro distinti ricorsi, riuniti solo in sede di decisione, la società Aeroporti di Firenze (ora Toscana Aeroporti spa), concessionaria dell'Aeroporto A. Vespucci di Firenze-Peretola, ha impugnato i decreti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (DM del 21/07/2008; DM dell'8/10/2009; DM del 04/10/2010 e DM dell'11/11/2011) di aggiornamento dei diritti aeroportuali all'inflazione programmata relativa agli anni 2008, 2009, 2010 e 2011, nonché i connessi provvedimenti istruttori adottati dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, censurando il ritardo dell'Amministrazione nel provvedere all'adeguamento dei diritti aeroportuali, contestando altresì la misura degli stessi, di gran

lunga inferiore a quella dovuta a norma di legge.

In particolare, la società ricorrente ha lamentato che il Ministero resistente avrebbe irragionevolmente previsto un aumento dei diritti aeroportuali nella sola misura pari al tasso di inflazione programmata relativa all'anno di riferimento (ovvero per ciascuna annualità di cui ai decreti gravati: (1,7% per il 2008; 1,5% per il 2009 1,5% per il 2010 e 1,5% per il 2011), non tenendo conto della perdita effettiva di valore subita dalla moneta dall'ultimo adeguamento tariffario (risalente al d.m. 14 novembre 2000) ovvero dal 2000 in poi.

L'art. 21 *bis* del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 (precedentemente previsto dall'art. 2, comma 190 della legge n. 662/1996), convertito con modificazioni dalla legge n. 31 del 28 febbraio 2008, prevede l'obbligo per il Ministero di adottare annualmente un decreto per l'adeguamento inflattivo dei diritti aeroportuali, stabilendo che *“fino all'emanazione dei decreti di cui al comma 10 dell'articolo 10 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, come da ultimo sostituito dal comma 1 dell'articolo 11 nonies del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, da adottare entro il 31 dicembre 2008, il Ministro dei trasporti provvede, con proprio decreto, all'aggiornamento della misura dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione programmato”*.

L'art. 21 *bis* richiamato ha, dunque, confermato il diritto dei gestori aeroportuali ad ottenere il recupero della perdita di potere d'acquisto della moneta attraverso il periodico adeguamento dei diritti aeroportuali al tasso di inflazione programmato, prevedendo espressamente e in via transitoria l'aggiornamento della tariffa al tasso di inflazione programmata, fino alla conclusione della procedura per l'approvazione della nuova metodologia di determinazione dei diritti aeroportuali come stabilita dall'art. 11 *nonies* del d.l. 203/2005, nel testo risultante dalla legge di conversione L. 248/2005, ovvero da stabilirsi *“sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze”*, all'epoca non ancora adottati.

Infatti, in attesa dell'entrata a regime della attuale regolamentazione definitiva e della stipula dei contratti di programma tra l'ENAC e le singole società di gestione aeroportuale, la disciplina transitoria prevede un meccanismo semplificato che fa riferimento ad un immediato dato obiettivo ovvero il tasso di inflazione come stabilito nella programmazione

governativa, in maniera da consentire di mantenere stabile il valore dei diritti aeroportuali rispetto al fenomeno della svalutazione monetaria, mantenendo, in tal modo, inalterato, a livello reale, il valore dei diritti aeroportuali spettanti al gestore.

Al contrario, i D.M. impugnati hanno tradito la *ratio legis* poiché hanno limitato l'adeguamento al tasso di inflazione programmato esclusivamente agli anni 2008-2011, senza considerare l'applicazione del tasso inflattivo cumulato, e, dunque, senza assicurare al gestore aeroportuale il recupero del valore perduto in termini reali a causa del mancato adeguamento all'inflazione successivamente al D.M. 14 novembre 2000 (cfr. sentenza cit. n. 6032/2018).

Alla luce di tali motivazioni, il Collegio ha accolto il ricorso con il conseguenziale annullamento, in parte qua, dei provvedimenti impugnati, rimanendo impregiudicato il potere dell'amministrazione di rideterminarsi in conformità al dettato legislativo sopra citato.

In relazione alla domanda di risarcimento avanzata, il Tribunale adito ha ritenuto di riconoscere alla società un danno direttamente riconducibile al Ministero resistente, al quale deve essere quindi imputato l'obbligo di ristorare il pregiudizio economico dovuto alla minore percezione di diritti aeroportuali, determinati dai contestati decreti ministeriali in misura minore a quella spettante.

Per determinare la misura del risarcimento, il Collegio ha ritenuto di dover applicare l'art. 34, IV comma, c.p.a. in base al quale *"in caso di condanna pecuniaria, il giudice può, in mancanza di opposizione delle parti, stabilire i criteri in base ai quali il debitore deve proporre a favore del creditore il pagamento di una somma entro un congruo termine"*.

In particolare, il Tar ha stabilito l'obbligo per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di formulare una proposta di risarcimento alla società ricorrente in base ai seguenti criteri:

- la ricorrente dovrà essere risarcita dei danni patiti a seguito dell'incasso di diritti aeroportuali inferiori a quelli spettanti, in quanto non comprendenti l'effettiva perdita di valore della moneta dall'ultimo adeguamento inflattivo disposto con il D.M. 14 novembre 2000 (anni 2000-2008);
- la somma offerta dovrà dunque tenere conto del valore che avrebbero avuto i diritti aeroportuali se avessero consentito l'integrale recupero della svalutazione monetaria dall'ultimo aumento tariffario e dunque per il periodo che va dal 1° gennaio 2001 al 31 dicembre 2011;

- la proposta atterrà al danno patito esclusivamente nel periodo di vigenza dei decreti ministeriali impugnati e non anche per i periodi antecedenti di omessa attuazione dell'obbligo adeguamento tariffario.

In relazione alla domanda volta ad accertare la sussistenza del danno da ritardo derivante dalla pretesa tardiva adozione del decreto di adeguamento dei diritti aeroportuali, il TAR richiamando un orientamento giurisprudenziale ha affermato che *“l'ingiustizia e la sussistenza stessa del danno da ritardo dell'azione amministrativa non possono infatti, in linea di principio, presumersi iuris tantum, in meccanica ed esclusiva relazione al ritardo o al silenzio nell'adozione del provvedimento amministrativo, ma il danneggiato deve, ex art. 2697 c.c., provare tutti gli elementi costitutivi della relativa domanda e, in particolare, sia i presupposti di carattere oggettivo (prova del danno e del suo ammontare, ingiustizia dello stesso, nesso causale), sia quelli di carattere soggettivo (dolo o colpa del danneggiante)”*.

Il TAR, pertanto, con una motivazione non del tutto convincente, non ha accolto l'ulteriore richiesta risarcitoria ha rigettato l'istanza risarcitoria formulata facendo espresso richiamo all'art. 30 c.p.a. che consente al giudice, nel determinare il risarcimento, di valutare tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti, escludendo il risarcimento *“dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti”*.

Sul punto preme infatti evidenziare come il complesso procedimento intrapreso dall'Amministrazione non era in alcun modo dovuto, tenuto conto che i decreti ministeriali di adeguamento della misura dei diritti aeroportuali sono meramente attuativi e ricognitivi della norma primaria essendo vincolati sia in ordine all'*an* sia per ciò che attiene al *quantum* e che, di certo, non spettava alle società di gestione, a fronte di una puntuale disposizione normativa, attivarsi a fronte dell'inerzia dell'amministrazione.

Si riporta, di seguito, il link al testo integrale della sentenza:

[Tar Lazio 12581-2018.pdf](#)

Centro Studi Demetra