

NOTA INFORMATIVA

– Sommario –

- 1) *Convertito in Legge il cd. Decreto Brexit in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea*
- 2) *“Caratteristiche delle concessioni aeroportuali” a cura del direttore del Centro Studi Demetra, Avv. Fabrizio Doddi*

* * * * *

- 1) **La Legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 marzo 2019, n. 22, recante misure urgenti per assicurare sicurezza, stabilita' finanziaria e integrita' dei mercati, nonche' tutela della salute e della liberta' di soggiorno dei cittadini italiani e di quelli del Regno Unito, in caso di recesso di quest'ultimo dall'Unione europea, contiene due disposizioni dedicate al settore aeroportuale.**

La Camera dei deputati con legge di conversione del 20 maggio 2019, n. 41 ha approvato definitivamente il decreto-legge n. 22 del 2019, che contiene misure volte a garantire la sicurezza e la stabilità nel caso di uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea senza un accordo (cd. *Hard Brexit*), anche in materia di trasporto aereo.

Infatti, tra i vari aspetti disciplinati dalla legge, la Sezione II del Capo II, riferita alla tutela delle persone fisiche, rispettivamente britanniche che vivono negli altri Paesi UE e italiane che vivono nel Regno Unito, si occupa della materia aeroportuale.

L'articolo 17-ter, interviene in materia di diritti aeroportuali prevedendo che, ai fini dell'applicazione dei diritti d'imbarco dei passeggeri, i passeggeri imbarcati presso gli scali nazionali su voli con destinazione un aeroporto del Regno Unito siano equiparati ai passeggeri imbarcati su voli aventi con destinazione un aeroporto dell'Unione europea, a condizioni di reciprocità.

Il successivo articolo 17-*quater*, consente ai vettori comunitari e del Regno Unito, in via transitoria e comunque non oltre il 30 marzo 2020, di continuare ad operare collegamenti di linea “*point to point*”, mediante aeromobili del tipo a corridoio unico (*narrow body*), tra lo scalo di Milano Linate e altri aeroporti del Regno Unito, nei limiti della definita capacità operativa dello scalo di Milano Linate e a condizione di reciprocità.

Si riporta di seguito il testo delle due norme, entrambe introdotte al Senato, in sede di conversione del dl n. 22/19, con un breve commento.

Art. 17-ter (Disposizioni in materia di tariffe aeroportuali).

1. *Ai fini dell'applicazione dei diritti per l'imbarco dei passeggeri di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 1976, n. 324, i passeggeri imbarcati presso gli scali nazionali su voli aventi per destinazione un aeroporto del Regno Unito sono equiparati ai passeggeri imbarcati su voli aventi per destinazione un aeroporto dell'Unione europea, a condizioni di reciprocità, fino alla data di entrata in vigore di un accordo globale che disciplini le prestazioni di servizi di trasporto con il Regno Unito o, in mancanza, fino al 30 marzo 2020.*

L'articolo 17-*ter*, introdotto al Senato, interviene in materia di diritti aeroportuali, prevedendo che, ai fini dell'applicazione dei diritti d'imbarco dei passeggeri, di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 1976, n. 324, i passeggeri imbarcati presso gli scali nazionali su voli con destinazione un aeroporto del Regno Unito siano equiparati ai passeggeri imbarcati su voli aventi con destinazione un aeroporto dell'Unione europea, a condizioni di reciprocità.

Si stabilisce ciò avvenga fino alla data di entrata in vigore di un accordo globale che disciplini le prestazioni di servizi di trasporto con il Regno Unito o, in mancanza, fino al 30 marzo 2020.

L'art. 17-*ter* fa espressamente riferimento ai diritti d'imbarco di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 1976, n. 324 (norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico aereo civile), che prevede il pagamento di un diritto di imbarco da parte dei passeggeri su voli internazionali e che prevede specificamente una serie di casi di esenzione.

La materia dei diritti aeroportuali è stata peraltro oggetto di una profonda revisione a seguito della direttiva 2009/12/CE, recepita dagli articoli 71-82 del decreto-legge n. 1/2012, che ha definito un quadro comune per la disciplina dei diritti aeroportuali, sancendo la loro determinazione in regime di libera concorrenza con il confronto fra gestori e le compagnie operanti nello scalo, sulla base dei modelli tariffari adottati dall'Autorità di Regolazione dei

Trasporti (ART).

Attualmente pertanto i diritti di imbarco pagati dai passeggeri variano in base ai singoli aeroporti di partenza e sono regolamentati da ENAC nell'ambito dei modelli di regolazione tariffaria stabiliti dall'Autorità di regolazione dei Trasporti e concordati con i gestori aeroportuali e le compagnie aeree. Per gli aeroporti che non hanno ancora stipulato un Contratto di Programma e sono in attesa di adottare il Modello tariffario di riferimento, predisposto dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, si applica il livello dei diritti aeroportuali riportato nell'Allegato A al Decreto Ministeriale 259 del 30 maggio 2014.

Per quanto di interesse va precisato che i diritti di imbarco applicati ai passeggeri con destinazione extra UE sono più alti di quelli applicati ai passeggeri con destinazione UE; pertanto con l'art. 17-ter in commento si consente ai passeggeri con destinazione Regno Unito di continuare a pagare un importo analogo a quello previsto per i voli UE, che è inferiore a quello che si applicherebbe in caso di uscita del Regno Unito dall'Unione Europea.

Art. 17-quater (Disposizioni in materia aeroportuale).

1. Al fine di assicurare il pieno rispetto del vigente sistema di distribuzione del traffico aereo sul sistema aeroportuale milanese e di consentire una transizione ordinata nel settore del trasporto aereo che eviti disservizi per il traffico di passeggeri e merci, i vettori comunitari e del Regno Unito possono, in via transitoria e comunque non oltre diciotto mesi dalla data di recesso, continuare ad operare collegamenti di linea "point to point", mediante aeromobili del tipo "narrow body" (corridoio unico), tra lo scalo di Milano Linate e altri aeroporti del Regno Unito, nei limiti della definita capacità operativa dello scalo di Milano Linate e a condizione di reciprocità».

L'articolo 17-quater, introdotto al Senato, consente ai vettori comunitari e del Regno Unito, in via transitoria e comunque non oltre diciotto mesi dalla data di "recesso" dall'Europa, di continuare ad operare collegamenti di linea "point to point", mediante aeromobili del tipo "narrow body" (corridoio unico), tra lo scalo di Milano Linate e altri aeroporti del Regno Unito, nei limiti della definita capacità operativa dello scalo di Milano Linate, a condizione di reciprocità.

La finalità prevista dalla norma è quella di assicurare il pieno rispetto del vigente sistema di

distribuzione del traffico aereo sul sistema aeroportuale milanese e consentire una transizione ordinata nel settore del trasporto aereo che eviti disservizi per il traffico di passeggeri e merci.

L'art. 17-*quater* consente infatti il proseguimento dei collegamenti diretti tra Milano Linate e gli aeroporti del Regno Unito, che altrimenti non sarebbero più possibili in quanto la disciplina vigente della ripartizione del traffico aereo su tale scalo la limita ai collegamenti intra-UE.

Da ricordare che le norme di ripartizione del traffico aereo sul sistema aeroportuale di Milano (che comprende gli aeroporti di Malpensa, Linate e Orio al Serio) sono state, inizialmente, stabilite nel decreto del Ministro dei trasporti del 3 marzo 2000 n. 15 e dal successivo decreto del 5 gennaio 2001, che hanno qualificato lo scalo di Milano Linate quale infrastruttura per collegamenti «*point to point*», mentre Milano Malpensa è stato identificato come *hub* internazionale (cfr. P. Di Palma, R.S. Paviotti, *Dossier Malpensa*, I quaderni dell'Aviazione civile, Roma, 2008).

Di seguito, il testo della legge:

[Legge 20 maggio 2019 n. 41 e testo coordinato Brexit](#)

2) “*Caratteristiche delle concessioni aeroportuali*” a cura del direttore del Centro Studi Demetra, Avv. Fabrizio Doddi.

Dopo il disastro aereo di Verona del 13 dicembre 1995, dove morirono 49 persone tra passeggeri (41) e personale di bordo (8), emerse, purtroppo in modo drammatico, la debolezza della gestione aeroportuale all'epoca garantita, fatta eccezione per i grandi scali, da un inefficiente e numericamente inidoneo presidio burocratico e da un concessionario marginalmente coinvolto nelle responsabilità organizzative.

Sicché, si accelerò la contrastata riforma degli aeroporti del 1993 che prevedeva, tra l'altro, la costituzione di società di capitali per l'affidamento, sino ad un massimo di quaranta anni, della gestione degli aeroporti aperti al traffico civile controllati anche in parte dallo Stato, superando il precedente assetto che si basava su alcune leggi speciali adottate per i grandi

aeroporti e, per la restante parte, su diversi moduli di organizzazione amministrativa quali la gestione diretta, a titolo parziale o precario.

Con il decreto ministeriale 12 novembre 1997, n. 521¹ – regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 10, co. 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 - si è, quindi, configurato un nuovo modello di impresa aeroportuale, ispirato alle logiche del mercato, con l’abbandono, da parte dell’Amministrazione statale, del suo tradizionale ruolo di accentratore delle scelte aeroportuali, mantenendo le funzioni di vigilanza sullo svolgimento delle attività affidate in concessione, che devono assicurare, in termini di efficienza, efficacia ed imparzialità, gli interessi generali della collettività, e di controllo sui risultati gestionali dell’impresa concessionaria. In particolare, è stato disegnato uno scenario aeroportuale omogeneo nel quale scompaiono le differenti forme gestionali presenti, in favore di un tipo unico di impresa aeroportuale costituita nella forma di società di capitale (art. 2, d. m. n. 521/1997), le cui quote, diversamente che in passato, non devono più essere necessariamente controllate per oltre il 50% da soggetti pubblici. In sostanza, cade il vincolo della proprietà maggioritaria in mano a soggetti pubblici (Stato, enti territoriali, camere di commercio, etc.), favorendo un percorso verso la privatizzazione sostanziale delle stesse società di gestione, attraverso l’attrazione di capitali nuovi destinati ad assicurare gli investimenti necessari agli ammodernamenti e adeguamenti infrastrutturali imposti dal progressivo sviluppo del trasporto aereo.

Scompare, nel nuovo contesto normativo, la figura del gestore parziale e precario, cui era demandato l’esercizio di alcune infrastrutture e di alcuni servizi, a favore dell’unica figura riconosciuta, quella del gestore totale.

Il gestore totale assume non soltanto il ruolo di pianificatore dello sviluppo aeroportuale, ma anche quello di promotore e di coordinatore delle molteplici realtà imprenditoriali presenti nello stesso contesto aeroportuale, fatte logicamente salve le competenze attribuite ad enti istituzionali. A supporto del nuovo ruolo riconosciuto all’impresa aeroportuale e nel quadro del progressivo disimpegno finanziario dello Stato, è previsto che la società di gestione – a cui è addebitato un non marginale canone concessorio da corrispondere all’ENAC – percepisca

¹ Il decreto ministeriale 12 novembre 1997, n. 521 è stato pubblicato in GU Serie Generale n. 83 del 09.4.1998 ed è entrato in vigore il 24.4.1998.

tutte le entrate dirette ed indirette derivanti dall'esercizio aeroportuale e dalla utilizzazione delle aree demaniali, diritto prima riconosciuto soltanto ai gestori totali concessionari in base a leggi speciali.

In particolare, il Governo, sulla base dei principi normativi di riferimento, ha, inizialmente, previsto due distinti percorsi di affidamento della gestione, a seconda che la società affidataria fosse titolare di un c.d. "*diritto di insistenza*", essendo già concessionaria parziale, anche in regime precario, oppure che si tratti nuove società di capitali, da individuarsi all'esito di una procedura ad evidenza pubblica, previo accertamento dei prescritti adeguamenti statuari e valutazione di dettagliati piani economico-finanziari pluriennali.

All'interno di questo nuovo riassetto, restano intestate allo Stato due funzioni ben precise: una di carattere strategico, esercitata attraverso la preventiva verifica dell'esistenza, in capo alla società di gestione, dei requisiti di idoneità imprenditoriali e attraverso l'approvazione del cosiddetto programma di intervento; l'altra di controllo, alla luce dei parametri previsti dall'art. 10, d.m. n. 521/1997. Si tratta, in quest'ultimo caso, di una sorta di controllo di qualità, mirato a verificare che l'attività imprenditoriale si svolga non soltanto secondo criteri di derivazione comunitaria, di imparzialità, non discriminazione e rispetto delle regole della concorrenza, ma anche secondo canoni di efficienza, economicità e sicurezza, a tutela della regolarità del sistema del trasporto aereo e degli interessi dell'utenza.

Il definitivo assenso al regolamento n. 521/1997 sulle gestioni totali e, in particolare, la condivisione del principio di "*insistenza*", come interpretato dal Ministero dei trasporti e della navigazione - che ha riconosciuto al titolare di gestione parziale, anche precaria, una priorità nella presentazione della domanda di affidamento della gestione totale aeroportuale - ha trovato formale ufficializzazione dopo: a) il parere tecnico favorevole del Ministero del tesoro; b) la richiesta di adempimenti istruttori del Consiglio di Stato; c) il parere favorevole del Consiglio di Stato; d) la sottoscrizione del regolamento da parte del Ministro dei trasporti e della navigazione; e) l'acquisizione del concerto da parte del Ministro del tesoro; f) le osservazioni della Ragioneria Centrale presso il Ministero dei trasporti e della navigazione; g) la risposta alle osservazioni da parte del Gabinetto del Ministro dei trasporti e della navigazione; h) le osservazioni della Corte dei conti; i) la richiesta del visto al Guardasigilli; l) l'adeguamento del testo ai rilievi del Ministero di grazia e giustizia; m) la "*riproduzione*" del

testo del regolamento; n) la rinnovata acquisizione del concerto del Ministro del tesoro sul nuovo testo di provvedimento; o) l'acquisizione del visto del Guardasigilli; p) la registrazione del provvedimento da parte dei competenti Uffici della Ragioneria Centrale; q) la registrazione del provvedimento da parte della Corte dei conti; r) la pubblicazione del testo in Gazzetta Ufficiale.

Proprio in materia di riforma delle gestioni aeroportuali lungimiranti appaiono, ancora oggi, le parole rilasciate in un'intervista del 2000 dall'On. Pierluigi Bersani, Ministro dei trasporti e della navigazione dal dicembre 1999 al giugno 2001, secondo cui *"(...) l'attuazione del processo di privatizzazione del sistema aeroportuale ha subito notevoli ritardi dovuti non solo alla difficoltà di affermare principi di profonda riforma legati essenzialmente alle regole del libero mercato all'interno di un settore da decenni ancorato a logiche monopoliste ed assistenziali, ma anche al notevole cambiamento del ruolo assunto dalla parte pubblica che da soggetto direttamente interessato alla gestione degli scali ed alla realizzazione delle infrastrutture è chiamata a svolgere essenzialmente la funzione di regolatore degli equilibri di mercato e di presidio della sicurezza e della qualità dei servizi resi all'utenza. Nell'ambito di tale percorso, inoltre, l'amministrazione statale finisce con il trasferire, senza drenare risorse per le finanze pubbliche statali, in favore di società partecipate per lo più da enti locali e territoriali, un importante patrimonio, essenziale allo sviluppo economico sociale dei bacini di traffico circostanti gli scali aeroportuali. Ne deriva che le società pubbliche che ottengono l'affidamento pluriennale della gestione dello scalo, in caso di ricollocazione sul mercato dell'impresa aeroportuale, potranno ottenere un beneficio economico da riutilizzare per investimenti produttivi con importanti ricadute anche in termini occupazionali. In definitiva, l'attuazione della riforma consente di ottenere due fondamentali risultati: da un lato, la razionalizzazione della gestione aeroportuale secondo schemi imprenditoriali, ove la parte pubblica svolge il compito di verificare il miglioramento della qualità dei servizi e l'abbattimento dei costi per l'utenza; dall'altro, la possibilità per gli enti locali e territoriali di effettuare investimenti produttivi, avvalendosi delle plusvalenze determinate dall'affidamento pluriennale della gestione. In altre parole, attraverso la privatizzazione del sistema aeroportuale l'Italia si allinea ai principi europei in tema di libera concorrenza in grado di incidere positivamente sia sul miglioramento della qualità dei servizi resi dagli operatori in favore dell'utenza che sul contenimento dei loro costi. Il modello che si afferma*

all'interno di un settore che va completamente a privatizzarsi consente, in definitiva, di superare la gestione monopolista-burocratica, attribuendo al contempo all'ENAC un potere autoritativo (anche sanzionatorio e di penalizzazione economica) finalizzato a garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri attraverso la verifica puntuale di standards qualitativi dei servizi resi ed a responsabilizzare direttamente le società anche per i servizi resi da terzi, da esercitarsi nei confronti dei gestori, mossi da finalità puramente di remunerazione del capitale investito (...)".

Ciò detto, all'esito di un defatigante percorso amministrativo che evidenzia le insidie burocratiche del nostro sistema rispetto alle esigenze di cambiamento, almeno formalmente è stato possibile far partire il progetto della privatizzazione degli aeroporti italiani, intestando all'Autorità di settore, l'ENAC, un penetrante compito di vigilanza a tutela degli interessi di carattere pubblicistico che, in ogni caso, continuano a permanere nell'ambito dell'operatività degli scali che, ad esempio, sono da considerare come approdi e partenza da e verso Paesi terzi e, quindi, sostanzialmente, zona di confine territoriale nazionale.

Infatti, all'esito del descritto riassetto normativo, solo nel 2003, dopo una lunga *querelle* istituzionale, la riforma delle gestioni aeroportuali giunge, con il caso Puglia, ad una prima concreta attuazione, secondo le previsioni del regolamento n. 521/97. In particolare, la S.E.A.P. s.p.a. (oggi AdP) che aveva presentato all'ENAC, nel gennaio 1999, istanza per l'affidamento quarantennale della concessione della gestione totale degli aeroporti di Bari, Brindisi, Foggia e Taranto, già in gestione parziale, vede riconosciuta la propria pretesa solo con Decreto interministeriale del 6 marzo 2003.

A seguire, l'11 marzo 2003, viene firmato il Decreto interministeriale per la concessione della gestione totale dell'aeroporto di Napoli Capodichino alla società G.E.S.A.C. s.p.a., e, sempre, nello stesso periodo, viene firmato il decreto interministeriale per l'affidamento della gestione totale dell'aeroporto di Firenze Peretola.

Successivamente, la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, operata con il d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96, in attuazione della delega di cui alla legge 9 novembre 2004, n. 265 (art. 2) ed entrata in vigore il 21 ottobre 2005, poi, modificata e integrata dal decreto legislativo 15 marzo 2006, n. 151, ha definitivamente disciplinato l'affidamento delle gestioni aeroportuali.

In particolare, l'art. 704 Cod. Nav. è una norma procedurale che conferma la competenza ministeriale al rilascio della concessione, all'esito dell'istruttoria, culminante nella sottoscrizione della convenzione cui provvede l'ENAC, che propone, altresì, la durata della concessione fino ad un periodo massimo di quaranta anni. Il procedimento è incentrato sulla individuazione del soggetto gestore da scegliere secondo le modalità della gara ad evidenza pubblica eletta, nel Codice, ad unico strumento di selezione.

Così, per la prima volta, nella fonte codicistica risalente, come noto, al 1942, compare la nozione di “*gestore aeroportuale*”. Infatti, l'art. 705 Cod. Nav., nella sua vigente formulazione, individua i compiti del gestore aeroportuale e ne fornisce un esauriente definizione, adeguando il settore alle profonde trasformazioni legate allo sviluppo delle infrastrutture e dei traffici, con l'ingresso in aeroporto di nuovi soggetti tra i quali, evidentemente, le società di gestione totale che, sulla base di una “*trasposizione concessoria*”, hanno assunto responsabilità di pubbliche funzioni in ragione delle competenze che devono esercitare e dei servizi che sono tenute a fornire.

L'art. 705 Cod. Nav., rifacendosi in parte alla definizione comunitaria già prevista dalla direttiva n. 96/67/CE, descrive puntualmente i compiti del gestore che, in tal modo, coerentemente all'importanza del ruolo progressivamente assunto, in virtù della richiamata trasposizione di funzioni pubblicistiche in suo favore, quale soggetto responsabile della complessiva filiera aeroportuale, ottiene un riconoscimento di rango legislativo, fino ad allora individuabile solo nelle leggi speciali di affidamento della gestione totale. In particolare, l'art. 705, co. 1, Cod. Nav. definisce il gestore 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 aeroporto considerato...*”.

Con riferimento alle modalità per l'individuazione del gestore totale va evidenziato che, in virtù della previsione di salvaguardia contenuta nell'art. 3, co. 2, del d. lgs. n. 96/2005, anche dopo la novella codicistica, la norma di riferimento applicabile a tutti gli aeroporti di qualche rilevanza economica, è rinvenibile nel regolamento emanato con d. m. n. 521/97 che ha assunto carattere di regime transitorio, continuando a disciplinare l'affidamento della gestione

degli aeroporti che avevano presentato, prima della novella, domanda di concessione ai sensi dell'art. 7 del citato regolamento. Conseguentemente, l'innovazione del Codice, per diversi anni, ha una portata limitata, in quanto, di fatto, tenuto conto della citata norma di salvaguardia, si è previsto il ricorso alla gara europea solo per quei pochi e, economicamente irrilevanti, aeroporti ancora in gestione diretta dello Stato, oltre che per gli eventuali nuovi aeroporti, ovvero per quelli da affidare a seguito di intervenuta decadenza o cessazione del precedente gestore totale.

Va sottolineata la circostanza che il citato regolamento, di fatto “*sopravvissuto*” alla novella codicistica all'esito di un lungo *iter*, durato quasi dieci anni, è stato lo strumento giuridico grazie al quale è stato possibile attribuire, senza particolari conflitti e garantendo un importante sviluppo degli scali, uniformità nella frammentata tipologia delle gestioni aeroportuali che si erano venute a delineare fin dall'inizio degli anni sessanta.

Individuato il gestore aeroportuale, riveste importanza fondamentale la sottoscrizione della convenzione di affidamento della gestione, di cui allo schema-tipo contenuta nella circolare 20 ottobre 1999, n. 12479AC, pubblicata sulla G.U. del 14.12.1999, come poi modificata e integrata per tener conto della successiva evoluzione normativa.

Non v'è dubbio che resta l'esigenza di presidiare l'interesse pubblico che connota il sistema degli aeroporti ed impone, quindi, meccanismi di vigilanza affidati all'ENAC, anche se, sempre più, le società di gestione aeroportuale assumono ruoli di coordinamento delle attività, pubbliche e private, che si svolgono all'interno degli scali. Da segnalare, a tal ultimo riguardo, l'adozione del Reg. n. 139/2014 che ha intestato alle società di gestione aeroportuale la responsabilità sulla complessiva realtà aeroportuale, attribuendogli un ruolo di primaria importanza nel garantire la *safety*, intestandogli il ruolo di “*responsabile del funzionamento dell'aeroporto*” con il compito di provvedere direttamente alla fornitura dei servizi operativi aeroportuali.

Conseguentemente, si è resa evidente la necessità di un nuovo aggiornamento, anche di carattere codicistico, teso ad adeguare il vigente quadro normativo nazionale alle citate novità di carattere comunitario che, da ultimo, sono da rinvenire, anche, nel Regolamento (UE) 2018/1139 che innova, in modo sensibile, la normativa di interesse del settore.

Per quanto concerne il dato economico relativo ai corrispettivi che il gestore totale ha titolo a richiedere per i servizi resi, va detto che, in un mercato liberalizzato, nel confronto fra le compagnie aeree, che operano in regime concorrenza, e gli aeroporti che, data la concorrenza intermodale, rappresentano, sempre meno, dei monopoli naturali di carattere territoriale, i diritti aeroportuali devono riflettere il costo reale del servizio offerto, escludendo forme di rendita monopolistica, e assicurare un ragionevole ritorno sul capitale investito, incentivando la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie. La regolamentazione tariffaria tende, quindi, a definire le modalità di determinazione dei diritti aeroportuali in modo tale che, al gestore aeroportuale, siano garantiti la copertura dei costi di ammortamento e delle spese operative ed una congrua remunerazione sul capitale investito.

Al riguardo, vi è da dire che il sistema tariffario che si è venuto a configurare in Italia per effetto della stratificazione normativa dal 2000 in avanti ha dato luogo a tariffe fortemente differenziate.

Fino al 2000 i diritti aeroportuali venivano aggiornati periodicamente con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione in modo simile per ogni tipologia di aeroporto (grande o piccolo) e non erano correlati ai costi dei servizi in quanto avevano natura di tassa per l'uso di aeroporti statali. Da allora la regolamentazione aeroportuale riferibile alla determinazione dei diritti aeroportuali (regolamentazione tariffaria) è stata oggetto di numerose modifiche, articolate nei seguenti provvedimenti.

La delibera CIPE n. 86/2000 ha adottato uno *“Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva”*. Il provvedimento ha introdotto un meccanismo di *price cap* con *dual till*, da determinarsi attraverso un modello tariffario basato sull'evoluzione dei costi, della produttività e dei volumi; tali parametri sarebbero stati definiti nell'ambito di *“contratti di programma”* sottoscritti tra ENAC e ciascun gestore aeroportuale, finalizzati alla determinazione di obiettivi di investimento e produttività per un periodo da 3 a 5 anni.

La delibera CIPE, ritenuta di complessa attuazione non ha mai trovato applicazione ed è stata abrogata dalla legge n. 248/05, in materia di *“requisiti di sistema”*, che ha previsto:

- a) l'eliminazione della maggiorazione notturna sui diritti di approdo e partenza sui voli notturni;
- b) l'abolizione della *royalties* applicate sulle forniture di carburante;
- c) la riallocazione delle attività (e dei ricavi) relative alla sicurezza tra gestori aeroportuali e vettori, secondo termini e condizioni da definire con apposito decreto;
- d) la rivisitazione dei meccanismi tariffari, prevedendo comunque il ribaltamento di almeno il 50% del margine delle attività non *aviation* sulle tariffe aeroportuali. In via transitoria, la l. n. 248/05 ha disposto un abbattimento del 75% dei canoni concessori corrisposti dagli operatori aeroportuali a ENAC, a fronte di una pari riduzione delle tariffe.

Successivamente, la delibera CIPE n. 38/2007, al fine di riordinare la materia e ricondurre la determinazione delle tariffe aeroportuali all'interno dello strumento del “*Contratto di programma*” ha introdotto specifici criteri da definirsi *ex ante* per ciascun periodo regolatorio di 4 anni con riferimento, in particolare, al riconoscimento dei costi, rendicontati nella contabilità analitica certificata da una società di revisione, direttamente e indirettamente imputabili ai servizi oggetto della regolamentazione, alla remunerazione del capitale investito netto e dei nuovi investimenti, al riconoscimento dei costi di ammortamento e delle spese operative derivanti dai nuovi investimenti programmati, e al margine commerciale per attività non regolamentate da portare in detrazione nella misura massima del 50% al costo riconosciuto per le attività regolamentate.

Tale normativa ha condotto alla definizione di numerosi contratti di programma, per effetto dei quali si è configurato un sistema tariffario diversificato, con tariffe differenziate per gli aeroporti dotati di contratti di programma e quelli privi di tale contratto.

A partire dal 2009, alcuni aeroporti hanno sottoscritto con l'ENAC un “*contratto di programma*”, in base al quale è stato riconosciuto un adeguamento dei diritti aeroportuali ai costi effettivamente sostenuti; al contempo, gli scali che non hanno sottoscritto il “*contratto di programma*” hanno ottenuto un adeguamento delle tariffe all'inflazione, a partire dal 2008.

In tale contesto, la legge n. 102/2009 ha introdotto specifiche regole per la promozione degli investimenti delle infrastrutture dedicate all'attività aeronautica degli aeroporti con dimensioni superiori a 10 milioni di passeggeri per anno, soglia in seguito modificata in 8

milioni di passeggeri per anno dalla legge n. 122/2010. In particolare, l'art 17, paragrafo 34 *bis*, della legge n. 102/2009, ha stabilito, per gli aeroporti con volumi di passeggeri maggiori della soglia sopra indicata, che nel caso in cui gli investimenti si fondino sull'utilizzo di capitali di mercato del gestore, l'ENAC è autorizzato a stipulare contratti di programma in deroga alla normativa vigente in materia, introducendo sistemi di tariffazione pluriennale che, tenendo conto dei livelli e degli *standard* europei, siano orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza e a criteri di adeguata remunerazione dei capitali, con modalità di aggiornamento valide per l'intera durata del rapporto.

A livello comunitario, intanto, la direttiva 2009/12/CE, al fine di stabilire un quadro di regole comuni per la determinazione dei diritti aeroportuali applicabili agli aeroporti europei di maggiori dimensioni, ha previsto l'obbligo di istituire, per gli aeroporti con traffico annuo superiore ai 5 milioni di passeggeri, una procedura obbligatoria di consultazione tra il gestore e gli utenti e il ricorso ad un'Autorità indipendente in caso di disaccordo tra vettori e gestore su una decisione inerente i diritti aeroportuali presa dal gestore aeroportuale, fatto salvo il caso in cui esista una procedura obbligatoria che prevede che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, siano determinati o approvati dall'Autorità.

Con il d. l. n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 marzo 2012, è stata recepita la direttiva 2009/12/CE ed è stata prevista l'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) chiamata a svolgere, tra l'altro, compiti di regolazione economica, nonché di vigilanza, approvando le metodologie di tariffazione e l'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale.

In tale rinnovato quadro normativo, deve essere collocato l'intervento dell'ART che, con delibera n. 64/2014, a conclusione di un processo di consultazione pubblica (delibera n. 31/2014), ha emanato 3 modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, oggetto nel 2017 di aggiornamento (cfr. delibera n. 92/2017): uno per gli aeroporti con traffico superiore ai 5 milioni di passeggeri per anno; uno per gli aeroporti con traffico compreso tra i 3 e i 5 milioni di passeggeri per anno; uno per gli aeroporti con traffico inferiore ai 3 milioni di passeggeri per anno.

Il quadro regolatorio istituito da ART si sovrappone a quello precedente istituito da ENAC e si applica, oggi, a tutti gli aeroporti tenuto conto che con l. 3 maggio 2019, n. 37

“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea” - Legge europea 2018 entrata in vigore 26/05/2019 è stato previsto che l'ART “ [...] svolge le funzioni di Autorità nazionale di vigilanza di cui al presente decreto anche con riferimento ai contratti di programma previsti dall'articolo 17, comma 34-bis, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102” e, quindi, le competenze in materia sono state estese anche in relazione agli scali di Roma, Milano e Venezia per i quali sono stati stipulati e risultano tutt'oggi in vigore dei contratti di programma c.d. “in deroga” conclusi con ENAC.

L'assetto che viene a profilarsi prevede che il livello dei diritti aeroportuali sia fissato dai gestori, previa consultazione degli utenti aeroportuali, sulla base dei modelli tariffari elaborati da ART, mentre all'ENAC resta affidata l'individuazione del livello degli investimenti e l'approvazione del piano della qualità e dell'ambiente.

In conclusione, così ricostruiti, in sintesi, i principali avvenimenti che hanno caratterizzato il sistema delle gestioni aeroportuali, è possibile sostenere che, a distanza di venti anni, il processo di privatizzazione delle infrastrutture aeroportuali del nostro Paese, con la contestuale istituzione dell'ENAC, ha trovato un suo positivo equilibrio ed un unanime consenso e, nonostante la crisi del vettore di riferimento nazionale, è risultato vincente, tanto da garantire una crescita esponenziale del traffico aereo, indubbiamente correlato ad un positivo *trend* globale, che, oggi, arriva a oltre 185 milioni di passeggeri, con proiezioni ventennali che ne indicano il raddoppio.

E' del tutto evidente che, per intercettare questi incrementi di domanda di mobilità aerea c'è necessità di importanti investimenti per adeguare ed ammodernare le infrastrutture aeroportuali alle nuove esigenze di un traffico crescente e solo un sistema privatizzato con regole tariffarie certe, sottoposto ad una autorevole vigilanza istituzionale, può dare le attese risposte di investimento che la finanza pubblica non è più in grado di garantire.

Centro Studi Demetra