

## NOTA INFORMATIVA

– Sommario –

- 1) *XIV Corso di formazione giuridico-amministrativa del Centro Studi Demetra “Sostenibilità infrastrutturale ed ambientale del comparto aerospaziale”*
- 2) *Consiglio di Stato sez. V, sentenza n. 6603 del 2019 - Ryanair / SEA, ADR*
- 3) *Atto Camera n. 2116: aggiornamento sull’iter parlamentare dell’Atto Senato n. 787 in materia di mezzi elettrici negli hub aeroportuali*

\* \* \* \* \*

**1) Il 2, 3 e 4 dicembre 2019, a Roma, presso la Sala Tamburro dell’ENAC di via Gaeta n. 3, si terrà il XIV Corso di formazione giuridico-amministrativa organizzato dal Centro Studi Demetra in collaborazione con l’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile (ENAC) dal titolo “Sostenibilità infrastrutturale e ambientale del comparto aerospaziale”.**

Il corso, giunto alla quattordicesima edizione, completamente gratuito, rappresenta un importante appuntamento per il confronto tra autorevoli rappresentanti del mondo delle Istituzioni, delle imprese e quello accademico, chiamati a trattare, in una prospettiva ampia, le principali novità normative e giurisprudenziali del settore del diritto aerospaziale, con particolare riferimento al trasporto aereo, e all’approfondimento degli aspetti correlati all’innovazione tecnologica e all’integrazione infrastrutturale.

L’evento, ponendosi in linea di continuità con i precedenti corsi, si pone l’obiettivo di formare e aggiornare gli operatori del settore nelle aree tematiche oggetto del corso stesso, con particolare riferimento agli effetti del processo di liberalizzazione, alle novità introdotte dalla legislazione comunitaria e nazionale, nonché alla regolamentazione giuridica connessa alle innovazioni tecnologiche, all’integrazione infrastrutturale e alla tutela ambientale.

Il corso è articolato in quattro sessioni:

I Sessione *“Riforma del trasporto aereo tra elettrificazione e delega al governo (Atto Camera n. 2116 e Atto Senato n. 727)”* (Lunedì 2 dicembre, ore 09.00 - 14.00);

II Sessione *“Capacità infrastrutturale tra modelli tariffari e crescita sostenibile”* (Lunedì 2 dicembre, 14.30 - 19.30);

III Sessione *“Innovazione tecnologica e tutela ambientale del comparto aerospaziale”* (Martedì 3 dicembre, ore 14.30 - 19.30);

IV Sessione *“Casi e questioni di diritto aeronautico”* (Mercoledì 4 dicembre ore 14.30 - 19.30).

Queste, dunque, le tematiche che saranno al centro dell’importante dibattito che vedrà la partecipazione di circa 50 autorevoli relatori provenienti dal mondo accademico, professionale ed istituzionale e di oltre 200 iscritti tra operatori e professionisti, con riconoscimento di n. 20 crediti formativi da parte del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Roma.

In sintesi, l’evento intende promuovere una necessaria riflessione circa l’adeguatezza dei nostri aeroporti a far fronte alla crescita esponenziale della domanda di mobilità aerea, tenuto conto, altresì, delle importanti e qualificate ricadute occupazionali in un settore altamente strategico per l’economia nazionale.

Infatti, il consistente aumento dei collegamenti aerei continentali con la saturazione dei cieli e delle infrastrutture, anche in ragione di problematiche di carattere ambientale, spinge i voli verso l’Italia con stime prudenziali secondo cui, nel nostro Paese, nel 2035 si passerà ad oltre 300 milioni di passeggeri, con un tasso di crescita superiore rispetto a quello europeo.

Sicché, è necessario che l’Autorità Politica, i referenti istituzionali e gli operatori condividano strategie di breve e lungo periodo volte ad affrontare i previsti nuovi volumi di traffico aereo con l’introduzione di misure operative in grado di consentire, ai nostri aeroporti, la possibilità di gestire, in sicurezza, la crescente domanda di collegamenti aerei, senza subire limitazioni di capacità.

In definitiva, la sfida dei prossimi anni, legata alla crescita esponenziale del traffico aereo, è perseguibile grazie ad interventi in grado di sollecitare l’ammodernamento delle infrastrutture aeroportuali utilizzando, al meglio, le novità di carattere tecnologico, il tutto nell’ottica della superiore esigenza della tutela dei diritti del passeggero, elemento centrale del trasporto aereo liberalizzato.

Si riporta, di seguito, il link al sito del Centro Studi Demetra -Sezione eventi/corsi di formazione- dove sarà possibile seguire gli aggiornamenti sulla programmazione del XIV corso di formazione del 2/3/4 dicembre ed il manifesto dell'evento:

<https://www.demetracentrostudi.it/category/eventi-formazione/corsi-formazione/>

[Manifesto Corso di formazione 2019.pdf](#)

- 2) **Il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza n. 6603/2019, pubblicata il 2 ottobre u.s., ha ordinato, a carico di SEA e ADR, l'esibizione della documentazione oggetto dell'istanza ostensiva avanzata da Ryanair concernente i rapporti contrattuali intercorsi tra la concorrente Alitalia ed i gestori degli aeroporti di Milano e Roma nell'arco dell'ultimo quadriennio.**

La vicenda giudiziaria prende le mosse dai due ricorsi, aventi medesimo oggetto ed analogo tenore critico, promossi, parallelamente, nelle forme di cui all'art. 116 c.p.a., dinnanzi ai TAR competenti da Ryanair, nella qualità di operatore commerciale operante nel settore del trasporto aereo, avverso il diniego opposto dalle due società di gestione di esibire i documenti contrattuali e contabili relativi ad ogni rapporto commerciale concluso o in essere a partire dal gennaio 2015, con Alitalia, sull'assunto che quest'ultima stesse beneficiando di un indebito vantaggio concorrenziale in proprio danno.

Resistevano in giudizio i gestori opponendo essenzialmente: *a)* il difetto di interesse da parte della società ricorrente; *b)* il carattere riservato della documentazione richiesta in grado di arrecare grave ed irreparabile pregiudizio, concorrenziale e commerciale, ad Alitalia; *c)* la genericità dell'istanza formulata riguardante, indistintamente, tutti i contratti e documenti contabili dell'ultimo quadriennio; *d)* l'estraneità della documentazione all'attività di servizio pubblico prestata e, come tale, da sottrarsi ad un accesso indebito ad informazioni commerciali riservate riferite ad attività c.d. "*non aviation*"; *e)* il carattere emulativo della pretesa azionata.

L'iniziativa di Ryanair culminava in due distinte decisioni dal contenuto diametralmente opposto: il Tribunale capitolino concludeva per l'inammissibilità dell'istanza ostensiva volta ad un controllo generalizzato dell'attività svolta da Aeroporti di Roma, in quanto estremamente generica e priva del "*necessario e indefettibile requisito della pertinenza della documentazione richiesta rispetto ai profili di illegittima condotta*

*anticoncorrenziale svolta in favore di Alitalia*”; in senso opposto, si esprimeva il Tribunale lombardo il quale, nel ritenere prioritarie e prevalenti le esigenze di Ryanair rispetto a quelle di riservatezza di Alitalia -che nulla aveva osservato al riguardo- si esprimeva per la legittimazione all’accesso in favore di chiunque sia in grado di dimostrare che i documenti richiesti siano idonei a spiegare effetti, *in termini potenzialmente pregiudizievoli* su una posizione giuridica soggettiva, precisando che “*i documenti richiesti non dovevano essere necessariamente utili a fini difensivi, ma anche allo scopo di valutare se un’azione difensiva fosse o meno esperibile*”. Inoltre, secondo il Tar Milano, l’istanza doveva ritenersi specifica e relativa a documenti non estranei al servizio pubblico posto che nel diritto all’accesso devono includersi tutti i documenti riconducibili al servizio, indipendentemente dalla natura privata o pubblica del soggetto da cui provengono, considerando, altresì, che l’attività di gestione delle aree aeroportuali è volta alla cura di interessi pubblici e dunque soggetta all’obbligo di trasparenza, per cui concludeva per la meritevolezza di tutela dell’interesse, stante l’effettivo rapporto di concorrenzialità intercorrente tra le parti.

Avverso le decisioni dei TAR interessati proponevano appello da un lato, in relazione alla prima sentenza, Ryanair, reiterando le proprie ragioni di doglianza; dall’altro, avverso la seconda decisione SEA, in via principale ed Alitalia s.p.a, in via incidentale, auspicandone l’integrale riforma.

Il CDS, investito della questione, dopo aver riunito i ricorsi per evidenti ragioni di connessione, ha concluso per la complessiva fondatezza delle istanze ostensive oggetto di causa e, a conferma della sentenza n. 74/2019 del TAR Lombardia ed in riforma della sentenza n. 11875/2018 del TAR Lazio, ha ordinato a carico di SEA e di Aeroporti di Roma, di consentire il richiesto accesso, optando per l’integrale compensazione delle spese di lite in virtù della complessità delle questioni trattate.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ritenuto meritevole di accoglimento l’istanza di accesso avanzata da Ryanair fondata sull’interesse dell’operatore economico concorrente del soggetto beneficiario a verificare l’osservanza dei principi di concorrenzialità e parità di trattamento, oltre che l’assenza di clausole di favore ed il rispetto di forme e tempi delle procedure di pagamento e di restituzione dei prestiti ricevuti dallo Stato.

Invero, nel provvedimento si legge che “*l’istanza di accesso formulata da Ryanair, in posizione di operatore economico in concorrenza (attuale, quanto allo scalo di Malpensa e di Fiumicino; potenziale, per lo scalo di Linate) per l’accesso ai servizi aeroportuali,*

*sia sorretta dall'interesse a verificare (alla luce di notizie diffuse dalla stampa) il rispetto, da parte delle società di gestione, della parità di trattamento, ai fini di escludere (od eventualmente di stigmatizzare nelle competenti sedi) eventuali condotte anticoncorrenziali e a controllare il rispetto delle forme, dei tempi e delle procedure di pagamento e di restituzione dei prestiti ricevuti dallo Stato.*

I Giudici hanno affermato il principio per cui il diritto di accesso ai contratti di un vettore concorrente spetti sulla base di un interesse anche solo potenziale, in ragione del pubblico interesse delle attività svolte dai gestori aeroportuali.

Nel provvedimento in esame, difatti, è stata riconosciuta in favore di Ryanair la sussistenza di una posizione di operatore economico in concorrenza per l'accesso ai servizi aeroportuali e per le tratte aeree nazionali, per cui il vettore *low cost* risulta essere titolare di un interesse attuale per lo scalo di Malpensa e Fiumicino e potenziale per lo scalo di Linate.

Nell'ambito della gestione di tali contratti, difatti, le condizioni economiche risultano predefinite e sottratte alla libera contrattazione delle parti, per cui il concorrente, anche solo potenziale, è legittimato a verificarne a posteriori l'effettivo rispetto. A tal riguardo, i Giudici hanno ritenuto di dover distinguere in una *“logica di graduazione ponderativa dell'apprezzamento comparativo”* le informazioni riguardanti segreti di carattere tecnico-commerciale e come tali insuscettibili di divulgazione, da ogni altra informazione attinente a profili economici, quale quella emergente dai documenti contabili, dalla storia negoziale o dalle vicende societarie che individuano, invece, aspetti di per sé cedevoli. Nel caso di specie, trattandosi di informazioni rientranti nella seconda tipologia volte alla verifica della trasparenza del gestore del servizio intestatario di attribuzioni di matrice pubblicistica, non può che concludersi per l'ostensione delle stesse.

Né assume rilievo la natura giuridica, sia essa pubblica o privata, dei gestori interessati, atteso che le informazioni oggetto dell'istanza attengono all'esercizio di attività di pubblico interesse e, dunque, il diritto di accesso può essere legittimamente esercitato anche nei confronti di soggetti privati quali gestori di pubblici servizi.

La sentenza in commento opera altresì una distinzione nell'ambito dell'attività tipicamente svolte in ambito aeroportuale tra quella cd. *“aviation”* (inerente alle operazioni di volo ed ai servizi strumentali e collegati), espressione di un servizio di interesse pubblico per cui l'accesso appare senza dubbio esercitabile e quella cd. *“non aviation”*, relativa a servizi commerciali offerti ai passeggeri all'interno dell'area aeroportuale, esercitata in regime di

libero mercato rispetto alla quale vengono in rilievo profili di tutela della concorrenza e della parità di trattamento.

Sulla base della predetta distinzione, tuttavia, il CDS ha concluso che tutte le attività del gestore, appartengano a quelle aviation o meno, devono ritenersi complessivamente strumentali all'infrastruttura aeroportuale, ragion per cui devono ritenersi assoggettate, nella loro accessorietà, al generale obbligo di trasparenza, nei riguardi degli operatori in regime di possibile concorrenza.

Neppure la doglianza relativa al carattere emulativo dell'istanza ha trovato accoglimento, atteso che i Giudici di Palazzo Spada hanno escluso tale eventualità, alla luce della circostanza che Alitalia e Ryanair individuano operatori in concorrenza per l'accesso alle tratte aeree nazionali e che l'interesse commerciale rileva anche in termini meramente potenziali, non potendo darsi rilievo al fatto che attualmente Ryanair non opera sullo scalo Linate.

Preme segnalare, infine, che nei prossimi mesi la medesima questione sarà all'attenzione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana coinvolgendo, da un lato, le società di gestione dell'aeroporto di Catania e dell'aeroporto di Palermo e, dall'altro, ancora una volta, Alitalia.

Va sottolineato, peraltro, che il nostro Centro Studi, in precedenti informative (nn. 2, 4 e 6 del 2018), ha evidenziato che l'orientamento giurisprudenziale in materia di diritto di accesso appare, estremamente, permissivo, garantendo al soggetto legittimato di acquisire informazioni particolarmente riservate che, a volte, possono ledere prerogative industriali e commerciali.

E' indubbio che, in questi casi, vengono in rilievo le considerazioni in termini di riservatezza di natura dei dati richiesti ed indebito vantaggio competitivo, elementi che l'organo giudicante dovrebbe tenere in debita considerazione nel verificare il diritto all'ostensione parziale o totale dei documenti e che impongono un'applicazione quantomeno ragionata e calmierata dei principi generali in tema di accesso ai dati.

Si tratta, dunque, di operare concretamente una valutazione della riservatezza della natura dei dati e della legittimità all'approvvigionamento di dati sensibili ad un operatore concorrente per verificare, infine, la sussistenza o meno dei presupposti che consentono l'ostensione dei documenti richiesti.

Del resto, come segnalato in una precedente informativa nel contenzioso tra AGCOM e operatori telefonici l'Autorità, a fronte del favor ad una maggiore trasparenza dell'attività

amministrativa affermato a più riprese dai recenti arresti del Consiglio di Stato con la conseguente ostensione delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, ha rimarcato la peculiarità e l'elevato valore economico delle informazioni che si trova a dover gestire, invocando un'applicazione attenuata dei principi generali in tema di accesso ai dati. Come detto, tali principi affermati dal Consiglio di Stato nella sentenza 5215/2018 nel contenzioso tra l'AGCOM e gli operatori telefonici hanno portata generale, trovando, quindi, applicazione, altresì, al settore del trasporto aereo.

Le medesime questioni, come evidenziato in altra precedente informativa, sono state affrontate, peraltro, nei giudizi conclusi con le sentenze delle Sezioni Unite nn. 9911, 9912, 9913 e 9915 depositate il 20 aprile 2018 che hanno segnato la definitiva vittoria di Alitalia su Ryanair in materia di incentivi alle *low cost*, ove si dichiarava l'illegittimità del silenzio-diniego opposto da Ryanair e dalle società di gestione aeroportuale chiamate in causa in relazione all'istanza di accesso formulata e, conseguentemente, era disposta l'esibizione della documentazione contrattuale sottostante agli accordi intervenuti tra le compagnie aeree e gli aeroporti.

Anche in tal caso la motivazione delle decisioni faceva espresso richiamo alla sussistenza dell'interesse della ricorrente all'ostensione -anche solo in vista di un'eventuale proposizione di un'azione per concorrenza sleale- ed al rilievo pubblicistico dell'attività espletata dalla società di gestione aeroportuale e della relativa documentazione richiesta, attinente ad attività espressione di pubblico interesse.

In conclusione, preso atto di tale consolidato indirizzo giurisprudenziale, si ribadisce la necessità di individuare una soluzione, anche di carattere normativo, che consenta di operare opportunamente il bilanciamento di contrapposte esigenze e di individuare un equilibrio tra il diritto alla riservatezza, da un lato, e diritto all'ostensione, dall'altro, auspicandosi altresì l'adozione di linee guida validate dall'ENAC, quale Autorità di settore, in grado di orientare la condotta dei gestori aeroportuali.

Di seguito, il testo integrale della sentenza:

[CDS 6603-2019.pdf](#)

- 3) **L'Atto Senato n. 787 in materia di mezzi elettrici negli hub aeroportuali, il 25 settembre u.s., è stato approvato, con modifiche rispetto al testo originario, dalla Commissione 8° (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato e trasmesso all'altro ramo del Parlamento dove è in attesa di esame.**

Il testo che contiene disposizioni per la sostituzione di automezzi e attrezzature azionati da motori endotermici con automezzi e attrezzature ad alimentazione elettrica, nonché ibrida o ad idrogeno, nei tre aeroporti di Roma Fiumicino, Milano Malpensa e Venezia è stato approvato con modifiche che riguardano, prima di tutto, il titolo del provvedimento che, ora, reca *"Disposizioni per la sostituzione di automezzi e attrezzature azionati da motori endotermici con automezzi e attrezzature ad alimentazione elettrica, ibrida o ad idrogeno negli aeroporti individuati dall'articolo 1, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 settembre 2015, n. 201"*.

In relazione agli emendamenti apportati si segnala che l'intervento di maggiore portata ha riguardato l'art. 2.

Tale disposizione, al fine di contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra e migliorare il livello di sostenibilità ambientale degli aeroporti in questione, prescrive a tutti i soggetti operanti nelle aree lato volo dell'aeroporto (il cosiddetto *air side*), di procedere alla sostituzione o alla conversione di automezzi e attrezzature azionati da motori endotermici con automezzi e attrezzature ad alimentazione elettrica nonché -secondo quanto aggiunto in sede redigente- ibrida o ad idrogeno<sup>1</sup>.

In sede redigente è stato poi aggiunto un nuovo comma all'articolo 2, recante talune

---

<sup>1</sup> In base all'articolo 17-bis, comma 2, lettera e), del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.134, per veicoli a trazione ibrida si intendono:

1) i veicoli dotati di almeno una motorizzazione elettrica finalizzata alla trazione con la presenza a bordo di un motogeneratore termico volto alla sola generazione di energia elettrica, che integra una fonte di energia elettrica disponibile a bordo (funzionamento ibrido);

2) i veicoli dotati di almeno una motorizzazione elettrica finalizzata alla trazione con la presenza a bordo di una motorizzazione di tipo termico volta direttamente alla trazione, con possibilità di garantire il normale esercizio del veicolo anche mediante il funzionamento autonomo di una sola delle motorizzazioni esistenti (funzionamento ibrido bimodale);

3) i veicoli dotati di almeno una motorizzazione elettrica finalizzata alla trazione con la presenza a bordo di una motorizzazione di tipo termico volta sia alla trazione sia alla produzione di energia elettrica, con possibilità di garantire il normale esercizio del veicolo sia mediante il funzionamento contemporaneo delle due motorizzazioni presenti sia mediante il funzionamento autonomo di una sola di queste (funzionamento ibrido multimodale).

o ad idrogeno. La norma precisa che sono compresi i veicoli che utilizzano celle a combustibile, purché esistenti sul mercato.

Le celle a combustibile alimentate a idrogeno (H<sub>2</sub>) consentono di produrre energia elettrica e acqua calda a partire da idrogeno e ossigeno. Una c.d. fuel cell è infatti un dispositivo che converte l'energia chimica di un combustibile in energia elettrica e calore senza l'utilizzo di cicli termici.

esclusioni rispetto alla normativa proposta. In particolare, in base al nuovo comma due, le disposizioni di cui al comma 1 circa l'obbligo di sostituzione o conversione dei mezzi non si applicano agli automezzi e alle attrezzature azionati da motori endotermici il cui utilizzo, preventivamente autorizzato dall'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), possa rendersi necessario per garantire l'esecuzione di lavori finalizzati alla manutenzione e allo sviluppo dell'infrastruttura aeroportuale. Inoltre, si stabilisce che sono in ogni caso esclusi dall'applicazione delle prescrizioni di cui al comma 1 gli automezzi e le attrezzature azionati da motori endotermici, il cui utilizzo è necessario in caso di eventi straordinari o di tipo emergenziale.

Inoltre, al fine individuare più precisamente quali siano i soggetti operanti nelle aree lato volo dell'aeroporto ai quali si riferisce il predetto obbligo, l'art. 2 prevede ora l'esclusione degli enti pubblici dall'ambito di applicazione dell'articolo 2. Invero, la dicitura «enti di Stato», riportata nel testo originario, non consentiva di individuare in maniera univoca e puntuale le amministrazioni pubbliche cui si faceva riferimento.

Il comma 3 della stessa norma pone in capo alle società di gestione aeroportuale l'obbligo di realizzazione dei necessari impianti di ricarica o rifornimento per gli automezzi, con l'aggiunta del riferimento alla realizzazione, ove opportuno, di impianti di accumulo per l'alimentazione di automezzi e attrezzature.

Da segnalare che, nel corso di esame in sede redigente, è stato soppresso l'originario articolo 4 recante “*Vincolo di reversibilità*”, sulla base del parere reso dalla Commissione bilancio, il quale stabiliva che, ai fini della tutela della concorrenza tra operatori di handling, che l'ENAC adottasse opportuni provvedimenti per garantire, in caso di avvicendamento dei soggetti autorizzati a fornire i servizi, la reversibilità degli automezzi e delle attrezzature incentivati prima del completo ammortamento degli stessi.

L'articolo 4 del testo come approvato in sede redigente attribuisce all'ENAC la vigilanza sulla realizzazione del programma di sostituzione e l'adozione delle iniziative necessarie per agevolarne l'attuazione, riferendo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro il 31 marzo di ogni anno in merito ai risultati della realizzazione del programma di sostituzione e sull'attività di vigilanza.

L'articolo 5, introdotto nel corso dell'esame in sede redigente, sulla base di una condizione posta dalla Commissione bilancio, reca la clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. L'ENAC e le amministrazioni preposte alla attuazione vi provvedono con le

risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Da ultimo, si segnala che nella seduta del 4 ottobre scorso il provvedimento è stato assegnato, ai fini dell'esame della Camera, alla 9ª Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni in sede referente ed è in attesa dei Pareri delle commissioni 1ª (Aff. costituzionali), 5ª (Bilancio), 8ª (Ambiente), 10ª (Att. produttive).

Di seguito, il fascicolo dell'iter DDL S. 787, il testo approvato al Senato e la proposta di legge C. 2116:

[Fascicolo iter DDL S. 787.pdf](#)

[S. 787.pdf](#)

[C. 2116 .pdf](#)

*Centro Studi Demetra*