

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MESSINA
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
MASTER DI I LIVELLO IN
"AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION OF
THE AVIATION INDUSTRY"
A.A. 2022/2023

TITOLO

***"ENAV E LA GESTIONE AEROPORTUALE:
Verso una nuova era?"***

Tesi di

Avv. Felice Panebianco

Relatore

Avv. Marco Di Giugno

Anno Accademico 2022-2023

ENAV E LA GESTIONE AEROPORTUALE: Verso una nuova era?

Abstract

ENAV and public airport management companies: risks and opportunities.

Parole chiave: gestione aeroportuale, società miste, limiti.

Sommario — 1. La figura del gestore aeroportuale e l'importanza del trasporto aereo: brevi cenni. — 2. Lo statuto di ENAV e la normativa di settore — 3. Società di gestione aeroportuale mista: dalla “tradizionale” quota pubblica alla “rivoluzionaria” quota detenuta da ENAV — 4. Conclusioni

1. La figura del gestore aeroportuale e l'importanza del trasporto aereo: brevi cenni

Con la legge 24 dicembre 1993 n. 537 (legge finanziaria per l'anno 1994) lo Stato ha avviato un processo di riforma del regime degli aeroporti, indicando come regime concessorio prevalente il modello della gestione totale. È stata, infatti, disposta la costituzione di società di capitali per la gestione dei servizi e delle infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato. L'intento del legislatore era quello di promuovere la progressiva privatizzazione degli aeroporti italiani trasferendo dallo Stato ai gestori l'onere della realizzazione e della manutenzione delle infrastrutture, dando inizio ad una riorganizzazione degli aeroporti, da gestire su basi imprenditoriali. Successivamente, con la legge 3 agosto 1995 n. 3515 sono state abrogate le norme che prevedevano la partecipazione maggioritaria dello Stato, degli Enti pubblici, dell'IRI, delle Regioni e degli Enti Locali nelle società di gestione aeroportuale e quelle che prevedevano obblighi di destinazione degli utili delle stesse società di gestione. Il

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

Regolamento attuativo della Legge 537/1993, ovvero il Decreto Ministeriale 12 novembre 1997 n. 521 ha previsto, all'art. 2, che le società di gestione aeroportuale fossero costituite esclusivamente sotto forma di società di capitali, secondo la disciplina del codice civile e che in qualità di soci potessero partecipare, senza il vincolo della proprietà maggioritaria, anche le regioni, le provincie, i comuni, gli enti locali e le camere di commercio. Il termine per la costituzione delle suddette società di capitali, fissato inizialmente per la fine dell'anno 1994, è stato più volte differito e nel corso del tempo sono stati adottati provvedimenti legislativi che hanno prorogato le gestioni parziali.

Inoltre, nonostante la legge 537/1993, la quale prevedeva che la scelta del gestore dovesse avvenire attraverso una procedura di evidenza pubblica, gestita dall'Enac, nel DM 521/1997 è stata data ai gestori parziali, anche precari, la possibilità di ottenere una concessione di gestione totale a seguito di presentazione di un'istanza corredata da un programma di intervento.

Le procedure di affidamento della gestione degli aeroporti vedono il coinvolgimento dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Spetta all'ENAC (istituito con Decreto Legislativo n. 250/97, che rappresenta l'Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia) il compito di effettuare l'istruttoria e predisporre le convenzioni per dare in gestione gli aeroporti, mentre spetta al Ministero il rilascio della concessione per gestione totale aeroportuale a società di capitali, dopo una selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica, secondo la normativa comunitaria.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

I rapporti con le società di gestione aeroportuale sono regolati dai contratti di programma, nell'ambito di concessioni la cui durata massima è stabilita dall'articolo 704 del codice della navigazione in quaranta anni. Sulla materia dei contratti di programma sottoscritti tra ENAC e gestori aeroportuali è intervenuto l'articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 133/2014 (in vigore dal 13 settembre 2014) che ha previsto l'approvazione con decreto ministeriale di tali contratti (entro 180 giorni come previsto dal D.L. n. 192/2014).

Le società di gestione aeroportuale sono tenute a corrispondere annualmente all'ENAC, dei canoni di concessione, determinati in base ai dati di traffico, passeggeri e merci, che vengono pubblicati annualmente dall'ENAC.

Sono stati affidati in gestione totale (in base a singole leggi speciali anteriori alla legge n. 537/1997 di riforma del settore) i seguenti aeroporti: Roma Fiumicino e Ciampino (società AdR spa); Milano Linate e Malpensa (SEA spa); Venezia Tessera (SAVE spa); Torino Caselle (SAGAT spa); Genova (Aeroporto di Genova spa); Bergamo (SACBO spa).

Sono stati successivamente affidati in gestione totale (in base ai criteri del DM 521/1997, attuativo della legge n. 537/1997), con concessioni variabili tra i venti ed i quarant'anni, i seguenti aeroporti: Bari, Brindisi, Foggia, Taranto, Napoli, Firenze, Olbia, Bologna, Pisa, Cagliari, Catania, Palermo, Trieste Ronchi dei Legionari, Alghero, Pescara, Verona Villafranca, Lamezia Terme, Brescia Montichiari, Ancona, Trapani, Treviso, Parma, Cuneo, Perugia, Albenga, Salerno.

Infine, in base all'art. 704 del cod. navigazione, le società di gestione degli aeroporti di Lampedusa, Rimini, Crotone e Reggio Calabria, sono state autorizzate

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

all'anticipata occupazione del sedime aeroportuale in attesa dell'adozione del decreto interministeriale di affidamento della concessione di gestione totale.

Sulla materia del subentro nelle concessioni aeroportuali sono intervenuti sia il decreto legge n. 148 del 2017 che la legge di Bilancio 2018.

Con il D.L. n. 148/2017 (art. 15 quinquies) si è modificato l'art 703 del codice della navigazione, relativamente agli obblighi del concessionario subentrante nella concessione aeroportuale a scadenza naturale della concessione. Si è stabilito, tra l'altro, con riguardo alla realizzazione di opere inamovibili costruite sull'area demaniale, l'obbligo del subentrante di corrispondere al gestore uscente il valore di subentro, che per le opere inamovibili inserite nel contratto di programma, approvate dall'ENAC e costruite dal concessionario uscente, è pari al valore delle opere alla data di subentro, al netto degli ammortamenti e di eventuali contributi pubblici. Successivamente, con la legge di Bilancio 2018 (art. 1, comma 575) si è specificato che la corresponsione al concessionario uscente del valore di subentro degli impianti e degli immobili, è dovuta anche nell'ipotesi che gli immobili siano stati acquistati, mentre si è stabilita la non spettanza al concessionario uscente del rimborso per gli immobili acquisiti e destinati ad attività commerciale, salvo che, in presenza di talune condizioni, l'acquisto sia stato autorizzato dall'ENAC.

Con il D.L. n. 148/2017 si è invece intervenuti (art. 12, comma 2 bis) sugli obblighi dei cessionari che subentrano nelle rotte gravate da oneri di servizio pubblico, disponendo che siano tenuti ad assicurare il servizio, alle medesime condizioni, nelle more della conclusione delle gare.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

Nel quadro del rapporto concessorio, la società di gestione aeroportuale riscuote i diritti aeroportuali che vengono versati dalle compagnie aeree (vettori), per consentire alle società di gestione il recupero del costo delle infrastrutture e dei servizi connessi all'esercizio degli aerei e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci. I diritti aeroportuali sono costituiti dal diritto di approdo e di partenza degli aeromobili, dal diritto per il ricovero o la sosta allo scoperto di aeromobili e dal diritto per l'imbarco passeggeri. La materia della determinazione dei diritti aeroportuali è stata modificata dagli articoli 71-82 del decreto-legge n. 1/2012 che ha recepito la direttiva 2009/12/CE, la quale ha istituito un quadro comune per la disciplina dei diritti aeroportuali. Le norme di recepimento hanno disposto l'applicazione della nuova normativa a tutti gli aeroporti nazionali, senza distinzioni in relazione al volume di traffico. La nuova normativa ha previsto che l'importo dei diritti in tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale sia determinato, in un quadro di libera concorrenza, attraverso il confronto fra gestori e le compagnie operanti nello scalo, sulla base dei modelli tariffari adottati dall'Autorità dei Trasporti e calibrati sul traffico annuo (in luogo del sistema precedente che vedeva i diritti determinati nell'ambito dei contratti di programma sottoscritti tra ENAC e gestori aeroportuali), con approvazione finale da parte dell'Autorità dei Trasporti.

Il meccanismo è pertanto divenuto operativo solo dopo l'approvazione (con Delibera n. 64 del 17 settembre 2014), da parte dell'Autorità dei trasporti, dei Modelli tariffari. Si tratta di tre diversi Modelli, elaborati secondo i criteri indicati dalla Direttiva 2009/12/CE, che riguardano, rispettivamente, gli aeroporti con volumi di traffico superiore ai cinque milioni di passeggeri per anno, quelli con volumi di traffico compresi

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

tra i tre ed i cinque milioni di passeggeri per anno e quelli con traffico inferiore ai tre milioni di passeggeri.

In tale quadro, il comma 220 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014) ha poi previsto che i modelli tariffari per la definizione dei diritti aeroportuali adottati dall'Autorità dei trasporti non debbano più tenere conto dei criteri del tasso di inflazione programmata, dell'obiettivo di recupero della produttività, della remunerazione del capitale investito e degli ammortamenti dei nuovi investimenti, ma solo degli ulteriori parametri individuati dall'art. 76: correlazione ai costi, trasparenza e consultazione con gli utenti.

Il Consiglio dell'Autorità di regolazione dei trasporti con la Delibera n. 106 dell'8 settembre 2016 ha successivamente avviato la revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con Delibera n. 64 del 17 settembre 2014, al fine di migliorarne l'efficacia operativa. In tale nuovo assetto pertanto, il livello dei diritti aeroportuali viene fissato dai gestori previa consultazione degli utenti aeroportuali sulla base dei modelli tariffari elaborati dall'Autorità dei trasporti, mentre al contratto di programma tra ENAC e gestori aeroportuali è affidata l'individuazione del livello degli investimenti.

Sulla base da quanto fin qui esposto, emerge come il gestore aeroportuale sia il soggetto che, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, è deputato all'amministrazione delle infrastrutture aeroportuali e al coordinamento dei soggetti privati che prestano la propria opera all'interno dell'aeroporto¹.

¹ Sul tema delle gestioni aeroportuali si veda D. DOMINICI, *La gestione aeroportuale nel sistema del trasporto aereo*, Milano, 1982; G. CAMARDA, *Le gestioni aeroportuali*, in *Il diritto aereo*, 1983; F. LOMANNO, *Aeroporti statali e privati e servizi aeroportuali*, in *Il diritto aereo*, 1964, p. 386 ss.; F. A.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

L'individuazione del gestore avviene, quindi, in virtù di un provvedimento concessorio adottato, su proposta di ENAC, con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, all'esito di una procedura di gara ad evidenza pubblica (come previsto dall'art. 704 del Codice della Navigazione)².

Ne consegue la qualificazione del gestore aeroportuale come "concessionario di pubblico servizio", ossia come soggetto deputato ad erogare, in luogo dello Stato, un servizio di fondamentale importanza per la collettività.

L'assegnazione della concessione, pertanto, comporta l'acquisizione di un vantaggio, ossia il diritto di gestire l'infrastruttura aeroportuale beneficiando degli introiti prodotti; e, tuttavia, implica anche il dovere di garantire all'utenza un servizio efficiente e qualitativamente elevato.

L'elenco delle attività di competenza del gestore è dettagliato all'art. 705 del Codice della Navigazione: fra i compiti di maggior rilievo vi è quello di assicurare la

QUERCI, *Profili critici in tema di aerodromi statali e privati*, in *Giurisprudenza italiana*, I, c. 2, 1965; L. FARENGA, *Imprese aeroportuali e condizioni di economicità*, in *Diritto e pratica dell'aviazione civile*, 1981; G. FASSINA, *L'impresa aeroportuale*, in *Diritto e pratica dell'aviazione civile*, 1981, p. 1 ss.; G. RINALDI BACCELLI, *Impresa aeroportuale e pubblico servizio*, in *Diritto e pratica dell'aviazione civile*, 1981, p. 33 ss.; M. RIGUZZI, *Impresa pubblica e concessione del servizio aeroportuale*, in *Il diritto aereo*, 1980, p. 1 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *Azienda aeroportuale e finanziamento pubblico*, in *Diritto e pratica dell'aviazione civile*, 1981, p. 30 ss.; T. BALLARINO, S. BUSTI, *Diritto aeronautico e spaziale*, Milano, 1988; S. GATTI, *Aspetti giuridici delle privatizzazioni delle società di gestione aeroportuale*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2000; M. SEBASTIANI, *Liberalizzazione e privatizzazione delle gestioni aeroportuali: assetti istituzionali e conflitti fra obiettivi*, in M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali: privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Milano, 2005. La definizione della figura del gestore è frutto di un articolato processo di stratificazione normativa, conclusosi con il d.lgs. 9 maggio 2005 n. 96 e il successivo correttivo, d.lgs. 15 marzo 2006 n. 151. Dapprima, la legge 14 dicembre 1993 n. 537, che ha previsto la costituzione in forma di società di capitali delle gestioni aeroportuali statali; in seguito, la legge 3 agosto 1995 n. 351 e il d.m. 12 novembre 1997 n. 521 (recante il regolamento di attuazione della legge 537/1993), che definisce le modalità di costituzione delle società di capitali per la gestione delle infrastrutture aeroportuali.

² Gli aeroporti e i beni destinati strumentalmente alla navigazione, qualora di proprietà dello Stato, rientrano nel demanio aeronautico e sono assegnati in uso gratuito all'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile, che successivamente procede all'affidamento in concessione alla società di gestione aeroportuale. Quest'ultimo è subordinato alla sottoscrizione di una convenzione fra ENAC e società di gestione aeroportuale e, successivamente, di un contratto di programma.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

presenza in aeroporto dei servizi di assistenza a terra, di redigere la carta dei servizi, di assegnare le piazzole e garantire l'ordinata movimentazione di mezzi e persone sui piazzali, di adottare il *Safety Management System* a presidio della sicurezza aeroportuale, ecc.

Come precedentemente riportato, le società di gestione aeroportuale sono costituite esclusivamente sotto forma di società di capitali e ad esse possono partecipare, in qualità di soci, anche Comuni, Regioni e Province, nonché Camere di Commercio, Industria e Artigianato.

Il ruolo svolto dal gestore, quale soggetto privato investito di funzioni pubblicistiche, richiede che tali società rispettino parametri rigorosi stabiliti dalla legge, relativi alle caratteristiche dell'atto costitutivo, all'entità del capitale sociale, alla scelta dei soci e alla certificazione del bilancio.

Ma perché il legislatore (tanto europeo quanto nazionale) ha ritenuto di dover dedicare tanta importanza a tali soggetti, prevedendo complessi e plurimi interventi normativi? Ovviamente, per la centralità che rivestono le infrastrutture di riferimento.

Infatti, gli aeroporti - e più in generale il trasporto aereo - sono diventati nel tempo un importante motore di sviluppo per il territorio circostante, in una fondamentale interconnessione con gli altri sistemi di trasporto. A questo proposito è interessante indagare il rapporto tra commercio estero e trasporto aereo che appare stringente sebbene sia noto che i volumi di merci trasportate per via aerea siano molto bassi rispetto alle altre tipologie di vettore, in primis quello marittimo. La rilevanza dell'aereo sugli scambi commerciali, infatti, non si esaurisce nell'attività cargo, ma comprende l'ampio segmento del trasporto passeggeri con motivazione business. Su questo tema la letteratura è vasta.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

Ad esempio, un contributo riferito al Regno Unito stabilisce una forte relazione tra l'offerta di trasporto passeggeri e i volumi di import/export di beni: un aumento del 10% dell'offerta di trasporto aereo (in termini di Available Seat Kilometer — ASK), determina un aumento delle esportazioni del 3,3% e una crescita delle importazioni dell'1,7%³. Tale circostanza evidenzia come connessioni aeree adeguate, in termini di rotte e posti disponibili, incentivando il traffico business, rappresentino un prerequisito essenziale per lo sviluppo di relazioni commerciali a livello internazionale con effetti evidenti sui volumi del commercio estero. Emerge quindi che l'aeroporto diventa il nuovo motore dello sviluppo del sistema Italia, sia per la sua capacità di attrarre imprese, sia per consentire di avere interazioni con gli altri territori europei e mondiali, sia per l'esportazione delle merci, sia per il turismo.

Il quadro complessivo che si è delineato negli ultimi anni ha inciso profondamente sulla natura stessa del gestore aeroportuale. Il processo di liberalizzazione e privatizzazione iniziato negli anni Ottanta, insieme allo sviluppo di internet, ha profondamente mutato, *in primis*, il business delle compagnie aeree e, di conseguenza, quello degli aeroporti e dei gestori con la creazione di un mercato unico del trasporto aereo (per cui un vettore comunitario può basare la propria attività in qualsiasi altro Paese UE e offrire voli verso altre nazioni europee)⁴. Tutto ciò, unito ad una accresciuta

³ ASSEROPORTI “natura giuridica e ruolo delle società di gestione aeroportuale” atti del seminario 15 aprile 2016

⁴ Il trasporto aereo si è tradizionalmente sviluppato sotto gli auspici e il controllo delle autorità nazionali. In Europa tale impostazione si è generalmente tradotta nel monopolio dei vettori aerei nazionali e nella proprietà/gestione pubblica degli aeroporti. Il trasporto aereo internazionale, basato su accordi bilaterali tra Stati, si è sviluppato di conseguenza, caratterizzandosi per il rigido controllo, in particolare, dell'accesso al mercato e dei regimi di proprietà dei vettori.

In seguito alla realizzazione del mercato interno, diversi "pacchetti" di misure regolamentari dell'UE hanno gradualmente trasformato i mercati nazionali protetti dell'aviazione in un mercato unico competitivo del trasporto aereo (l'aviazione è stata in pratica il primo modo di trasporto – e in larga

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

misura è tuttora l'unico – a beneficiare di un mercato unico pienamente integrato). In particolare, il "primo pacchetto" (1987) e il "secondo pacchetto" (1990) dell'Atto unico europeo hanno reso più flessibili le norme relative a tariffe e capacità. Nel 1992 il "terzo pacchetto" (composto segnatamente dai regolamenti (CEE) n. [2407/92](#), n. [2408/92](#) e n. [2409/92](#) del Consiglio, oggi sostituiti dal [regolamento \(CE\) n. 1008/2008](#) del Parlamento europeo e del Consiglio) ha rimosso tutte le restanti restrizioni commerciali applicabili alle compagnie aeree europee operanti nell'UE. Quest'ultimo è stato successivamente esteso alla Norvegia, all'Islanda e alla Svizzera e potrebbe essere ulteriormente esteso ai paesi vicini attraverso l'[accordo su uno spazio aereo comune europeo](#).

Con il "terzo pacchetto" i vettori aerei nazionali sono stati sostituiti da vettori aerei comunitari ed è stato stabilito il principio di base secondo cui questi ultimi possono fissare liberamente le tariffe aeree per passeggeri e merci nonché accedere a tutte le rotte all'interno dell'UE senza che siano necessari permessi o autorizzazioni (fatta eccezione per alcune rotte molto particolari per le quali gli Stati membri possono imporre oneri di servizio pubblico, sulla base di determinate condizioni e per un periodo limitato).

Il "terzo pacchetto" ha altresì stabilito i requisiti che i vettori aerei comunitari devono rispettare per avviare o continuare le operazioni, in particolare:

1. devono essere di proprietà degli Stati membri e/o di cittadini degli Stati membri e da questi effettivamente controllati, e il loro principale centro di attività deve essere situato in uno Stato membro;
2. la loro situazione finanziaria deve essere solida; devono essere opportunamente assicurati per coprire la responsabilità in caso di incidenti;
3. devono avere la capacità professionale e l'organizzazione necessarie ad assicurare lo svolgimento delle operazioni in condizioni di sicurezza, conformemente alla regolamentazione in vigore. Tale capacità è attestata dal rilascio di un certificato di operatore aereo.

Parallelamente, sono state adottate norme comuni per garantire il corretto funzionamento del mercato unico dell'aviazione, che richiedevano in particolare: 1) parità di condizioni e 2) un livello elevato e uniforme di protezione dei passeggeri.

Al fine di assicurare condizioni di parità, al settore del trasporto aereo si applica la legislazione in materia di aiuti di Stato (articoli 107 e 108 TFUE) e concorrenza (articoli da 101 a 109 TFUE – fusioni, alleanze, fissazione dei prezzi, ecc.). La Commissione ha adottato orientamenti per valutare il finanziamento pubblico del settore (per le compagnie aeree nel 1994; per gli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle compagnie aeree operanti su aeroporti regionali nel 2005). Tali orientamenti sono stati aggiornati nella primavera del 2014.

Le norme dell'UE garantiscono che a tutti i vettori siano concessi gli stessi diritti e le stesse opportunità di accesso ai servizi connessi al trasporto aereo. Ciò, tuttavia, non vale in alcuni paesi terzi, in cui pratiche discriminatorie e sovvenzioni possono conferire vantaggi concorrenziali indebiti a vettori aerei nazionali.

Per porre rimedio a tale situazione, il [regolamento \(UE\) 2019/712](#), del 17 aprile 2019, relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo e che abroga il regolamento (CE) n. 868/2004 ha istituito un meccanismo volto a garantire una concorrenza leale e a mantenere un'elevata connettività in tutta l'UE. Per conseguire tali obiettivi, il regolamento conferisce alla Commissione il potere di avviare indagini e adottare decisioni in merito a misure di riparazione qualora una pratica che distorce la concorrenza abbia arrecato un pregiudizio a un vettore aereo dell'UE o rappresenti un'evidente minaccia in tal senso. Il regolamento è entrato in vigore il 30 maggio 2019.

L'equità di accesso agli aeroporti e ai servizi aeroportuali è garantita dal [regolamento \(CEE\) n. 95/93 del Consiglio](#), che prevede, per gli aeroporti congestionati, l'assegnazione equa, non discriminatoria e trasparente di bande orarie (ossia il permesso di atterrare o decollare in una data specifica e in un orario specifico) alle compagnie aeree da parte di un coordinatore delle bande orarie indipendente. Per migliorare ulteriormente l'efficienza dell'assegnazione delle bande orarie e garantire l'uso ottimale della capacità aeroportuale, nel 2011 la Commissione ha presentato una proposta di modifica. Tuttavia,

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

concorrenza fra hub per i passeggeri in transito, ha operato un notevole spostamento del potere di mercato dagli aeroporti alle compagnie aeree.

In questi anni si è, quindi, assistito ad una piccola-grande rivoluzione.

Storicamente l'aeroporto è sempre stato considerato un monopolio naturale, da sottoporre

i negoziati su tale proposta sono stati sospesi nel 2013. Il programma di lavoro della Commissione per il 2023 comprendeva una nuova proposta sulla revisione del regolamento sulle bande orarie negli aeroporti per il terzo trimestre del 2023.

La [direttiva 96/67/CE del Consiglio](#) ha gradualmente aperto alla concorrenza il mercato dei servizi di assistenza a terra. Tuttavia, una proposta della Commissione del 2011 volta ad aprire ulteriormente questo mercato nei maggiori aeroporti europei è stata ritirata nel 2014. La [direttiva 2009/12/CE](#) stabilisce i principi di base per la riscossione dei diritti aeroportuali corrisposti dai vettori aerei per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali.

Nel 1989 sono entrate in vigore norme comuni per garantire l'equità di accesso alle reti di distribuzione ed evitare che esse influenzino le scelte dei consumatori. In base a tali norme i sistemi telematici di prenotazione (*computerised reservation systems*, CRS), che costituiscono gli intermediari tecnici tra le compagnie aeree e le agenzie di viaggio, devono garantire che i servizi aerei forniti da tutte le compagnie siano visualizzati in modo non discriminatorio sugli schermi dei computer delle agenzie ([regolamento \(CE\) n. 80/2009](#)). L'importanza dei CRS è tuttavia diminuita a fronte dell'utilizzo sempre più generalizzato della distribuzione online, anche attraverso i siti web dei vettori. La Commissione intende adottare una revisione del regolamento al fine di aggiornare le norme.

Per proteggere passeggeri e aeromobili e garantire un livello elevato e uniforme di sicurezza in tutta l'UE, le norme nazionali sulla sicurezza sono state sostituite da disposizioni comuni, che sono state progressivamente estese all'intera catena del trasporto aereo. È stata inoltre istituita l'Agenzia europea per la sicurezza aerea per elaborare disposizioni regolamentari in materia di sicurezza e controllarne l'attuazione. I requisiti in materia di sicurezza da osservare in tutti gli aeroporti dell'UE sono altresì stati armonizzati per evitare più efficacemente atti di vandalismo contro gli aeromobili, i passeggeri e il personale. Sono inoltre state introdotte norme comuni ([regolamento \(CE\) n. 261/2004](#)) relative alla tutela dei diritti dei passeggeri aerei per garantire che questi ultimi ricevano quanto meno un livello minimo di assistenza e di compensazione in caso di ritardi considerevoli o cancellazioni. Malgrado i diritti dei passeggeri del trasporto aereo siano tutelati in modo molto migliore nell'Unione rispetto a qualsiasi altra regione del mondo, talvolta le norme in vigore si rivelano difficili da applicare, il che porta frequentemente a procedimenti giudiziari. Nel marzo 2013 la Commissione ha presentato una nuova proposta che modifica il regolamento (CE) n. 261/2004 ([COM\(2013\)0130](#)) per migliorare l'applicazione delle norme dell'UE chiarendo i principi fondamentali e i diritti impliciti dei passeggeri. Tuttavia, la procedura di codecisione non è mai stata portata a termine. La Commissione prevede di proporre un'altra riforma dei diritti dei passeggeri nel 2023, che si concentrerà anche sulle opzioni per i biglietti multimodali.

Nell'ottobre 2022 l'UE e l'ASEAN hanno firmato un accordo sul trasporto aereo che aumenterà i collegamenti diretti tra le due aree e amplierà le opportunità di trasporto aereo, migliorando al contempo le regole e le norme.

Nel gennaio 2023 la [direttiva 89/629/CEE del Consiglio](#) sulla limitazione delle emissioni sonore degli aerei civili a reazione è stata abrogata dal momento che la [direttiva 2006/93/CE](#) imponeva di ritirare in modo progressivo e completo tutti gli aeromobili che non rispettavano i limiti di emissioni sonore previsti dalla direttiva, rendendo così obsoleta la direttiva 89/629/CEE>> (Note tematiche sull'Unione europea - Parlamento Europeo “Trasporto aereo: regole di mercato”).

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

a regolazione perché soggetto operante in assenza di competizione e dunque detentore di potere di mercato (verso i vettori ed i passeggeri), chiamato a gestire le infrastrutture attraverso l'impiego di risorse interamente pubbliche, nonché a pianificare gli interventi alla luce delle esigenze espresse dalla compagnia di bandiera (anch'essa pubblica). Oggi, invece, l'evoluzione del network aeroportuale e dei modelli di business hanno determinato la profonda migrazione dell'impresa aeroporto da un contesto monopolistico — riferito al presidio di un bacino territoriale — a una dimensione multipolare, in cui la proliferazione degli scali e l'avvento dell'alta velocità ferroviaria generano pressione competitiva sui processi di movimentazione di passeggeri e merci (aviation related), comprimono la redditività del core business e richiedono soluzioni di mobilità integrata tra gli attori in gioco. In tale contesto, gli aeroporti si stanno sempre più privatizzando e sono chiamati a operare come vere e proprie imprese, e come tali devono avere, entro un ambito definito, la libertà di muoversi, nella piena consapevolezza del delicato servizio pubblico che svolgono.

Per l'ottimale sviluppo, quindi, di tali fondamentali infrastrutture è necessario che vi sia un'adeguata gestione, volta anche ad anticipare le prossime sfide che già si stagliano all'orizzonte (tra tutte, il trasporto aereo merci/persone automatizzato⁵).

⁵ Il Parlamento Europeo ha delegato a EASA (European Union Aviation Safety Agency) la stesura delle linee guida di un Regolamento per i velivoli al di sotto dei 150Kg. Per erogare i servizi agli utenti dei droni previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, ENAV, in seguito ad una convenzione con ENAC, ha creato la piattaforma D-Flight. ENAV, attraverso D-Flight, mira a far coesistere il traffico aereo tradizionale con le esigenze della nuova tipologia di traffico, consentendo l'impiego dei droni per un numero crescente di servizi anche di pubblica utilità, garantendo i massimi livelli di sicurezza. Dal primo gennaio 2021 è scattato l'obbligo di registrazione e identificazione dei droni e dei loro possessori, per i quali i servizi U-Space saranno gradualmente accessibili, mediante accesso al portale D-Flight.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

Ogni aeroporto è un sistema nel quale una sorte di “regista” (la società di gestione) da un lato paga il canone di concessione, dall’altro coordina e gestisce una molteplicità di servizi, percependo i relativi proventi⁶.

La giurisprudenza⁷ ha affermato che al gestore sono stati affidati «oltre ai normali compiti operativi propri dell’impresa, pubbliche funzioni e connesse responsabilità in ragione dei servizi che essi offrono agli utenti». Dunque per il nostro ordinamento giuridico (intendendo per tale il diritto positivo e la giurisprudenza), il gestore aeroportuale svolge la funzione pubblicistica di amministrare e gestire le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e vigilare le attività dei vari operatori privati presenti in aeroporto, fermo restando il potere di vigilanza e di polizia dell’ENAC. In tali casi, l’attività del gestore dovrà essere assoggettata alla disciplina pubblicistica, ma viceversa per tutto ciò che attiene ad attività diverse da quelle strettamente aeroportuali, vale a dire alla sua vita interna, al suo funzionamento, ai rapporti tra i soci, ai rapporti commerciali con clienti e subconcessionari, al perseguimento dell’interesse sociale, deve prevalere il diritto privato. Le nostre società — ancorché a partecipazione pubblica — sono infatti persone giuridiche di diritto privato, nelle quali il socio pubblico deve esercitare dei poteri privatistici nel rispetto dei limiti previsti dal diritto societario comune e, quindi, non diversi da quelli di un qualunque altro socio.

⁶ Le attività svolte in ambito aeroportuale si distinguono tra attività *aviation*, relative alle operazioni di volo ed ai servizi ad esse collegati (ad esempio i servizi di *handling*), e attività *non aviation*, relative a servizi commerciali resi ai passeggeri all’interno dell’aeroporto.

⁷ TAR Lazio, sez. III ter, n. 1488 del 17 febbraio 2004

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

2. Lo statuto di ENAV e la normativa di settore

Prima di valutare le eventuali criticità, nonché potenzialità, legate allo sviluppo di ENAV quale gestore aeroportuale, è necessario verificare se, già oggi, la normativa permetta tale scenario. E tale valutazione non può che avere come fulcro lo statuto di tale società.

<<La società per azioni denominata “ENAV S.p.A.”, derivante dalla trasformazione dell’Ente Nazionale di Assistenza al Volo, disposta dalla Legge 21 dicembre 1996 n. 665, così come modificata dalla Legge 17 maggio 1999 n. 144 (art. 1 Statuto) ... ha per oggetto l’esercizio dei servizi di assistenza al volo, dei sistemi e delle attività di sviluppo, produzione, erogazione, vendita ed esportazione dei servizi della navigazione aerea in Italia e all’estero e qualsiasi attività comunque connessa o complementare>> (art. 4.1).

E ancora:

- *<<Nel perseguimento dell’oggetto sociale la Società garantirà la sicurezza della navigazione aerea, contribuirà all’efficienza del sistema nazionale dei trasporti e garantirà l’accesso al sistema di navigazione aerea a tutte le categorie di utenza, nel rispetto degli impegni internazionali del paese, salvaguardando la sicurezza e la sovranità nazionale>> (art. 4.2);*

- *<<In particolare, a mero titolo esemplificativo, la Società: a) eroga servizi di controllo della circolazione aerea, di informazione al volo, consultivi e di allarme, di meteorologia e climatologia, di informazione aeronautica, di telecomunicazioni aeronautiche, di radio - navigazione e radio - diffusione; b) promuove ed attua iniziative di interesse nazionale nei settori sistematici della navigazione aerea, del controllo della*

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

circolazione aerea e della sicurezza delle operazioni di volo; c) cura lo studio e la ricerca sui sistemi di navigazione, il potenziamento degli impianti di assistenza al volo in correlazione anche alla realizzazione del piano generale dei trasporti e del piano generale degli aeroporti; d) provvede alla formazione e all'addestramento di personale aeronautico specialistico interno od esterno, proprio o di terzi, ed al rilascio delle relative abilitazioni per il personale impiegato; e) produce la cartografia aeronautica; f) provvede al controllo in volo delle procedure operative e delle radio-misure e degli apparati di radio-navigazione, nonché alla certificazione degli impianti; g) cura la conduzione tecnica e la manutenzione degli impianti; h) opera nel settore della navigazione multimodale terrestre e satellitare, partecipando ai programmi europei di ricerca e sviluppo nel settore>> (art. 4.3);

- *<<La Società potrà compiere tutte le operazioni ritenute necessarie od utili per il conseguimento dell'oggetto sociale e a tal fine potrà, quindi, a titolo esemplificativo: compiere operazioni immobiliari, mobiliari, commerciali, industriali, editoriali, finanziarie e di vendita di servizi comunque collegati all'oggetto sociale, rilasciare garanzie anche nell'interesse di terzi, ad eccezione della raccolta di risparmio tra il pubblico e dei servizi di investimento così come definiti dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, nonché delle attività di cui all'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 in quanto esercitate anch'esse nei confronti del pubblico>> (art. 4.4);*

- *<<La Società potrà altresì partecipare ad altre Società, consorzi, associazioni ed altri organismi dei quali potrà promuovere la costituzione. La Società può inoltre curare il coordinamento organizzativo, tecnico e finanziario delle Società partecipate e svolgere ogni altra attività che sia collegata con un vincolo di strumentalità, accessorietà o*

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

complementarietà con le attività previste ai commi precedenti e non incompatibile con le stesse>> (art. 4.5).

Orbene, come emerge chiaramente dalla lettura degli articoli summenzionati, non risulta esservi una formale limitazione allo svolgimento da parte di ENAV dell'ulteriore, cruciale, ruolo di gestore aeroportuale.

Né si può desumere un qualsivoglia divieto in tal senso dalla legislazione di settore.

Innanzitutto occorre evidenziare come la riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione, avvenuta nel 2005⁸ ha riprodotto in gran parte la normativa già vigente ed ha dettato disposizioni in materia di concessioni della gestione totale aeroportuale degli aeroporti di rilevanza nazionale. L'art. 705 definisce il gestore aeroportuale 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". L'art. 704 regola inoltre la procedura per il rilascio della concessione, che avviene con decreto interministeriale su proposta dell'ENAC, per una durata massima di quaranta anni, all'esito di una selezione effettuata "tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria, con idonee forme di pubblicità" nel rispetto dei termini procedurali fissati dall'ENAC, sentita, laddove competente, la regione o provincia autonoma nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione. Tuttavia, in concreto, non è stata esperita alcuna procedura ad evidenza

⁸ Decreto Legislativo 9 maggio 2005, n. 96.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

pubblica, in quanto le norme transitorie (art. 3, co. 2, del d.lgs. 96/2005) hanno stabilito che la disciplina dell'art. 704 non si applica alle concessioni già rilasciate, anche in base a legge speciale, nonché ai procedimenti di rilascio della concessione già iniziati (più precisamente, originati da istanze presentate antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo) e ciò indipendentemente dall'individuazione degli aeroporti di rilevanza nazionale. Anche il codice della navigazione, pertanto, non mette in discussione le procedure avviate da parte dei gestori titolari di concessione parziale o precaria, a seguito della presentazione dell'istanza, ai sensi del DM 521 del 1997, indipendentemente dall'individuazione degli aeroporti di rilevanza nazionale.

Altra norma da considerare sarebbe l'art. 8 (“Acquisto di partecipazioni in società già costituite”) del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, il quale prevede che *<<Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2.*

L'eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'acquisto della partecipazione rende inefficace il contratto di acquisto della partecipazione medesima.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche all'acquisto, da parte di pubbliche amministrazioni, di partecipazioni in società quotate, unicamente nei casi in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio>>.

Inoltre, per l'art. 2086 c.c., comma II, *<<L'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e*

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale>>. Il d.lgs. n. 14 del 2019 ha inserito un nuovo secondo comma ai sensi del quale l'imprenditore collettivo è tenuto a istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile che sia:

- adeguato alla natura e alle dimensioni dell'attività esercitata;
- funzionale alla rilevazione tempestiva della crisi e della perdita della continuità aziendale.

Il legislatore non definisce espressamente il concetto di "assetti". Secondo le *Norme di comportamento del collegio sindacale di società non quotate*, pubblicate dal CNDCEC nel 2021:

- per assetto organizzativo si intende *<<il complesso delle direttive e delle procedure stabilite per garantire che il potere decisionale sia assegnato ed effettivamente esercitato a un appropriato livello di competenza e responsabilità, nonché il complesso procedurale di controllo>>;*
- per assetto amministrativo-contabile si intende *<<l'insieme delle direttive, delle procedure e delle prassi operative dirette a garantire la completezza, la correttezza e la tempestività di una informativa societaria attendibile, in accordo con i principi contabili adottati dall'impresa>>.*

Secondo l'orientamento maggiormente condiviso in dottrina e giurisprudenza, il nuovo secondo comma dell'art. 2086 c.c. non implicherebbe dei limiti alla libertà

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

organizzativa dell'imprenditore, tali da porre dei vincoli precisi alla discrezionalità degli amministratori societari. In quest'ottica le scelte in materia di assetti dovranno essere sindacate dall'autorità giudiziaria secondo il criterio della *business judgment rule* (insindacabilità nel merito delle scelte gestorie).

Nel caso che ci interessa, lo scenario che si potrebbe delineare sarebbe quello di una società a capitale interamente pubblico oppure di una "società mista"⁹, stante la compresenza di soci pubblici e privati nella compagine societaria.

3. Società di gestione aeroportuale mista: dalla "tradizionale" quota pubblica alla "rivoluzionaria" quota detenuta da ENAV

Ampio risalto è stato dato alle possibili operazioni di acquisizioni nel settore non regolamentato che potranno riguardare anche la gestione di aeroporti - visto anche l'acceso dibattito animato dai soci privati di ENAV, contrari a tali ipotesi (certamente ritenute ad alto rischio, rispetto alle attività fin qui svolte, peraltro in posizione di

⁹ Per una disamina sul tema delle società a partecipazione pubblica si veda, fra gli altri, R. DE NICTOLIS, L. CAMERIERO, *Le società pubbliche in house e miste*, Milano, 2008; G. PIPERATA, *La partecipazione delle pubbliche amministrazioni a società di capitali nel nuovo disegno di riforma: modelli, procedure e limiti*, in F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo unico: D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Milano, 2017, p. 34 ss.; D. DI RUSSO, *Manuale delle società pubbliche*, Torino, 2017; I. DEMURO, C. IBBA, *Le società a partecipazione pubblica: commentario tematico ai D.lgs. 175/2016 e 100/2017*, Bologna, 2018; P. GUIDA, *La circolazione delle partecipazioni di società*, in F. FIMMANO', A. CATRICALA', R. CANTONE, *Le società pubbliche: fenomenologia di una fattispecie*, Napoli, 2020, p. 509 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; V. DOMENICHELLI (a cura di), *La società «pubblica» tra diritto privato e diritto amministrativo*, Padova, 2008; S. VALAGUZZA, *Pubblico e privato nell'organizzazione*, in B. MARCHETTI (a cura di) *Pubblico e privato. Oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Atti del seminario di Trento, 12 dicembre 2012, Padova, 2012; R. CHIEPPA, *La società a capitale misto alla luce degli ultimi interventi normativi*, in F. GUERRERA (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010; R. RORDORF, *Le società "pubbliche" nel codice civile*, in *Le società*, 2005; F. GOISIS, *Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. economia*, 2013.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

monopolio) – come dichiarato dall’AD Monti alla presentazione del piano industriale avvenuta in data 20 marzo 2024.

In particolare, riguardo alle attività non regolate, è previsto che lo sviluppo organico consentirà un aumento dei ricavi a circa 70 milioni di euro al 2026 contro i 43,1 milioni di euro del 2023. Il settore sarà sviluppato su due pilastri: mettere a terra tutto il potenziale nelle attuali aree “core” di mercato terzo (mettendo a valore licenze e software, servizi tecnici e d’ingegneria, consulenze aeronautiche) agendo sulla leva principale costituita dal rafforzamento della capacità commerciale e di delivery. E poi l’ottimizzazione e sviluppo di altri business in cui ENAV è già presente per valorizzare le competenze distintive e diversificare il portafoglio di attività (come piattaforme dedicate ai servizi per i droni, formazione, radiomisure, servizi meteo). A questi pilastri, come detto, si affianca una terza linea strategica, «non organica, che prevede selezionate operazioni di M&A con l’obiettivo di rafforzare il posizionamento, sia nel settore delle licenze e servizi software, per potenziare l’offerta in termini di soluzioni software anche nel campo della cyber security, che nel settore dei servizi tecnici e di ingegneria; a questi si aggiunge la valutazione del mercato della gestione aeroportuale» si spiega nella nota diffusa¹⁰.

Di fatto, la governance dell’ente di vigilanza ha lanciato la sfida per questo nuovo core business, pur evitando decisioni affrettate che potrebbero creare inutili e dannose fibrillazioni tra la compagine pubblica e i soci privati.

Per l’AD P. Monti «*La nostra strategia mette al centro la crescita, l’innovazione e la sostenibilità. Il mercato regolato rappresenta il core business del gruppo Enav – ha*

¹⁰ Enav ricavi 2023 a quota 1 miliardo, investimenti fino a 250 milioni per l’M&A - Il Sole 24 ORE

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

detto Monti - sia in termini di ricavi che di risorse impiegate, continueremo dunque a rafforzarlo. Vogliamo però capitalizzare le competenze e la reputazione conquistata, facendo leva sulle attività commerciali che ci consentono di accelerare lo sviluppo e le marginalità del gruppo nel breve-medio periodo, valorizzando le competenze distintive di Enav, rispondendo alle richieste del mercato dei servizi aviation e andando a competere con i maggiori service provider europei che già hanno intrapreso questo percorso. Sono convinto che mettendo al centro le persone e la capacità di innovare, senza snaturare l'identità della nostra azienda, saremo pronti a cogliere nuove opportunità di crescita e di sviluppo, per quanto riguarda alle possibili opportunità nel settore degli aeroporti».

A proposito di quest'ultimo settore il manager ha espresso cautela. *«Siamo andati a guardare il settore aeroportuale, tutto il settore, non il singolo asset. Non faccio operazioni su un singolo asset. Siamo in una fase embrionale di analisi, non possiamo parlare di operazioni. Parlare di acquisizione di aeroporti significa spostare l'attenzione da quanto stiamo facendo e vogliamo fare nel breve periodo- ha spiegato Monti in occasione della conferenza stampa -. Per fare acquisizioni che creino valore bisogna studiare ed essere responsabili. Abbiamo strutturato la nostra azione perché il mercato regolato dà grande protezione, ha la nostra attenzione, ma per crescere dobbiamo guardare fuori da questo mercato, e bisogna guardare al mercato non regolato in maniera seria e responsabile»¹¹.*

¹¹ SOLE24ORE “Nel piano per le attività non regolate saranno avviate valutazioni anche per la gestione aeroportuale” di Laura Serafini, articolo del 21 marzo 2024

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

Al netto delle dichiarazioni di circostanza rese dall'AD, resta in concreto l'inedita e dirompente apertura, formalizzata in un documento programmatico ufficiale, al possibile (*rectius*, molto probabile) ingresso di ENAV nella compagine societaria di gestori aeroportuali, potenzialmente anche come socio di maggioranza.

Anche se, forse proprio quest'ultimo aspetto (l'eventuale detenzione di una quota societaria maggioritaria) è lo scoglio che potrebbe far arenare tale progetto, a seguito delle pressioni che, *obtorto collo*, proverrebbero tanto a livello esterno che interno. Certo, l'ingresso di ENAV in una società di gestione con espressa sua esclusione da deleghe esecutive e/o da posizioni apicali (così come la detenzione di quote di minoranza) potrebbe drasticamente ridurre, se non eliminare, le predette contestazioni, mantenendo 2 dei 3 cardini di tale operazione: diversificazione del *core business* e aumento dei ricavi. Verrebbe meno, però, un altro tassello, non di minore importanza, ossia la possibilità di incidere in maniera profonda nelle politiche di gestione aeroportuale. Ciò che permetterebbe, in via potenziale, la creazione di un "campione nazionale" certamente di livello europeo, se non mondiale (con conseguente aumento del margine di profitto), capace di competere con le realtà maggiori del settore.

Una novità che, certamente, influirebbe notevolmente sull'assetto fin qui visto dei singoli *players*, con probabili effetti a catena, anche negativi, non del tutto prevedibili.

Infatti – fermo restando l'eventuale ingresso nelle compagini societarie solo a determinate condizioni di interesse pubblico, che verranno certamente delineate - non bisogna dimenticare il ruolo di monopolista di controllo svolto da ENAV per i settori di propria competenza e, pertanto, l'effetto limitante che potrebbe avere per un sano e concorrenziale sviluppo di questo settore.

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

Si tratta certamente di un campo poco esplorato, nel quale è presente un recente precedente, riguardante altro Ente pubblico monopolista: ENAC¹². Anche se, in questo caso specifico, l'intento principe è quello di salvaguardare la regolarità del trasporto aereo verso l'isola minore di Pantelleria a tutela del principio costituzionale della continuità territoriale.

Ovviamente, del tutto diversa sarebbe, come detto, la proposta strategica avanzata dalla governance di ENAV (che seguirebbe logiche di mercato volte al profitto, anche se, comunque, adeguatamente mitigate da principi pubblicistici di interesse generale).

La problematica maggiore, forse, è legata all'incarico di *service provider* svolto da ENAV e l'eventuale conflitto di interessi che potrebbe sorgere a seguito del doppio ruolo che a quel punto rivestirebbe l'Ente.

Vi sarebbe da comprendere, per esempio, se i compiti attualmente assegnati – come precisamente richiamati al punto 2 – sarebbero o meno in contrasto, nel futuribile scenario ipotizzato, con quanto previsto a livello normativo, in particolare a livello europeo.

In particolare, con il Regolamento UE n. 139/2014 (G.U. dell'Unione europea l. 44 del 14 febbraio 2014). Il quale ha previsto che gli aeroporti europei, e quindi anche gli scali nazionali che rientrano nel campo di applicabilità della normativa europea (Reg. CE n. 216/2008 art. 4 comma 3 bis), vengono ad essere caratterizzati da importanti aspetti che investono l'intero settore aeroportuale: da quello gestionale e tecnico operativo a quello normativo regolamentare.

¹² Il quale, attraverso la controllata ENAC SERVIZI, gestisce direttamente l'aeroporto di Pantelleria (oltre a svolgere attività di gestione tecnico-economica di 17 aeroporti demaniali minori di aviazione generale)

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

I destinatari del Regolamento sono:

- gli Stati Membri,
- le competenti Autorità dell'Aviazione Civile (NAA) per la certificazione e la sorveglianza degli aeroporti certificati;
- gli Aeroporti (Aerodromes) che rientrano nell'applicabilità di cui all'art. 4 comma 3 bis del Regolamento Basico;
- i relativi Gestori (Aerodrome Operators);
- i Fornitori dei servizi di gestione del piazzale (Apron Management Service – AMS Providers).

Il Regolamento UE n. 139/2014, nello specifico, è costituito da una serie di articoli (artt. 1 -11) destinati agli Stati Membri e da una serie di Implementing Rules - IRs, raccolte in tre distinte Parti e denominate rispettivamente:

- Part ADR.AR (Part Authority Requirements, per le competenti Autorità);
- Part ADR.OR (Part Organisation Requirements, per i Gestori aeroportuali);
- Part ADR.OPS (Part Operation Requirements, per le Operazioni aeroportuali).

A ben guardare, le limitazioni ivi previste dal Regolamento (ad esempio all'art. 3 “*Sorveglianza degli aeroporti*”), con previsione di una netta distinzione tra le società di gestione e l'Autorità pubblica incaricata, attengono alle attività in capo ad ENAC e non, invece, a quelle di diretta competenza di ENAV.

Peraltro, la sua natura giuridica (ente di diritto pubblico economico) permetterebbe di superare agevolmente il limite individuato dalla normativa per l'acquisizione, da parte di soggetti privati, di quote di società gestori di un servizio

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

pubblico, come ribadito dall’Autorità nazionale anticorruzione in un recente parere¹³ (*<<Deve quindi ribadirsi che nell’assetto normativo in materia di contratti pubblici, è fissato l’obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato della società mista, nonché ai fini dell’alienazione di partecipazioni detenute in società da parte delle amministrazioni di riferimento>>*). Dello stesso avviso l’Autorità garante della concorrenza e del mercato analizzando il comma 2 dell’articolo 10 del d.lgs. 175/2016 (*<<per la cessione delle partecipazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, prevede espressamente procedure che rispettino i principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. Va osservato che la medesima norma ammette l’alienazione per assegnazione diretta solo per casi eccezionali, che l’Ente locale deve debitamente motivare dando “analiticamente atto della convenienza economica dell’operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita>>*)¹⁴.

A ogni modo, potrebbe ritenersi opportuno il preventivo rilascio di apposito parere da parte delle due Autorità summenzionate (ANAC e AGCM) - vista la loro funzione anche consultiva¹⁵¹⁶ - proprio per fugare qualsivoglia dubbio sulla legittimità dell’operazione da parte di ENAV.

¹³ Parere funzione consultiva n. 24 del 24 maggio 2023 (“Progetto di integrazione industriale tra società di gestione aeroporti regionali - Art. 5, comma 9, d.lgs. 50/2016 – richiesta di parere FUNZ CONS 24/2023”)

¹⁴ AS1587/2019

¹⁵ ANAC svolge attività consultiva in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza con particolare riferimento alle problematiche interpretative e applicative della legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei suoi decreti attuativi (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39). L’Attività consultiva è esercitata anche in materia di contratti pubblici, in particolare con riguardo alle problematiche interpretative e attuative del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) fatta eccezione per i pareri di precontenzioso di cui all’art. 211, comma 1

¹⁶ AGCM svolge attività consultiva, tra l’altro, in materia di: tutela della concorrenza e del mercato; contrasto alle pratiche commerciali scorrette nei confronti dei consumatori e delle microimprese; tutela delle imprese dalla pubblicità ingannevole e comparativa; repressione degli abusi di dipendenza economica che abbiano rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

A tal fine - per quanto considerato un *unicum* nel panorama europeo - giova evidenziare che è presente nel vecchio continente un precedente, non di poco conto, che potrebbe azzerare i dubbi e le contestazioni inerenti alla tesi analizzata: AENA (Aeropuertos espanoles y navegacion aerea).

Infatti, la società spagnola che opera nel settore aeroportuale è proprietaria della maggior parte degli aeroporti spagnoli pubblici e, al contempo, responsabile dell'esercizio e della gestione aeroportuale nonché del controllo del traffico aereo spagnolo.

Risulta tra i maggiori operatori mondiali del settore per numero di passeggeri gestiti e nella fornitura di servizi aeroportuali. Gestisce 46 aeroporti e 2 eliporti in Spagna, più 15 altre aerostazioni nel mondo (in Bolivia, Colombia, Cuba, Messico, Regno Unito, Svezia e U.S.A.¹⁷).

Aena è una società controllata dal Ministerio de Fomento, organo del Governo di Spagna, con il 51% del capitale detenuto a seguito di un'importante privatizzazione posta in essere nel 2014. Come dichiarato dal ministro dello Sviluppo economico dell'epoca, Ana Pastor, l'obiettivo era quello di *<<dotare Aena, attraverso l'ingresso di soci privati, delle risorse necessarie a competere sui mercati internazionali ... senza tuttavia che lo Stato perda il controllo della società>>* continuando quindi a garantire la gestione dell'intera rete e rispettando le condizioni del servizio pubblico del trasporto aereo.

Considerando la costante crescita di tale società nel panorama internazionale (l'acquisizione delle aerostazioni in Brasile sono avvenute, da ultimo, nel biennio 2022-2023) si ritiene vinta la scommessa fatta nel 1991 con la sua costituzione, vista anche l'assenza di sanzioni elevate a seguito di procedimenti di infrazione del diritto europeo,

¹⁷ Sito istituzionale AENA (Historia de Aena | Corporativa | Aena)

MASTER IN
AIRLINE MANAGEMENT AND REGULATION
OF THE AVIATION INDUSTRY

evidentemente per la ritenuta assenza di violazioni tanto in materia concorrenziale che per eventuale posizione dominante.

Tale precedente potrebbe, quindi, fungere da concreto e importante esempio su cui costruire il progetto architrave del “nuovo” ENAV, volto a una rivoluzionaria novità in un settore con ampi margini di crescita ancora inesplorati.

4. Conclusioni

Sulla base di quanto esposto, possiamo ritenere che, a determinate condizioni, l'ingresso di ENAV nell'ambito delle società di gestione aeroportuale potrebbe portare a un netto miglioramento di realtà attualmente deficitarie/sottosviluppate, con una diversificazione della propria mission – rispetto a quella “tradizionale” – e un considerevole aumento dei ricavi ottenibili.

Di contro, il rischio concreto è quello di andare verso una diversificazione che, se non perfettamente limitata e bilanciata, comporterebbe l'insorgere di numerose criticità rispetto agli altri players, in violazione della normativa europea sulla concorrenza, con conseguenti rilevanti danni, tanto al sistema di gestione aeroportuale sommariamente inteso che, ovviamente, all'ENAV stessa.