



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

LA CERTIFICAZIONE DEI PRESTATORI DI
SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA

Project Work di

Dott. Fabrizio Vitagliano

Relatore

Avv. Marco Di Giugno

Anno Accademico 2022-2023

INDICE

INTRODUZIONE

1. Il quadro normativo relativo alle prestazioni di servizi di assistenza a terra.
2. L'apertura alla concorrenza del mercato dei prestatori di servizi di assistenza a terra ed i suoi limiti.
3. Dalla Direttiva ai "Regolamenti".
4. Il Regolamento per la Certificazione dei Prestatori di Servizi Aeroportuali dell'ENAC.
5. L'ambito di applicazione del Regolamento.
6. Il Certificato di prestatore di servizi di assistenza a terra – natura, titolarità e validità.
7. Il rilascio del Certificato, il suo mantenimento ed il rinnovo.
8. I requisiti per il rilascio della certificazione e la copertura assicurativa.
9. L'affidamento a terzi di servizi aeroportuali.
10. Il Gestore aeroportuale ed i servizi di assistenza a terra.
11. L'autoproduzione da parte del vettore o sue partecipate.
12. La limitazione all'accesso dei prestatori.
13. Le sanzioni, la sospensione, la decadenza e la revoca della certificazione.
14. La conversione del certificato.
15. La giurisprudenza del TAR per il Lazio sul Regolamento.

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Il presente *Project Work* è frutto del lavoro di analisi e di studio condotto a latere dello del periodo di *stage* effettuato sotto la guida congiunta dell'Avv. Marco Di Giugno – Responsabile della Direzione Analisi Giuridiche e Contenzioso dell'ENAC – e del Dott. Pietro Paolo Bonfiglio – Direttore della Direzione Aeroportuale Sicilia Occidentale.

Oggetto dell'attività di *stage* è stata la certificazione dei servizi di assistenza a terra. Grazie alla preziosa guida del Dott. Bonfiglio e della Funzionaria Ispettrice Adriana Turghi, ho potuto concretamente osservare lo svolgimento di attività di carattere ispettivo in materia di *handling*, con relativa contestazione di rilievi ed applicazione di sanzioni.

Il primo periodo di *stage* è stato affiancato dallo studio approfondito del Regolamento per la Certificazione dei Prestatori di Servizi Aeroportuali di Assistenza a Terra.

Dallo studio sono emerse alcune questioni di primaria importanza relative alla portata dei poteri dell'ENAC, al subappalto ed alla relativa giurisprudenza che verrà analizzata in apposito paragrafo dell'elaborato.

Si cercherà, in conclusione, di identificare i limiti ai poteri dell'ENAC con riferimento ai poteri attribuiti dalla legge ed ai limiti posti dalla normativa nazionale comunitaria in materia di concorrenza.

1. Il quadro normativo relativo alle prestazioni di servizi di assistenza a terra.

Il Consiglio di Stato, con giurisprudenza ormai consolidata, ha ribadito che la gestione dell'infrastruttura aeroportuale, per lo scopo perseguito e per l'importanza dello sviluppo del paese, è strettamente correlata all'erogazione di un servizio pubblico.

La gestione di tale servizio pubblico riguarda tutte quelle prestazioni che sono finalizzate a garantire il funzionamento dell'intera struttura aeroportuale e senza le quali, l'infrastruttura non potrebbe garantire un servizio pubblico adeguato nel rispetto delle norme di sicurezza per i passeggeri e non solo.

Secondo una ormai consolidata dottrina¹, i servizi di assistenza a terra possono essere suddivisi in tre categorie:

- Servizi che attengono alla gestione dell'infrastruttura (manutenzione di aerostazione, piazzole, ecc);
- Servizi commerciali finalizzati a facilitare la sosta dei passeggeri e potenziare efficienza (servizi di ristorazione, autonoleggi, ecc.);
- Attività finalizzate a fornire assistenza a terra ai vettori aerei (handling o groundhandling);

Tra i servizi elencati una posizione di rilievo è occupata dai servizi di assistenza a terra agli aeromobili, finalizzati a garantire assistenza agli aeromobili, ai passeggeri, ai bagagli ed alle merci. Questo servizio può essere identificato come appunto l'interfaccia tra il trasporto aereo in sé e la struttura aeroportuale.

I servizi di assistenza a terra sono classificati in:

¹ A. Masutti, Il diritto aeronautico, Giappichelli, 2023, p.76

- *Air side handling activities*, ovvero assistenza bagagli, merce e posta, operazioni in pista, carburante e olio;
- *Land side handling activities*, ovvero assistenza amministrativa, passeggeri, pulizia scalo, manutenzione aeroporto, ristorazione.

Ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. 18/99 lettera g) si definisce "handler", qualsiasi persona fisica o giuridica che fornisce a terzi una o più categorie di servizi di assistenza a terra.

I servizi di assistenza a terra - anche definiti come *groundhandling services* - sono costituiti dalle attività connesse all'esercizio del trasporto aereo che si svolgono a terra.

Con la liberalizzazione del trasporto aereo, la necessità di garantire standard sempre più elevati dei servizi aeroportuali di assistenza a terra, l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, in qualità di Autorità unica di regolazione, certificazione e sorveglianza nel settore del trasporto aereo, ha stabilito delle precise norme alle quali i soggetti privati devono attenersi.

L'art. 706 del Codice della Navigazione recita "*I servizi di assistenza a terra negli aeroporti aperti al traffico aereo commerciale, espletati sia dal gestore aeroportuale che dagli operatori terzi o dagli utenti in autoassistenza ritenuti idonei dall'ENAC, sono regolati dalle norme speciali in materia.*"

Attraverso tale norma il legislatore ha voluto preliminarmente individuare i soggetti autorizzati all'espletamento dei servizi di assistenza a terra, nello specifico il gestore aeroportuale, gli operatori terzi – ovvero i soggetti commerciali che effettuano prestazioni di servizi a terra in favore dei vettori aerei – gli utenti in autoassistenza – intesi come i vettori aerei che prestano i servizi in autoproduzione.

Il legislatore con la norma in oggetto si è limitato ad individuare i soggetti interessati, demandando a delle norme speciali in materia la regolamentazione dei servizi di assistenza a terra.

La regolamentazione speciale cui fa riferimento il Codice della Navigazione è riconducibile ad una triplice tipologia di fonti normative: Regolamenti europei, Normativa nazionale ed infine la regolamentazione dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile.

I servizi di assistenza a terra riguardano 11 categorie di servizi e l'elenco di tali categorie è contenuto nell'Allegato alla direttiva 96/67 e nell'Allegato al d.lgs. n. 18 del 1999².

In ambito Europeo, l'efficiente ed efficace regolazione dei servizi di assistenza a terra è considerata un aspetto fondamentale dalla Commissione Europea, per tutti i soggetti interessati – gestori aeroportuali, compagnie aeree e passeggeri – in quanto un uso delle infrastrutture aeroportuali in maniera efficiente è essenziale per garantire il funzionamento del sistema del trasporto aereo comunitario in generale in totale sicurezza.

2. L'apertura alla concorrenza del mercato dei prestatori di servizi di assistenza a terra ed i suoi limiti.

A livello comunitario la Direttiva del Consiglio 96/67/CE, recepita in Italia con il

²I servizi di assistenza a terra previsti comprendono: 1) Amministrazione e supervisione a terra; 2) Assistenza passeggeri; 3) Assistenza bagagli; 4) Assistenza merci e posta; 5) Assistenza operazioni in pista; 6) Assistenza agli aeromobili; 7) Assistenza carburante e olio; 8) Manutenzione aeromobili; 9) Assistenza operazioni aeree e gestione degli equipaggi; 10) Assistenza trasporto a terra; 11) servizi di catering

d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 182, ha costituito il primo passo verso la graduale apertura ed armonizzazione dell'accesso al mercato dell'Handling.

Prima dell'emanazione di tale direttiva i servizi di assistenza a terra venivano svolti in regime di monopolio, esclusivamente dal gestore aeroportuale, da quel momento, invece, tali servizi possono essere forniti da aziende specializzate (come vedremo successivamente non solo da queste) in regime concorrenziale regolamentato.

Il d.lgs. n. 18/99, di cui si è accennato sopra, costituisce una delle “norme speciali” cui rinvia l'art. 706 cod. nav. in materia servizi di assistenza a terra nell'ordinamento interno. Il quadro normativo viene completato da altre “norme speciali”, in particolare dal Regolamento ENAC, Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra come da sua ultima Edizione n° 8, Revisione n° 0 del 05/05/2023.

Tornando alla Direttiva del Consiglio 96/67/CE, la stessa si fonda sui principi di libertà di autoproduzione e libertà di assistenza a terzi.

Quando si parla di autoproduzione si fa riferimento alla possibilità per un utente delle infrastrutture aeroportuali di fornire “direttamente a sé stesso una o più categorie di servizi di assistenza e non stipula alcun contratto con terzi, sotto qualsiasi denominazione, avente per oggetto la prestazione di siffatti servizi”³.

Attraverso il riconoscimento di tale libertà si consente ad una compagnia aerea di effettuare l'autoproduzione di uno o più servizi, in ogni aeroporto commerciale presso il quale opera, a prescindere del suo volume di traffico. Anche in questo caso, per le stesse quattro categorie di servizi sopra richiamate, gli Stati membri

³Art. 2, lett. f), direttiva 96/67; art. 2, lett. f), d.lgs. n. 18/1999.

possono riservare il diritto di effettuare l'autoproduzione ad almeno due utenti per ciascuna categoria⁴.

La libertà di assistenza a terzi riguarda la possibilità per i prestatori di servizi di assistenza a terra di fornire servizi a terzi in aeroporti con più di 2 milioni di passeggeri o 50.000 tonnellate di merci all'anno. In base all'art. 6 della Direttiva, per quattro categorie di servizi previsti nella norma – assistenza bagagli, assistenza operazioni in pista; assistenza carburante e olio e assistenza merci e posta – gli Stati membri non possono limitare il numero dei prestatori autorizzati a meno di due, per ciascuna categoria di servizio⁵.

È di fondamentale importanza evidenziare come le varie tipologie di servizi aeroportuali previste dalla Direttiva e recepite dalla normativa nazionale, non devono essere considerate come un monolite comprendente tutti i servizi ma devono essere considerate come mercati distinti, come anche confermato dalle numerose decisioni della Commissione in materia⁶.

L'intento conclamato del legislatore europeo, messo in atto attraverso l'adozione della Direttiva 96/67, oltre che quello di guidare il processo di liberalizzazione dei servizi di *handling*, era anche quello di incidere ai fini di una riduzione dei costi di gestione da parte dei vettori aerei e di un graduale innalzamento della qualità dei servizi a favore dell'utenza, senza con ciò far venir meno la salvaguardia della sicurezza.

⁴Art. 7, direttiva 96/67; artt. 6-7 d.lgs. n. 18/1999. Sull'argomento si rinvia ad A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit. p.81.

⁵Sul punto si rinvia ad un approfondimento A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 88.

⁶ Cfr. da ultima decisione della Commissione 28 luglio 2000, *Aeropuertos Espanoles*.

Tali obiettivi sono stati raggiunti solo in parte, e ad oggi l'intenzione dei legislatori comunitario e nazionale, in piena sinergia, è quello di incrementare sempre più la concorrenza con il fine ultimo di portare l'utente finale ad avere servizi sempre migliori.

L'aumento dei prestatori di servizi di assistenza a terra certificati ad operare sul mercato italiano a cui si è assistito nell'ultimo decennio, non è corrisposto un accrescimento della qualità dei servizi offerti e l'esperienza ha spinto l'ENAC ad intensificare l'attività di controllo volta a verificare l'attività avvenga nel rispetto di procedure e dei più elevati standard di sicurezza.

La concorrenza eccessiva basata su politiche di abbattimento dei costi al fine di mantenere importanti quote di mercato ha portato alla conseguente abbassamento degli standard qualitativi dei servizi offerti, di pratiche commerciali scorrette o di dumping.

Oltre a quanto sopra è bene evidenziare come le istituzioni europee hanno riconosciuto che l'apertura al mercato non possa intendersi incondizionata ed hanno evidenziato come *“l'accesso al mercato può essere ostacolato da vincoli di sicurezza, capacità e spazio disponibile”*⁷, anche in caso di autoproduzione.

In ambito comunitario quindi si è giunti, per le ragioni espresse in precedenza, ad una totale liberalizzazione dei servizi in *land-side*, in ragione delle limitate problematiche relative alla *security* ma con il limite degli spazi disponibili, ed a una parziale liberalizzazione dei servizi *air-side*, motivata dal fatto che tutto ciò che riguarda l'*air-side* e la zona sterile aeroportuale necessitano di un maggior controllo e l'operatività investa problematiche non solo in ambito di *security*, intesa come

⁷ A. Masutti, Il diritto aeronautico, cit., p. 81.

sicurezza da interferenze esterne, ma anche in ambito *safety*, ovvero sicurezza dell'aviazione in quanto tale, dal momento che tali servizi vengono effettuati in aree di manovra degli aeromobili o direttamente sugli stessi.

Come accennato, la Direttiva ha comunque previsto una riserva a garanzia della concorrenza, ovvero la necessità di garantire la presenza di almeno due prestatori, indipendenti rispetto agli Stati membri.

Un'ulteriore deroga alla concorrenza viene prevista per ragioni di spazio o capacità disponibili, nelle cui ipotesi gli Stati possono limitare sia il numero di prestatori che l'autoproduzione.

La Direttiva prevede infine che il meccanismo delle deroghe alla normativa sulla concorrenza non sia automatico ma la concessione della deroga sia sottoposta al parere preventivo della Commissione Europea.

La proliferazione incontrollata delle imprese di *handling* e la sempre più frequente saturazione degli spazi aeroportuali, con conseguente rischio per la sicurezza delle operazioni aeroportuali, hanno indotto l'ENAC, nell'ambito delle proprie competenze ai sensi del d.lgs. n.18 del 1999, all'adozione di provvedimenti tesi a limitare il numero di prestatori ammessi ad operare in alcuni aeroporti nazionali, nel pieno rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

3. Dalla Direttiva ai "Regolamenti".

Le problematiche evidenziate nel paragrafo precedente hanno nei fatti portato a livello europeo ad una profonda riflessione sull'esigenza di una profonda rivisitazione normativa della Direttiva 96/67 che ha portato all'approvazione di un nuovo strumento normativo.

È importante evidenziare come lo strumento normativo che il legislatore ha utilizzato non sia più la Direttiva, ma il Regolamento, la cui caratteristica più importante è l'obbligatorietà di tutti i suoi elementi e la diretta applicabilità.

Il Regolamento (UE) 2018/1139, nuovo Regolamento Basico, ha introdotto nella sfera delle attività di interesse dell'EASA - European Aviation Safety Agency - la materia del Ground Handling, integrando così il quadro regolatorio europeo (Direttiva 96/67/CE) sull'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti.

Nell'ordinamento nazionale, contrariamente a quanto previsto in altri paesi europei, al fine di garantire sicurezza ed efficienza dei servizi resi, è previsto che per svolgere l'attività di handling è necessario acquisire la relativa certificazione da parte dell'ENAC, che vi provvede in conformità con la verifica del rispetto dei requisiti di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 18/99.

L'ENAC, nell'esercizio delle proprie funzioni di regolamentazione e di vigilanza rispetto alla corretta attuazione della nuova normativa, ha fissato con il Regolamento per la Certificazione dei Prestatori di Servizi Aeroportuali di Assistenza a Terra le norme atte a dare attuazione ai principi innovativi della nuova disciplina.

Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo quadro normativo fissato dal Regolamento (UE) 2018/1139, il quale prevede anche una declaratoria dei requisiti

in sostituzione della certificazione, l'ENAC ha ritenuto opportuno mantenere l'istituto della certificazione, disciplinato dal citato regolamento, intervenendo su talune parti per ottimizzare e razionalizzare le procedure di certificazione, coerentemente con le previsioni del d.lgs. 18/99. Tali modifiche, sono tese al miglioramento ed alla progressiva semplificazione della materia, tenendo conto delle esperienze maturate dalle Direzioni territorialmente competenti e dal Nucleo Centrale Handling.

4. Il Regolamento per la Certificazione dei Prestatori di Servizi Aeroportuali dell'ENAC.

Il Regolamento per la Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra dell'ENAC, giunto alla sua Edizione n° 8, Revisione n° 0 del 05/05/2023, recepisce le più importanti modifiche normative intervenute in sede comunitaria e tiene conto delle recenti pronunce del TAR intervenute sulle precedenti versioni del Regolamento stesso.

Il Regolamento per la Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra, d'ora in avanti per brevità solo il Regolamento, consta di due parti, la prima relativa alla Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra, costituita da n.23 articoli, e la seconda parte relativa alle Subconcessioni aeroportuali, composta da n.4 articoli.

Il Regolamento è stato nel tempo oggetto di numerose modifiche, effettuate per adeguare lo stesso alle pronunce giurisprudenziali intervenute.

Di estremo rilievo risultano i 6 Allegati al Regolamento i quali hanno per oggetto: Allegato 1 - Elenco dei servizi di assistenza a terra; Allegato 2 - Tabella per l'individuazione della classe di certificazione; Allegato 3 – Domanda; Allegato 4 - Indicazione di dotazioni minime; Allegato 5 - Criteri di accettabilità della struttura organizzativa e Manuale delle Operazioni; Allegato 6 - Piano di Impresa.

5. L'ambito di applicazione del Regolamento.

L'art.1 del Regolamento, rubricato "Ambito di applicazione", individua i soggetti che sono tenuti ad ottenere la Certificazione prima di potere operare quali prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra, distinguendo tra imprese che intendono accedere al mercato dei servizi di assistenza a terra o che già vi operano, gli operatori aerei che operano verso terzi per la fornitura di una o più categorie di servizi di assistenza (la c.d. autoproduzione), le società di gestione aeroportuale che svolgono in proprio servizi di assistenza a terra negli aeroporti sopra soglia (ossia con un volume di traffico annuale pari o superiore a 2 milioni di passeggeri o a 50 mila tonnellate di merci) ed infine società di gestione aeroportuale che operano negli aeroporti con traffico sotto la soglia sopra indicata.

Dal punto di vista della qualificazione giuridica dell'attività prestata da tali soggetti, le autorità comunitarie hanno sempre ritenuto che tali attività rientrano a pieno titolo tra le attività d'impresa e come tali assoggettate alle norme sulla concorrenza previste dal TFUE ⁸.

⁸ Per un approfondimento sul tema si rinvia ad A. Masutti, Il diritto aeronautico, p. 78 ed alla citata Giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Al comma 2 dell'art. 1 il Regolamento specifica che i soggetti sopra indicati sono soggetti alla disciplina della certificazione solo nel caso in chiedano il rilascio, il rinnovo o l'estensione per determinate categorie di cui all'allegato "A" del Decreto legislativo 13 gennaio 1999, n.18, nello specifico le categorie interessate sono le seguenti:

- a. cat. 2, assistenza passeggeri;
- b. cat. 3, assistenza bagagli;
- c. cat. 4, assistenza merci e posta;
- d. cat. 5, assistenza operazioni in pista;
- e. cat. 6, assistenza pulizia e servizi di scalo;
- f. cat. 7, assistenza carburante e olio;
- g. cat. 9, assistenza operazioni aeree e gestione equipaggi;
- h. cat. 10, assistenza trasporto a terra;
- i. cat.11, assistenza ristorazione catering.

E' pertanto esplicitamente esclusa la categoria relativa all'assistenza amministrativa a terra e la supervisione in quanto è stato ritenuto non necessaria, ad oggi una specifica certificazione per i servizi di rappresentanza e di collegamento con le autorità locali o con altri soggetti, le spese effettuate per conto dell'utente e la fornitura di locali ai suoi rappresentanti, per il controllo del caricamento, dei messaggi e delle telecomunicazioni, per il trattamento, il magazzinaggio, la manutenzione e l'amministrazione delle unità di carico.

Allo stesso modo l'ENAC ha ritenuto di non dovere chiedere la certificazione ai prestatori che si occupano solo del magazzinaggio e al controllo della qualità e della quantità delle forniture in materia di assistenza carburante e olio, come previsto

dalla cat.7.1, dal momento che tale attività risulta essere già completamente regolamentata dall'ENAC dal Regolamento recante disposizioni sulla costruzione, l'acquisto e la gestione dei depositi carburante avio negli aeroporti aperti al traffico commerciale affidati in concessione.

Un ulteriore caso di esclusione riguarda l'assistenza manutenzione dell'aereo, prevista dalla cat.8. Per tale categoria l'Autorità non può richiedere alcun tipo di certificazione autonoma, essendo stata nei fatti sottratta alla disponibilità delle singole autorità nazionali la normazione manutenzione di aeromobili ed affidata dall'EASA - European Union Aviation Safety Agency - la regolamentazione della manutenzione degli aeromobili attraverso le imprese di gestione del mantenimento della navigabilità CAMO (Continuing Airworthiness Management Organisation)⁹. Sono altresì esclusi dalla certificazione *“i vettori e le imprese che operano esclusivamente in autoproduzione di cui all'art. 14 del presente regolamento”*, precisando che i soggetti che non operano esclusivamente in regime di autoproduzione restano soggetti alla normativa sulla certificazione. Il punto di discriminazione è pertanto l'esclusività.

Gli agenti regolamentati, ovvero vettore aereo, agente, spedizioniere o qualunque altro soggetto che garantisce l'effettuazione di controlli di sicurezza sulle merci o sulla posta, che effettuano le attività certificate al di fuori dell'aeroporto, nonché le imprese che operano attività di facchinaggio, intesa quale mero spostamento delle merci e della posta all'interno del magazzino, non sono anch'essi soggetti alla certificazione poiché, nell'ambito della security, tali soggetti sono già soggetti ad approfonditi controlli.

⁹ Regolamento (CE) n° 2042/2003, Allegato I Parte M.

Allo stesso modo degli agenti regolamentati *“le società di ristorazione che effettuano le attività di cui alla cat. 11 al di fuori dell’aeroporto in modo occasionale, con ciò intendendo una attività di approvvigionamento pasti che non sia superiore a 30 accessi annui presso ciascuno scalo in cui la società predetta opera, con un limite massimo consentito di 6 pasti trasportati per ciascun accesso. ENAC provvede alla verifica, anche a campione, del rispetto della presente disposizione. Resta fermo che per la consegna a bordo occorre acquisire la certificazione di cui alla cat. 5.7”*¹⁰.

Infine, l’ultima eccezione alla necessità della certificazione si ha, con riferimento alla cat. 3 del d.lgs.18/99, ovvero assistenza bagagli, allorquando *“il Gestore che, per carenza di spazi, risulti l’unico operatore a poter effettuare l’attività di caricamento bagagli dal nastro trasportatore ai carrelli. Tuttavia, ove in tale circostanza il Gestore intenda affidare il servizio ad altro operatore, quest’ultimo deve già possedere la certificazione per lo svolgimento dell’attività di che trattasi. Inoltre il Gestore deve acquisire il consenso espresso degli altri prestatori presenti, deve garantire la parità di trattamento con gli altri operatori e la qualità del servizio, deve garantire che non vi sia un incremento dei costi per i passeggeri, e deve garantire infine l’ampliamento dei predetti spazi al fine di consentire l’accesso a tutti gli handler legittimati ad effettuare l’attività di che trattasi.”*¹¹

A ben vedersi il Regolamento individua in maniera chiara i soggetti interessati alla certificazione provvedendo ad elencare in maniera precisa e puntuale tutti i casi in cui non è necessaria la certificazione.

¹⁰ Cit. Art. 1, co. 3, lett. f), Regolamento per la Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra

¹¹ Cit. Art. 1, co. 3, lett. g), Regolamento per la Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra

6. Il Certificato di prestatore di servizi di assistenza a terra – natura, titolarità e validità.

Per esplicita definizione di cui all'art.2 del Regolamento, *“il certificato di prestatore di servizi di assistenza a terra (di seguito, il certificato) attesta che l'impresa possiede i requisiti d'idoneità di cui all'art. 13, d.lgs. 18/99, atti a garantire idonei standard di sicurezza e di qualità dei servizi.”* Il certificato, pertanto, viene definito come l'attestazione, rilasciata da parte dell'Autorità competente ENAC, relativamente al possesso da parte dell'impresa richiedente di determinati requisiti di natura amministrativa ed operativa, funzionali al rispetto degli standard qualitativi e di sicurezza.

Tale articolo sancisce che il certificato attesta: la classe di certificazione, il possesso di determinati requisiti economico-finanziari, l'idoneità della dotazione di risorse strumentali e delle capacità organizzative, il rispetto della legislazione sociale in materia di regolarità contributiva (DURC) e la sussistenza di una copertura assicurativa adeguata ai rischi connessi all'attività da svolgere.

Il con riferimento regolamento individua due classi di certificazione, 1 e 2, basata sulla classificazione ICAO per gli aeroporti (Annesso 14), che fa riferimento al codice alfabetico relativo alla lunghezza dell'apertura alare dell'aeromobile¹².

¹² Nello specifico, ai sensi dell'art.2, co. 2 , lett. a) del Regolamento *“Il certificato di classe 1 consente di prestare assistenza per tutti gli aeromobili dalla classe C alla classe F. Il certificato di classe 2 consente di prestare assistenza per aeromobili di classe A e B, nonché per la classe C ma limitatamente ai voli privati e commerciali non schedulati, esclusi i voli charter. Per le categorie 4 e 7 non vi è alcuna distinzione di classe. Negli aeroporti oggetto di limitazione gli aeromobili di classe C impiegati in voli privati ovvero in voli commerciali non schedulati, esclusi i voli charter, possono essere assistiti solo da prestatori certificati di classe 2”*.

Il prestatore pertanto sarà autorizzato ad operare solo per la classe identificata nella certificazione in base a quelle che sono le dotazioni tecniche in possesso della propria struttura.

L'impresa che detiene il certificato è unica titolare dello stesso, il regolamento inoltre non prevede la possibilità di cessione della certificazione.

Il certificato ha una validità predeterminata di 5 anni, al termine dei quali lo stesso dovrà essere rinnovato con le modalità previste all'art. 5 del regolamento.

Il certificato è valido solo per gli aeroporti, per le categorie di servizi di assistenza a terra, nonché per la classe di certificazione.

Tali ultimi aspetti sono indicati nella specifica di certificazione, che quel documento allegato al certificato e ne costituisce parte integrante. La specifica di certificazione non ha autonoma validità, ma è subordinata alla validità del certificato.

7. Il rilascio del Certificato, il suo mantenimento ed il rinnovo.

Come anticipato nei paragrafi precedenti, il rilascio della Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra è subordinato all'esito positivo di un procedimento ad istanza di parte.

Il soggetto richiedente è tenuto a presentare apposita istanza in carta intestata utilizzando il modulo di domanda come da Allegato n.3 al Regolamento, indicando l'Aeroporto per il quale si chiede la certificazione, la classe, la certificazione e le categorie/sottocategorie. Viene infine richiesto di specificare se i servizi verranno effettuati in autoproduzione o in favore di terzi.

Congiuntamente all'istanza, come previsto dall'art. 4 del Regolamento, il soggetto richiedente è tenuto ad allegare tutta la documentazione necessaria attestante il possesso dei requisiti previsti dal presente regolamento.

Ulteriore incombenza cui è tenuto il soggetto richiedente, ai sensi dell'art. 4, co.2 del regolamento, è la trasmissione del Manuale delle Operazioni al Gestore Aeroportuale, il quale dovrà, entro 30 giorni dalla ricezione, *“esprimere il parere di conformità sulle procedure operative, di tutela ambientale e sugli standard di qualità che il richiedente ha indicato nel Manuale stesso in relazione a quelle vigenti all'interno dell'aeroporto”*.

Il Gestore potrà rispondere positivamente o negativamente, ed *“in caso di parere negativo motivato del Gestore, entro i successivi 10 giorni il richiedente può presentare ad ENAC circostanziate e motivate osservazioni che l'Ente valuta ai fini dell'adozione del proprio provvedimento finale”*¹³.

Il Gestore Aeroportuale è tenuto ad esprimere il proprio parere entro il termine prescritto, ma può anche accadere che il Gestore non risponda nei termini. L'ENAC, nell'esercizio dei propri poteri lo diffida ad adempiere entro i successivi 10 giorni, ed in caso di ulteriore adempimento attiverà il proprio potere sostitutivo attraverso la Direzione Territoriale competente avviando contestualmente il procedimento sanzionatorio ai sensi della l. 689/1981. Oltre alle sanzioni amministrative del caso, l'ENAC può adottare tutte le ulteriori misure sanzionatorie previste dalla convenzione di gestione.

I requisiti richiesti dal regolamento devono essere posseduti direttamente dal richiedente, tramite soggetto affidatario oppure tramite accordo di *pooling*, i quali

¹³ Cit. art.4, co. 2 del Regolamento.

devono rispettare le previsioni normative di settore, nonché quanto indicato nelle Linee Guida della IATA - Airport Handling Manual (AHM 906).

La definizione degli accordi di pooling, ovvero accordi fra imprese operanti nello stesso settore o in settori complementari che mira a limitare la concorrenza e a determinare una situazione di mercato quasi monopolistica, si rinviene ai sensi dell'art. 11, comma 7, del Regolamento, in virtù del qual, cito, *“ENAC può autorizzare l'accordo di pooling tra prestatori per: conseguire economie di scala; favorire la de-carbonizzazione mediante l'utilizzo di mezzi meno inquinanti; contribuire ad un utilizzo più razionale ed efficiente degli spazi, anche al fine di un maggior decongestionamento dei mezzi operanti sul sedime aeroportuale; implementare le condizioni di sicurezza e di tutela ambientale, garantendo la qualità e l'adeguatezza dei mezzi. Il ricorso all'accordo di pooling può avere ad oggetto solo i mezzi, ovvero i mezzi congiuntamente al relativo personale ai fini del loro utilizzo.”*

All'esito favorevole del parere del Gestore e degli accertamenti dell'ENAC sul possesso di tutti i requisiti, quest'ultimo rilascia il certificato entro 90 giorni dalla ricezione della domanda. Il predetto termine decorre dal momento in cui la domanda risulta completa di tutta la documentazione prevista dal presente regolamento.

In caso di diniego al rilascio della certificazione è preclusa la presentazione immediata di una nuova istanza, la quale può essere presentata solo dopo che siano trascorsi quattro mesi dal diniego (art.4, co.6 Regolamento).

Al fine di garantire la concorrenza anche negli aeroporti ove vige un provvedimento di limitazione del numero dei prestatori di servizi di assistenza a terra il rilascio

della certificazione in favore del prestatore è consentito esclusivamente per una delle due classi di certificazione di cui all'art. 2, comma 2. Tale disposizione è stata adottata con il fine di evitare situazioni monopolistiche garantendo comunque a più prestatori di approcciarsi al mercato. La norma, tuttavia, prevede norma di garanzia in favore del gestore il quale può garantirsi la riserva per entrambe le classi.

Il mantenimento dei requisiti previsti per tutta la durata della certificazione è condizione necessaria affinché al prestatore non venga revocata la stessa. E' attribuito all'ENAC il potere di verifica del mantenimento dei requisiti nell'ambito del programma annuale di sorveglianza disposto nei loro confronti (art. 5 Regolamento).

Il comma 1 dell'art., 13 d.lgs. 18/99 recita che *“L'E.N.A.C. verifica l'idoneità dei prestatori di servizi di assistenza a terra subordinata al rispetto del tipo di contratto che regola il rapporto di lavoro dei dipendenti delle aziende di gestione e dei servizi aeroportuali di assistenza a terra ed al possesso dei seguenti requisiti:*

a) capitale sociale almeno pari ad un quarto del presumibile giro di affari derivante dalle attività da svolgere;

b) risorse strumentali e capacità organizzative idonee in relazione alle categorie di servizio richieste;

c) attestato comprovante il rispetto degli obblighi derivanti dalla legislazione sociale e sulla sicurezza del lavoro;

d) copertura assicurativa adeguata ai rischi connessi all'attività da svolgere.”

Il possesso di tali requisiti, come affermato in precedenza, può essere dimostrato attraverso il possesso in via diretta degli stessi, oppure in una delle due modalità previste dall'art. 5, nello specifico: *“Attraverso l'affidamento dei servizi ai sensi*

del successivo art. 10, fermo restando in ogni caso la verifica in capo al soggetto affidante sia del possesso dei requisiti economico-finanziari di cui all'art. 7 del presente regolamento, sia la disponibilità di spazi e locali adeguati, ovvero;

- attraverso l'accordo di pooling di cui al successivo art.11. In tali casi, la verifica dei requisiti viene condotta sull'affidatario, ovvero sul complesso di mezzi e persone ad essi funzionali che compongono il pooling.”

A ben vedere, come si avrà modo di vedere nell'apposito paragrafo, il Regolamento in esame consente il subappalto.

Il possesso dei requisiti per la certificazione non deve essere considerata una vicenda statica ma dinamica, essendo possibile per il prestatore modificare i contenuti della specifica di certificazione, con riferimento alla classe di certificazione e/o alle categorie operate, al fine di estenderne la portata ampliando per l'appunto a classi e /o categorie non originariamente ricomprese nella certificazione.

La procedura per estendere la certificazione ricalca quella per il rilascio. Nel caso in cui si chiedi l'estensione ad un nuovo aeroporto sarà necessario inoltrare l'istanza di estensione alla Direzione Territoriale ENAC competente, utilizzando il modulo Allegato 3 al Regolamento e contestualmente trasmettere l'istanza anche al Gestore Aeroportuale interessato congiuntamente al Manuale delle Operazioni per le valutazioni di competenza.

L'ENAC, all'esito delle valutazioni in precedenza descritte per il rilascio, provvederà ad estendere e/o modificare la specifica.

8. I requisiti per il rilascio della certificazione e la copertura assicurativa.

Come specificato all'inizio del presente lavoro, il rilascio della Certificazione è subordinata al possesso da parte del soggetto prestatore di una serie di requisiti soggettivi, economico-finanziari, organizzativi e tecnici.

Il primo requisito soggettivo è la natura imprenditoriale del soggetto richiedente nella forma di società di capitali. Il regolamento all'art. 7 consente a raggruppamenti temporanei (RTI), ovvero in società consortili costituite sotto forma di società di capitali per la partecipazione a procedure di selezione indette presso aeroporti limitati, ovvero presso aeroporti sotto soglia, possono costituirsi in appositi. Le imprese sono tenute a specificare chi fra i soggetti del raggruppamento/società consortile dovrà acquisire la certificazione in caso di aggiudicazione della gara, ma non si specifica che debba essere la capogruppo.

Il requisito finanziario più importante è quello che riguarda il capitale sociale minimo che deve essere posseduto dal prestatore, il quale deve essere pari ad un quarto del presumibile giro d'affari derivante dalle attività da svolgere.

Tuttavia tale requisito è stato considerato eccessivamente stringente al punto da scoraggiare in alcuni casi la concorrenza e non consentire ai c.d. *newcomer*. Si è pertanto voluto incentivare l'ingresso di nuovi concorrenti prevedendo che il predetto requisito possa essere *“soddisfatto mediante presentazione di una dichiarazione che attesti, ai sensi del D.P.R. 445/2000, la sostenibilità dei costi fissi ed operativi ed il mantenimento degli standard di regolarità, qualità e sicurezza dei servizi da espletare sui singoli aeroporti, in conformità ai dati contenuti nel Piano*

di attività d'impresa di cui all'Allegato 6 del (omissis) regolamento.” (art.7, co. 3 del Regolamento).

Così come previsto dall'art. 7, comma 1 del d.lgs.18/99, nel caso in cui gestore, vettore e prestatori che forniscono i previsti servizi di assistenza a terra, sono tenuti alla separazione contabile tra le attività legate alla fornitura di tali servizi e le altre attività da loro esercitate, assicurando la corretta disaggregazione ed imputazione dei costi delle attività. Il fine di tale previsione è quello di evitare situazioni nelle quali i soggetti coinvolti possano attuare limitazioni del mercato a danno degli altri prestatori con ripercussioni sui servizi offerti agli utenti finali.

Alla luce della durata quinquennale della certificazione, viene altresì richiesto ai prestatori di predisporre un piano delle attività quinquennale.

Per ciò che concerne i requisiti tecnico organizzativi, il regolamento richiede che la struttura organizzativa richieda una serie di figure inderogabili.

In primo luogo si richiede la presenza di *“un responsabile aziendale provvisto di autorità, autonomia decisionale, poteri di spesa e competenze per provvedere alle risorse umane e finanziarie necessarie ad assicurare che tutte le attività siano condotte nel rispetto dei requisiti dell'art. 13 del D.lgs.18/99”*.

La figura sopra richiamata è quella dell'accountable manager, ovvero un dirigente, con responsabilità civile e penale riferita ai servizi prestati, la cui responsabilità non è in alcun modo delegabile o derogabile.

Al di sotto dell'accountable manager è previsto dal regolamento che l'impresa debba possedere una struttura organizzativa che riesca coprire una serie di settori ben definiti, nello specifico:

- (i) operazioni, in particolare in air side, secondo standard di sicurezza aeronautica adeguata ai servizi da svolgere;
- (ii) formazione, addestramento, qualificazione del personale e relativo aggiornamento;
- (iii) manutenzione mezzi;
- (iv) sistema di prevenzione degli incidenti sul lavoro;
- (v) safety e security;
- (vi) qualità dei servizi;
- (vii) tutela ambientale.

In capo a ciascun settore deve essere indicato dall'impresa un responsabile, definito anche *post holder*, la cui responsabilità non fa venir meno in alcun caso quella dell'Accountable manager. Mentre per il ruolo ricoperto da quest'ultimo la responsabilità è riferita a tutti i settori indistintamente, il *post holder* può essere stato nominato per uno o più settori, anche tutti tranne uno, il responsabile per la funzione qualità dei servizi, il quale deve essere indipendente proprio in ragione della specificità del settore. Per lo stesso motivo, inoltre, qualità dei servizi e la funzione tutela ambientale possono essere affidate anche ad un responsabile esterno alla società, al contrario degli altri settori per i quali viene richiesto che il responsabile sia incardinato nella struttura organizzativa aziendale.

Oltre a ciò, nel regolamento vengono elencati una serie di requisiti quali personale e mezzi idonei in numero sufficiente per garantire i servizi in relazione alla classe posseduta, alla tipologia dei servizi prestati ed al volume di affari gestito.

È di tutta evidenza come una valutazione sulla consistenza organizzativa debba, come previsto dal Regolamento, non solo su ciò che il soggetto richiede di poter

fare, ma su ciò che effettivamente è in grado con le risorse umane e strumentali che ha intenzione di mettere in campo.

Oltre a ciò viene richiesto un programma di sicurezza, intesa come sicurezza da interferenze esterne (*security*), la predisposizione di un *“Manuale delle Operazioni, redatto secondo le previsioni di cui all’Allegato 5 del presente regolamento, in cui sia descritta la struttura organizzativa; le risorse umane e strumentali disponibili; le procedure operative, ordinarie e di contingency, conformi a quelle vigenti negli aeroporti, compreso il riporto degli eventi aeronautici; il sistema di addestramento del personale; i parametri di qualità dei servizi svolti nonché la politica di tutela ambientale che l’impresa intende perseguire nello svolgimento delle proprie attività in aeroporto. Deve inoltre essere presente la garanzia del rispetto del Manuale anche da parte di eventuali affidatari del servizio di cui al successivo art. 10”* (Art. 8, co.1, lett. g) del Regolamento).

Il Regolamento richiede che l’operatore dichiari il volume d’affari presunto al fine di poter valutare l’adeguatezza delle risorse umane messe in campo.

Dal momento che l’attività aeroportuale si svolge in ambiente si in sviluppo ma nel quale gli spazi sono limitati, si richiede all’operatore evidenza degli spazi che potrà utilizzare per porre in essere la propria attività. Tali spazi dovranno, quindi, essere individuati di concerto con il Gestore il quale sarà tenuto a metterli a disposizione una volta ottenuto il certificato e dopo che siano stati stipulati degli accordi di *Handling* presso l’aeroporto interessato. La prova della disponibilità di tali spazi potrà essere fornita anche attraverso lettere d’intenti o degli accordi preliminari subordinati all’effettiva concessione della certificazione ed alla stipula di accordi con i vettori aerei.

Infine l'ultimo requisito di natura organizzativa è specifico della safety, e prevede che l'operatore adotti *“un sistema di segnalazione degli eventi da comunicare ad ENAC, al Gestore aeroportuale ed al vettore nonché, se del caso, al fornitore dei servizi di traffico aereo, al fine di perseguire il costante miglioramento della sicurezza, anche facilitando lo scambio di informazioni che possono avere impatto sull'operatività.”* (Art. 8, co.1, lett. j) del Regolamento).

Da ultimo, viene richiesto al prestatore il possesso di adeguata copertura assicurativa dei rischi connessi all'esercizio dei servizi legati alla propria attività, nonché all'utilizzazione della dotazione complessiva delle risorse umane, strumentali e dei mezzi in essi impiegati.

Il Regolamento prevede inoltre una serie di requisiti che la compagnia assicurativa deve possedere e vengono fissati dei massimali sia per tipologia di servizi che per determinate categorie. Nel caso in cui il prestatore intendesse affidare il servizio ad imprese in possesso di attestato di idoneità tecnica è tenuto ad estendere la propria copertura assicurativa ai danni cagionati dal soggetto affidatario.

9. L'affidamento a terzi di servizi aeroportuali

Se i contratti di affidamento dei servizi aeroportuali di assistenza a terra possono essere fatti rintrare nel novero dei contratti di appalto, l'affidamento di servizi a terzi rientra a pieno titolo nel novero dei contratti di subappalto. Come avremo modo di vedere nel proseguo della trattazione, proprio il subappalto ha dato vita ad un importante contenzioso tra l'ENAC ed i prestatori dal quale sono scaturite importanti modifiche del Regolamento.

In questa sede ci limiteremo ad evidenziare come, ai sensi dell'art. 10, negli aeroporti sopra soglia individuati ai sensi del d.lgs. 18/99 il subappalto è consentito tra prestatori certificati sullo stesso aeroporto e unicamente per le stesse categorie di servizi per le quali sono certificati, mentre negli aeroporti sotto soglia, l'affidamento dei servizi è consentito sia tra prestatori certificati, sia tra prestatori e soggetti in possesso di attestazione di idoneità tecnica rilasciata dall'ENAC. Entrambe le casistiche sono sottoposte all'autorizzazione dell'ENAC ed alla comunicazione al Gestore aeroportuale.

L'idoneità tecnica di cui sopra che attesta che l'impresa possiede i requisiti necessari a garantire adeguati standard di sicurezza, qualità e tutela ambientale nello svolgimento delle operazioni aeroportuali, viene rilasciata dall'ENAC su istanza del richiedente ed ha durata dell'attestato è analoga alla durata del certificato del prestatore che affida il servizio ed infine si stabilisce la responsabilità patrimoniale in solido tra affidante ed affidatario. L'art. 10, co. 4 stabilisce un generale divieto di subappalto a cascata¹⁴.

A chiusura dell'art. 10 il Regolamento detta una specifica clausola di salvaguardia a garanzia di ulteriori limitazioni per l'affidamento a terzi per ragioni di sicurezza, logistica e operatività e solo su singoli aeroporti.

L'art. 11 del Regolamento prevede che, in caso di *“criticità congiunturali e/o di picchi straordinari di traffico aereo, e per periodi limitati nel tempo, è consentito ai prestatori certificati per la medesima classe stipulare tra di loro accordi*

¹⁴ Alla luce del nuovo Codice dei Contratti Pubblici (Codice 36/2023) che ha sostituito il precedente Codice 50/2016 (c. 2 art. 119) ogni subappaltatore può a sua volta affidare «a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di mezzi e rischi a carico del subappaltatore». In tal modo è stato dato il via libera ai subappalti a cascata. Sarà importante vedere se ed in che modo vi saranno modifiche al Regolamento dal momento che questo costituisce un'eccezione rispetto alla norma generale.

operativi, diversi dall'affidamento dei servizi di cui all'art. 10 del presente regolamento, unicamente per le stesse categorie di servizi per le quali sono certificati e per gli stessi aeroporti dove si possiede la certificazione", restando in ogni caso vietati gli accordi tesi a concordare prezzi per limitare la concorrenza.

Tale facoltà è sottoposta al vaglio dell'ENAC è tenuta a valutare gli accordi esprimendosi anche negativamente disponendo financo l'interruzione dell'accordo.

Come è stato accennato nei paragrafi precedenti ENAC può autorizzare l'accordo di pooling tra prestatori, come in precedenza definito, *"per: conseguire economie di scala; favorire la de-carbonizzazione mediante l'utilizzo di mezzi meno inquinanti; contribuire ad un utilizzo più razionale ed efficiente degli spazi, anche al fine di un maggior decongestionamento dei mezzi operanti sul sedime aeroportuale; implementare le condizioni di sicurezza e di tutela ambientale, garantendo la qualità e l'adeguatezza dei mezzi. Il ricorso all'accordo di pooling può avere ad oggetto solo i mezzi, ovvero i mezzi congiuntamente al relativo personale ai fini del loro utilizzo."* Solo in tali casi l'accordo di pooling è ammesso.

Nel caso in cui dovessero verificarsi situazioni di monopolio, nelle quali una singola proprietà è riconducibile in tutto o in parte ad una medesima proprietà, la tariffa per il servizio effettuato viene individuata dall'ENAC. Al fine di scongiurare posizioni monopolistiche occulte l'art. 11 co.5 del Regolamento stabilisce il divieto di partecipazione (per la/e stessa/e categoria/e di servizi) a società la cui proprietà è riconducibile ad un medesimo soggetto, anche con riferimento a partecipazioni societarie.

10. Il Gestore aeroportuale ed i servizi di assistenza a terra.

La normativa statale ed il regolamento, riconoscono al gestore una serie di obblighi e di facoltà a seconda delle situazioni nelle quali si trovi ad operare.

In primis ha l'obbligo di assicurare la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra, direttamente o coordinando l'attività di prestatori certificati.

Ciò in quanto è il soggetto designato a gestire l'infrastruttura aeroportuale, quindi tutti i soggetti chiamati ad operare al suo interno sono tenuti a rispettare al suo potere di coordinamento affinché tutti operino in sicurezza e nel perseguimento degli standard qualitativi previsti.

Il Gestore, al pari degli altri soggetti interessati, può svolgere i servizi di assistenza a terra previa acquisizione del certificato, anche tramite controllata o società di cui detiene una partecipazione, con criteri di trasparenza nei casi in cui gode del diritto di riserva.

Negli aeroporti sotto soglia può gestire direttamente i servizi o affidarli a terzi con procedure trasparenti e non discriminatorie.

Una funzione molto importante del Gestore è quella di intervento nel caso in cui l'unico prestatore, soggetto diverso dal Gestore, interrompa i propri servizi di assistenza a terra, con l'obbligo di garantire l'assistenza necessaria direttamente senza interruzione del servizio.

Ai sensi dell'art. 15 del regolamento *“il Gestore garantisce al prestatore/autoproduttore l'accesso agli impianti aeroportuali, rendendo disponibili spazi e locali di cui all'art. 8, comma 1, lett. i, del presente regolamento, per l'effettuazione dei servizi di assistenza a terra sulla base di criteri di adeguatezza, proporzionalità rispetto all'attività prestata, trasparenza, obiettività*

e non discriminazione, in conformità con quanto previsto dal Regolamento di scalo, in coerenza con i piani di utilizzo dell'aerostazione ed in base alla capacità dell'air side.”

I locali vengono dati in concessione ai prestatori con una durata almeno uguale a quella della scadenza del certificato.

11. L'autoproduzione da parte del vettore o sue partecipate.

Come anticipato, anche il vettore è sottoposto alle norme del regolamento ed al rilascio della certificazione nel caso in cui decida di autoprodurre i servizi di cui ha bisogno. Le regole valgono, ai sensi dell'art. 14 del Regolamento, per le imprese anche non vettore, che partecipino o sia partecipate a titolo maggioritario dal vettore che fruisce delle relative prestazioni.

Il diritto all'autoproduzione non esclude che tali imprese possano affidare a terzi i servizi che reputano a terzi, ma loro stesse non possono essere affidatarie o affidarsi ad altri autoproduttori perché in tal modo falserebbero la concorrenza.

12. La limitazione all'accesso dei prestatori.

Come si è avuto modo accennare nei paragrafi precedenti, l'ENAC adotta il provvedimento di limitazione ai sensi dell'art. 16 del Regolamento, su istanza del Gestore aeroportuale o di propria iniziativa, per motivate ragioni di sicurezza, capacità e spazio di cui agli artt. 4, comma 2 e 5, del d.lgs.18/99. L'ENAC all'avvio del procedimento di limitazione, che deve durare massimo 180 giorni, ne garantisce

la massima diffusione attraverso il proprio sito istituzionale. L'Ente può chiedere al Gestore dell'aeroporto elementi e/o o analisi funzionali oggetto di valutazione.

All'esito del procedimento, verificate tutte le condizioni previste dalla normativa vigente, l'ENAC adotta il provvedimento sopra descritto.

13. Le sanzioni, la sospensione, la decadenza e la revoca della certificazione.

Come specificato fin dall'inizio del presente lavoro, sono sottoposti ai controlli dell'ENAC, il quale nell'ambito della normativa vigente, applica le sanzioni di cui all'art. 1174 del Codice della navigazione, secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, nei casi specificatamente previsti dall'art. 18 del Regolamento, nello specifico, può sanzionare i prestatori al pagamento della somma prevista nei casi di:

“a. inosservanze delle disposizioni emanate dalle Autorità in materia di polizia degli aeroporti;

b. mancata adozione di idonee azioni correttive rispetto ai termini di rientro dalle criticità riscontrate in sede di verifica;

c. violazioni della normativa in materia di security e safety aeroportuale;

d. mancato rispetto delle procedure e degli obblighi previsti dal Regolamento di scalo e nel Manuale di aeroporto;

e. carenze organizzative che abbiano riflesso negativo sulle attività espletate;

f. inadempienze che compromettono la regolarità, la sicurezza del servizio reso all'utenza aeroportuale o danneggiano o intralciano le attività degli altri operatori presenti sullo scalo;

- g. inadempimento rispetto ai livelli di qualità dei servizi offerti all'utenza e a quelli previsti nel Regolamento di scalo e approvati dall'ENAC;*
- h. violazione degli obblighi di correttezza nell'uso delle strutture aeroportuali e nei confronti di terzi operatori e inosservanze agli standard di qualità dell'aeroporto approvati dall'ENAC con la carta dei servizi;*
- i. mancata riconsegna dei tesserini di accesso per il personale in aeroporto o dei contrassegni specifici dei mezzi impiegati;*
- j. inosservanza delle condizioni prescritte per l'affidamento dei servizi di cui all'art. 10 del presente regolamento;*
- k. mancata tempestiva comunicazione all'ENAC di modifiche sostanziali nell'assetto societario/organizzativo;*
- l. mancata comunicazione all' ENAC e al Gestore aeroportuale della cessazione definitiva dell'attività presso un dato aeroporto;*
- m. ripetuto mancato pagamento dei corrispettivi dovuti al Gestore aeroportuale;*
- n. carenza di manutenzione dei mezzi per l'espletamento delle attività operative, nonché di rispetto di quanto previsto dal Regolamento di scalo e dalle vigenti normative sulle revisioni e controlli periodici.”*

Le funzioni di polizia vengono svolte dai funzionari ispettivi dell'ente a seguito un procedimento che prevede la contestazione delle inadempienze a seguito dei rilievi evidenziati in fase ispettiva, i quali a seconda della gravità dell'infrazione possono giungere alla sanzione massima della decadenza della certificazione.

Il provvedimento motivato della sospensione, che ha durata massima di tre mesi, viene adottato dall'ENAC, e può riguardare la certificazione ovvero l'attestazione di idoneità tecnica.

I casi per i quali può essere disposta la sospensione sono indicate all'art.19 del Regolamento, ovvero:

“a. perdita temporanea dei requisiti previsti per il rilascio ed il mantenimento della certificazione/attestazione di idoneità tecnica;

b. mancato rientro dei rilievi riscontrati da ENAC entro i termini indicati dallo stesso Ente;

c. mancata osservanza del piano di rientro di accertate posizioni debitorie per irregolarità contributiva.”

Oltre ai casi sopra descritti, in caso di irrogazione ripetuta di sanzioni entro l'anno (tre della medesima fattispecie o cinque di fattispecie diverse) l'ENAC può provvedere alla sospensione della certificazione/attestazione di idoneità tecnica per un massimo di due mesi.

Come evidenziato, il procedimento di sospensione avviene, come previsto dalla legge, in contraddittorio fra le parti. Caso in cui l'ENAC riscontri indifferibili ed urgenti ragioni di tutela della sicurezza e della operatività dell'aeroporto può provvedere alla sospensione immediata senza contraddittorio.

Al contrario della sospensione del certificato che, come detto, è un provvedimento temporaneo, la decadenza è un provvedimento definitivo che viene dichiarato dall'ENAC, a seguito di un procedimento in contraddittorio con il prestatore interessato e con l'acquisizione di deduzioni, così come stabilito dall'art. 20 del Regolamento nei seguenti casi:

“a. mancato rientro, entro i termini indicati da ENAC, dalle criticità che hanno dato luogo al provvedimento di sospensione;

- b. rilascio di false informazioni tese ad ottenere la certificazione/attestazione di idoneità tecnica;*
- c. variazione o modifica relativa all'impresa ed agli organi amministrativi in contrasto con le prescrizioni legislative antimafia;*
- d. ripetute gravi non conformità riscontrate durante le ispezioni periodiche già oggetto di sanzione e/o di sospensione;*
- e. ripetute gravi inosservanze delle disposizioni emanate dalle Autorità già oggetto di sanzione e/o di sospensione;*
- f. ripetuto mancato rispetto delle procedure vigenti in aeroporto adottate con il Regolamento di scalo e con il manuale di aeroporto già oggetto di sanzione e/o di sospensione;*
- g. ripetute violazioni della normativa in materia di sicurezza aeroportuale, sicurezza sul luogo di lavoro e tutela dell'ambiente in ambito aeroportuale già oggetto di sanzione e/o di sospensione;*
- h. accertata e reiterata violazione degli obblighi di natura contributiva nei confronti del personale impiegato a qualunque titolo dal prestatore di servizi o dall'affidatario dei servizi di cui all'art. 10 del Regolamento già oggetto di sanzione e/o di sospensione;*
- i. cessione o affitto di ramo d'azienda a terzi senza preventiva comunicazione all'ENAC;*
- j. svolgimento di attività di assistenza per categorie di servizi diverse da quelle per le quali è stata rilasciata la certificazione;*
- k. ripetuta inosservanza delle condizioni prescritte nell'art.10 del presente regolamento, già oggetto di sanzione e/o di sospensione;*

l. mancato esercizio dell'attività per un periodo continuativo di almeno sei mesi. ”

Alla luce dei sopra descritti, qualora il prestatore intenda presentare una nuova domanda di certificazione, nei casi più gravi previsti dalle lettere a) e k) del'art. 20, comma 1, può farlo decorsi dodici mesi dal provvedimento di decadenza, nel caso previsto dalla lettera l) trascorsi tre mesi dal provvedimento di decadenza.

Il provvedimento di revoca della certificazione e/o l'estensione indicata nella specifica di certificazione e/o l'attestazione di idoneità tecnica, anch'esso motivato e con preavviso di 45 giorni, viene adottato dall'ENAC per ragioni che esulano dall'operato del prestatore, ma per motivi di interesse pubblico, ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario.

14. La conversione del certificato.

L'art. 23 del Regolamento, in ottica di uniformare il livello dei servizi offerti dai prestatori, alla luce delle modifiche del Regolamento intervenute nel tempo, ha previsto che i prestatori già certificati ai sensi delle precedenti Edizioni del Regolamento, dovessero presentare una istanza completa di tutta la documentazione necessaria, ai fini della conversione del certificato ai sensi del nuovo regolamento, entro 180 giorni dalla entrata in vigore del Regolamento e che, in caso di mancata presentazione della predetta istanza entro tale termine il certificato sarebbe decaduto.

Si badi bene che la norma in oggetto non prevede che entro 180 giorni dovesse avvenire la conversione, la quale avverrà secondo le tempistiche fissate dal

regolamento per le nuove istanze, ovvero entro 90 giorni dalla ricezione dell'istanza.

Le attività di verifica sui requisiti del prestatore vengono effettuate dai *team del Nucleo Ispettivo Centrale Handling*.

15. La giurisprudenza del TAR per il Lazio sul Regolamento.

Il Regolamento, giunto come detto alla sua Edizione n° 8, è stato oggetto di numerosi interventi giurisprudenziali, i quali hanno portato l'ENAC ad emendare le varie versioni che si sono succedute.

Due importanti sentenze del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), N. 11180/2021 REG.PROV.COLL. e N. 11182/2021 REG.PROV.COLL., hanno mosso delle importanti censure al Regolamento.

Le sentenze, definite gemelle, prendono le mosse dai ricorsi presentati da una società di *handling*, con il ricorso N. 11182/2021, e due società subappaltatrici di tali servizi, con il ricorso N. 11180/2021, con i quali chiedevano l'annullamento del Regolamento ENAC concernente la "Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra", approvato con delibera del C.d.A. del 25.01.2018 ("Regolamento"), relativamente alla disposizione di cui all'art. 10, comma 1, lett. d), secondo la quale "...non può essere subappaltata per intero ciascuna delle categorie di servizi di assistenza a terra di cui all'allegato "A" del D.Lgs. 18/1999. Il subappalto è ammesso per un numero di sottocategorie non superiore alla metà di quelle indicate per ciascuna categoria per le quali il prestatore è certificato; in caso di sottocategorie in numero dispari l'approssimazione si calcola per difetto".

La ricorrente del ricorso N. 11182/2021 lamentava che l'impugnata disposizione l'ENAC, in assenza di motivazione, aveva introdotto dei limiti del tutto illegittimi all'istituto del subappalto nel mercato dell'"Handling", vietandolo per alcune delle categorie dell'allegato "A" del d.lgs. cit., ampliandolo contraddittoriamente per altre categorie e limitandolo irragionevolmente per quelle categorie composte da un numero esiguo di "sottocategorie", a maggior ragione nelle ipotesi in cui quest'ultime siano in numero dispari. Infatti, le attività di assistenza a terra sono contemplate in undici categorie di servizi che spaziano dall'assistenza amministrativa a terra sino alla ristorazione "catering", all'assistenza passeggeri, a quella bagagli, alle operazioni in pista, all'assistenza carburante/olio e altre. Ciò tenendo conto che le "sottocategorie" non rappresentano la totalità delle attività ricomprese nella categoria di riferimento, ma hanno un carattere meramente indicativo, teso ad offrire agli operatori talune specificità sui singoli servizi (indicati nelle categorie). Per la ricorrente, l'ENAC avrebbe dovuto approfondire nel dettaglio la composizione delle singole categorie e motivare eventuali esclusioni per alcuni servizi. Per la ricorrente, l'ENAC aveva travalicato le sue competenze ex art. 13 d.lgs. n. 18/1999, limitate alla verifica dell'idoneità dei prestatori di assistenza a terra e, nello specifico, del possesso, in capo ai medesimi operatori, dei requisiti legislativamente indicati nella disposizione in questione, perché aveva limitato, peraltro irragionevolmente, la libertà di iniziativa economica privata, come tale idonea a falsare le regole del mercato "liberalizzato", inoltre il Regolamento *"ponendo in essere una ingiustificata ed illegittima limitazione alla possibilità di ricorrere al subappalto si poneva direttamente in contrasto anche con gli artt. 49 e 56 del TFUE, in quanto ostacolava o ,comunque, rendeva meno "attraente",*

l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, quali linee direttrici delle politiche dell'Unione che tutti i Paesi membri sono obbligati a perseguire, evitando qualunque tipo di limitazione, diretta o indiretta, se non in casi eccezionali e giustificati da interessi generali.

In particolare, le imprese di recente costituzione e quelle di piccole o medie dimensioni rischiano, di fatto, di essere "tagliate fuori" dal mercato in quanto non sempre in possesso di una struttura tale da consentirgli di svolgere in proprio tutte le categorie interessate e non potendo, così, confrontarsi, a darvi pari, con "competitors" già presenti e "strutturati" all'interno del settore di riferimento, rendendo al contempo antieconomico, da parte dei subappaltatori, l'espletamento dei servizi meno remunerativi."

L'organo giudicante ha ritenuto fondate tali richieste della ricorrente, censurando in punto di diritto l'Operato dell'ENAC, a parere del quale *"non emerge – evidentemente - alcuna possibilità di interferire con il mercato e la libera concorrenza di cui agli aeroporti tramite provvedimenti di ordine generale, essendo la "ratio" alla base dell'istituzione dell'Ente stesso quella di disciplinare essenzialmente condizioni di sicurezza, anche attraverso l'applicazione della propria potestà regolamentare e di vigilanza."*

Il Collegio definisce quelli che sono i confini entro i quali la potestà regolamentare dell'ENAC può espletarsi, ricordando che *"legislatore italiano ha scelto di attuare la liberalizzazione del mercato dei servizi di "handling" prevedendo una certificazione dei prestatori, consentendo e garantendo l'accesso al mercato ai prestatori di servizi che ottengono la certificazione di idoneità da parte dell'Ente, che – dunque - solo sotto tale profilo può operare incidendo direttamente*

sull'accesso al libero mercato di cui alla richiamata direttiva CE, laddove rinvenga ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nell'aeroporto.

Sono questi soltanto i parametri nell'ambito dei quali l'Ente può dunque introdurre in via regolamentare limitazioni di accesso ai prestatori.”

È di tutta evidenza come l'organo giudicante riconosca il potere regolamentare dell'ENAC, ma come tale potere non possa estendersi oltre quelle che sono le facoltà previste dalla legge. *“L'illegittima estensione del potere regolamentare nella presente fattispecie trova sostegno anche nelle stessi tesi dell'Ente, secondo cui essa è stata indotta al fine di evitare un abbassamento dei prezzi dei servizi e una compressione dei costi non sostenibile, perché – come anticipato – tale prospettiva non è propria dei poteri dell'Ente”,* pertanto per il Tribunale amministrativo *“Non appare giustificata, invece, una regolamentazione restrittiva del ricorso al subappalto generalizzata e per fini meramente “preventivi”, come nel caso di specie”.*

Per i motivi sopra esposti il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) ha annullato la previsione di cui all'art. 10, comma 1, lett d), del Regolamento.

L'importanza del subappalto e della sua liberalizzazione viene rimarcata anche dalle ricorrenti del ricorso N. 11180/2021, nel quale hanno sostenuto *“l'illegittima estensione dei poteri dell'ENAC che non tiene conto del “favor” generalizzato che la giurisprudenza, anche della Corte UE, ha individuato per il subappalto ai fini di sviluppo della libera concorrenza”.* Tale tesi, condivisa dal Tribunale

Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), ha portato all'annullamento dell'art. 10, comma, lett. d) del Regolamento.

Oltre alle sentenze gemelle di cui sopra, si ritiene opportuno in questa sede analizzare l'ordinanza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) N. 00378/2023 REG.RIC. proposto da Fly Service S.r.l. contro ENAC, per l'annullamento degli artt. 2, 9, 10 e 11 del Regolamento allora vigente nonché dell'Allegato n.2.

La ricorrente contesta le parti in cui il Regolamento individua: la classe di certificazione degli handler in base al codice ICAO, che fa riferimento al codice alfabetico relativo alla lunghezza dell'apertura alare dell'aeromobile (art.2); i massimali assicurativi per i prestatori (art.9); i limiti al subappalto (art.10); gli obblighi di accordi, per i prestatori certificati di classe 2, con prestatori certificati classe 1 per prestare servizi ad aeromobili di fascia superiore impiegati in voli privati o commerciali non schedulati.

Trattandosi di ordinanza, il TAR ha ritenuto sussistente il *fumus* solo per l'art. 10, riconoscendo che le limitazioni al subappalto non appaiono legittime, in quanto ” *il subappalto comporta, in generale, la sostituzione di un operatore con un altro, il che esclude in radice la paventata indiscriminata proliferazione di tale categoria di operatori all'interno del sedime aeroportuale e, dunque, la concretizzazione di quel rischio che le censurate previsioni regolamentari si prefiggerebbero di neutralizzare.*”

Il Tribunale riconosce in capo “*all'ENAC il potere di intervenire nel caso concreto, introducendo limitazioni ad hoc al fine di garantire la sicurezza e l'operatività laddove ciò si renda necessario in relazione alla conformazione del singolo*

aeroporto e alle eventuali criticità che possano in concreto sorgere nell'erogazione di specifici servizi di handling e con riferimento a taluni, determinati, operatori (cfr., in argomento, T.A.R. Lazio, sez. III, sent. n. 11180 del 2 novembre 2021);”

Sulla scorta di tali considerazioni, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) ha accolto la domanda cautelare e sospeso l'efficacia dell'articolo 10 del Regolamento ENAC.

Da ultimo si analizza la recente sentenza sul tema sempre del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) per l'annullamento del Regolamento Enac di certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra Edizione n. 7 – Emendamento 1, nello specifico degli artt. 10, commi 3, 4 e 5, articolo 11, commi 1 e 2, articolo 15, comma 9, nonché articolo 16, comma 6, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Il Giudice Amministrativo ha confermato quanto già stabilito con le precedenti sentenze ovvero che l'Enac *“al netto del potere di certificazione – e al di fuori delle ipotesi nelle quali può limitare il numero di handler o autorizzare temporaneamente il gestore aeroportuale a limitare o a riservare a sé specifici servizi di Handling in considerazione di specifici vincoli di sicurezza, operatività, capacità e spazio disponibile all'interno della infrastruttura aeroportuale – non gode del potere di adottare prescrizioni di carattere generale e astratto per via regolamentare con il fine di regolare aspetti del mercato dei servizi di Handling che non afferiscono a profili tecnici connessi con gli interessi affidati ex lege alla sua cura, bensì all'assetto concorrenziale del mercato e alla insindacabile sfera di autonomia imprenditoriale e negoziale dei singoli operatori”* e che, quindi, le restrizioni di cui all'art. 10 dell'impugnato regolamento *“non sono riconducibili*

all'esercizio della potestà regolamentare di natura tecnica che rientra nelle attribuzioni dell'Enac sia in forza della normativa primaria sopra richiamata (art. 2 del d.lgs. n. 250/1997 e art. 687 del codice della navigazione), sia alla luce di quanto previsto dallo statuto dell'ente” e come tali limitavano il mercato dei servizi aeroportuali di assistenza a terra, ponendosi in contrasto con il principio di liberalizzazione sancito dalla direttiva 96/67/CE e dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 18/1999.

Per quanto riguarda la doglianza delle parti ricorrente relativa all'art. 16, comma 6, del Regolamento Enac di certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra, Edizione n. 7 – Emendamento 1, le stesse prospettavano l'illegittimità dell'art. 16, comma 6, dell'impugnato regolamento, che prevedeva la possibilità per l'Enac di prorogare, su istanza del Gestore aeroportuale, i provvedimenti di limitazione, nonché di confermare la presenza degli handler selezionati per operare all'interno della infrastruttura aeroportuale soggetta a limitazione all'esito di una mera verifica sulla adeguatezza e affidabilità degli stessi, contestando l'assenza di limiti temporali a tale proroga di fatto in contrasto con quanto previsto dall'art. 11, comma 1, del d.lgs. n.18/1999 che, invece, stabilisce espressamente che gli handler che operano negli aeroporti soggetti a limitazione sono selezionati per un periodo di durata massima di sette anni.

Per il Collegio, *“la previsione di una facoltà di proroga del provvedimento di limitazione – di per sé neutra ove disposta al ricorrere delle condizioni che la legge individua per limitare l'accesso al mercato in questione – risulta illegittima nella parte in cui determina anche la proroga dell'affidamento dei servizi di handling in favore degli operatori selezionati mediante gara.”*

Il tribunale evidenzia l'ENAC, riservandosi il potere di far permanere gli handlers in precedenza selezionati, dispone nei fatti una proroga dell'affidamento dei servizi di Handling, con effetti equivalenti a un affidamento diretto senza gara, in violazione dei richiamati principi sull'evidenza pubblica.

Inoltre, come evidenziato nella sentenza, *“anche laddove venisse prevista una specifica durata temporale della proroga del dissimulato affidamento dei servizi di Handling in relazione alle infrastrutture aeroportuali soggette a limitazione, il ricorso all'istituto della proroga risulterebbe comunque illegittimo. Infatti, al fine di rispettare i principi dell'evidenza pubblica, l'ente che affida il servizio (nella specie, il gestore aeroportuale) è tenuto sempre a prevedere sin dall'inizio la durata massima dell'affidamento, riservandosi, eventualmente, anche la facoltà negoziale di proroga per un periodo di tempo predeterminato, da rendere noto ab initio agli operatori interessati, e nel rispetto del limite di durata massima previsto dalla legge nel caso di specie.”*

Una proroga, per il Collegio, sarebbe legittima ove necessaria a *“garantire la continuità del servizio nelle more dell'espletamento della procedura evidenziale (c.d. proroga tecnica).”*

Per le su esposte ragioni il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha annullato l'articolo 10, commi 3, 4 e 5, nonché l'articolo 16, comma 6, del Regolamento Enac di certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra, Edizione n. 7 – Emendamento 1, respingendo in quanto infondate le richieste per i restanti articoli.

La giurisprudenza esaminata, concludendo, ha contribuito a modifiche sostanziali del Regolamento, oggi recepite Edizione n. 8 dello stesso.

CONCLUSIONI

Il Regolamento ENAC di certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra, adottato in esecuzione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 18/1999 costituisce esercizio della potestà di regolamentazione tecnica, vigilanza e controllo riconosciuta dall'art. 687 del Codice della navigazione.

I poteri dell'ENAC, come ha avuto modo di sottolineare la giurisprudenza amministrativa, non sono illimitati ma limitati a quanto necessario per garantire la sicurezza e la concorrenza del mercato liberalizzato.

Il Regolamento art. 12 del d.lgs. n. 18/1999, nella sua attuale formulazione, attribuisce all'ENAC il potere di autorizzare l'ente di gestione dell'infrastruttura aeroportuale a limitare l'accesso degli handler o a riservare a sé determinate categorie di servizi di handling, in presenza di vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile.

Il Regolamento richiama il d.lgs. n. 18/1999 ed esplica i propri effetti nei limiti da esso previsti.

Al fine di evitare contenziosi, l'ENAC ha previsto, non solo per il Regolamento in esame, una procedura di condivisione di eventuali bozze regolamentari con gli *stakeholders*. Purtroppo però in alcuni casi, nonostante la concertazione con i soggetti interessati, determinate situazioni sono state evidenziate solo successivamente all'adozione del Regolamento e l'ENAC ha preferito demandare all'autorità giudiziaria le decisioni su aspetti controversi nei quali viene messa in discussione la propria autorità.

Il periodo di *stage*, svolto presso la Direzione Territoriale Sicilia Occidentale – Aeroporto Falcone-Borsellino sotto la supervisione del Direttore Territoriale Dott.

Pietro Bonfiglio e della Dott.ssa Adriana Turghi, Funzionario Ispettore componente del Nucleo Ispettivo Centrale Handling, è stato fondamentale per comprendere a pieno le procedure di verifica sul campo per il rilascio ed il rinnovo della certificazione.

Altresì molto importante è stato l'osservare il procedimento sanzionatorio per rilievi emersi durante l'attività di vigilanza.

L'affiancamento e le preziosissime chiavi di lettura fornite hanno consentito di elaborare e di comprendere al meglio le criticità del Regolamento e le corrette modalità di attuazione dello stesso.

Nel concreto l'ENAC ha sempre anteposto, nonostante le importanti censure della giurisprudenza, lo svolgimento delle procedure in piena sicurezza come presupposto delle limitazioni alla concorrenza previste dai Regolamenti nel tempo esitati.

In attesa che il Regolamento (UE) 2018/1139, nuovo Regolamento Basico, in materia del Ground Handling riceva piena attuazione ed alla luce dell'analisi condotta e dei rilievi evidenziati, possiamo affermare che il Regolamento per Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra è costituito da un complesso sistema di procedure e di garanzie, sotto la vigilanza ed il controllo dell'ENAC, per i soggetti coinvolti e soprattutto per i passeggeri che quotidianamente fruiscono dei servizi di *Handling* negli aeroporti italiani.

BIBLIOGRAFIA

ANCIS L., Informazione e assistenza del passeggero nel trasporto aereo, il mutamento dei connotati dell'obbligo di protezione, Napoli, 2017.

ANTONINI A., La responsabilità del vettore aereo per il trasporto di persone e di cose, in Dir. trasp. 2000.

ANTONINI A., La responsabilità del vettore aereo di persone nel trasporto nazionale e in quello internazionale, Resp. civ. e prev., fasc.6, 2001.

ANTONINI A., La responsabilità del vettore aereo per il trasporto di persone e cose nella più recente evoluzione normativa: protocolli di Montreal, Varsavia-Montréal, regolamento comunitario, in Dir. trasp. 2000.

BELLANTUONO G., Ritardi aerei, risarcimento o regolazione?, in Danno e resp., 2004.

BRIGNARDELLO M., La tutela dei passeggeri in caso di negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo prolungato, Torino, 2013.

BRIGNARDELLO M. E ROSAFIO E.G., Il Contratto di trasporto aereo di persone, in "I contratti di trasporto" (diretto da F. Morandi).

BUSTI S., La responsabilità del vettore aereo per danni da ritardo, in Trasporto aereo e tutela del passeggero nella prospettiva europea, 2006.

BUSTI S., Il contratto di trasporto di persone, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, Manuale di diritto del turismo, Torino, 2010.

CAPUTI L., Tra ritardo e cancellazione del volo. Lesione del valore tempo e pregiudizi risarcibili, in Danno e Resp., 2012.

CARLUCCI F., CIRA' A., Economia e politica dei sistemi di trasporto, Milano, FrancoAngeli, 2008.

CARNIMEO N., La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost, 2012.

CARRABBA G., DI GIANDOMENICO G, Brevi cenni su una tutela concreta del passeggero alla luce del nuovo regolamento comunitario 261/2004, in Negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo (a cura di M. Deiana), Cagliari, 2005.

CLARONI A., Le carte dei servizi aeroportuali, in L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte, a cura di S. BUSTI, E. SIGNORINI, G.R. SIMONCINI, Torino, 2015.

COMENALE PINTO M.M., Considerazioni in tema di sovrapprenotazione nei servizi di trasporto aereo, in Studi in memoria di Maria Luisa Corbino, Milano 1999.

COMENALE PINTO M. M., Il contratto di trasporto di persone, in I contratti turistici (a cura di F. Morandi, M. M. Comenale Pinto, M. La Torre), Milano, 2004.

COMENALE PINTO M. M., L'imbarco del passeggero e la responsabilità del vettore aereo, in Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico n. 17, 2014.

CORONA V., La compensazione pecuniaria per il ritardo aereo tra diritto positivo e giurisprudenza interpretativa della Corte di giustizia, in Dir. trasp. 2010.

CORONA V., Il risarcimento per l'inadempimento degli obblighi di assistenza del vettore aereo, in Dir. trasp., 2012.

CORONA V., Le circostanze eccezionali e le prestazioni del vettore aereo in caso di cancellazione del volo, nota a C. Giust. Ce, 22 dicembre 2008, causa 549/07, in Dir. trasp., 2009.

D'AMBROSIO R., In tema di negato imbarco e di ritardo del volo, in Dir. trasp., 2010.

DEIANA M., Studi su: negato imbarco, cancellazione del volo e ritardo nel trasporto aereo, Cagliari, 2005.

DEIANA M., Diritto della navigazione, in dizionari di diritto privato, promossi da Natalino Irti, Milano, 2010.

DE GONZALO M.L., La tutela del passeggero nel regolamento CE n. 261/2004, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., fasc.1, 2006.

DE GONZALO M.L., La responsabilità del vettore marittimo di persone dal codice della navigazione al regolamento (ce) 392/2009, in Dir. maritt. 2012.

DE GONZALO M.L., The international regime of carriage of passengers, Diritto del Commercio Internazionale, fasc.3, 2014.

FRANCHI B., VERNIZZI S., Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria, Milano, Giuffrè, 2007.

GAROFOLI R., FERRARI G, Manuale di diritto amministrativo, Roma, Neldiritto, 2012.

GASPARI F., Poteri e funzioni dell'ENAC e del gestore aeroportuale in materia di Piano di Emergenza Aeroportuale (PEA), in Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente, volume XI, 2013, pp. 53-66.

GATTI S., Aspetti giuridici della privatizzazione delle società di gestione aeroportuale, in *Rivista di diritto commerciale*, 2001, p. 2 e ss.
Guido Giovando, *L'impresa di gestione aeroportuale: aspetti strategici, di gestione e di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2012.

GIRARDI P., COLETTA C., Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno, in *Rivista di diritto dei trasporti*, 1996, p. 73 e ss. Maurizio Grigoli, *La nuova realtà del diritto della navigazione*, Bologna, Compositori, 1999.

GRIGOLI M., Il regime dei beni destinati alla navigazione aerea nel progetto di revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, in *Giustizia civile*, 2006, pp. 357-374.

LA TORRE U. (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara, II*, Milano, Giuffrè, 2008.

LOBIANCO R., *Compendio di Diritto Aeronautico*, Milano, Giuffrè, 2021

LUCENTE A., SENSI R., La gestione dei servizi aeroportuali di terra. Orientamenti normativi e giurisprudenziali in materia di concorrenza, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1995, fascicolo 8, parte 2, p. 881 e ss.

MASUTTI A., *Il diritto aeronautico*, Torino, Giappichelli, 2023.

MAGRINI E. I., Gli aeroporti e i servizi aeroportuali, in Stefano Zunarelli (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, Cedam, 2008, pp. 347-380.

MAFFEO D, PAPALE P. P., La privatizzazione delle società di gestione aeroportuale, in *Rivista di diritto dei trasporti*, 2011, pp. 45-90.

ORRÙ E., Tendenze evolutive e proposte di configurazione giuridica dei rapporti fra gli operatori aeroportuali e gli utenti dell'aeroporto, in M.J. Guerrero Lebrón, *Cuestione actuales del Derecho Aéreo*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 139-172.

ORRÙ E., Forme di responsabilità del gestore e del proprietario delle infrastrutture e degli impianti, in F. Morandi, U. Izzo, *L'aria*, volume 2, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 317-356.

PIRAS M., Assistenza a terra nel trasporto aereo. Profili privatistici, Torino, Giappichelli, 1999.

PIRAS M., Diritti esclusivi del gestore aeroportuale e concorrenza nei servizi di assistenza a terra (nota a Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2002, n. 33), in *Rivista di diritto dei trasporti*, 2003, pp. 179-181.

POLICE A., Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2010, pp. 255-270.

TULLIO L., Breviario di Diritto della Navigazione, Milano, Giuffrè, 2019.

FONTI E RIFERIMENTI NORMATIVI

Fonti

Codice della Navigazione;

Legge 7 agosto 1990, n. 241;

Legge 10 ottobre 1990, n. 287;

Direttiva comunitaria 15 ottobre 1996, n. 67;

d.lgs. 13 gennaio 1999, n.18;

d.lgs. 2 maggio 2006, n. 213;

d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (art. 67);

Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti – Edizione 2

Emendamento 9 del 23 ottobre 2014 (cap. 10);

Regolamento “Individuazione dei termini dei procedimenti amministrativi di competenza dell'ENAC” – Ed. 2 del 22 giugno 2015;

Regolamento (UE) n. 2018/1139 del 4 luglio 2018 – “Regolamento Basico”;

D.L. 19 maggio 2020, n.34 (Decreto Rilancio), convertito in Legge 17 luglio 2020,n.77;

Riferimenti normativi

Informativa tecnica ENAC – “Linee guida relative ad interventi per minimizzare l'uso di combustibile e ridurre le emissioni gassose”, Ed. 1 del 20 aprile 2009;

Regolamento (UE) n. 923 del 26 settembre 2012;

Regolamento per le Tariffe dell'ENAC 2013;

Regolamento (UE) n. 139 del 12 febbraio 2014;

Regolamento (UE) n. 1321/2014 del 26 novembre 2014, All. II - Parte 145;

Linee guida 2017/001 del 3 maggio 2017, “Separazione contabile per le imprese operanti nei servizi di assistenza a terra”;

Circolare ENAC GEN 01E, “La segnalazione obbligatoria degli eventi aeronautici (Mandatory Occurrence Reporting)” del 28 dicembre 2021;

Circolare ENAC GEN 02B del 13 maggio 2021, “Applicazione del Regolamento (CE)n.1107/2006 e qualità dei servizi erogati alle persone con disabilità e a mobilità ridotta nel trasporto aereo”;

Circolare ENAC GEN 06 del 31 ottobre 2014, “Qualità dei servizi nel trasporto aereo: le Carte dei servizi standard per gestori aeroportuali e vettori aerei”;

Circolare ENAC APT 19, “Regolamento di Scalo per gli aeroporti” del 26 ottobre 2005;

Programma Nazionale per la Sicurezza dell’Aviazione civile (PNS) per le parti interessate;

ICAO, DOC. 10121, “Manual on Ground Handling”, 2019;

ICAO, DOC. 9137 Airport Service Manual – Part 8 – Airport Operational Services;

IATA, Ground Operations Manual;

IATA, Airport Handling Manual;

Per lo specifico aeroporto: Regolamento di scalo redatto dal Gestore ed adottato da ENAC;

Carta dei servizi e Manuale d'aeroporto redatti dal Gestore ed approvati dall'ENAC.