

ALMA MATER STUDIORUM – UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DEI TRASPORTI EUROPEO
XXV CICLO
SETTORE CONCORSUALE 12/B1
SETTORE SCIENTIFICO DISCIPLINARE IUS/06

LA DISCIPLINA DELLA GESTIONE AEROPORTUALE E DEI
SERVIZI AEROPORTUALI NEL DIRITTO DEI TRASPORTI
EUROPEO E NAZIONALE

TESI DI DOTTORATO

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Stefano Zunarelli

Relatore:
Chiar.ma Prof. Alessandra Romagnoli

Presentata da:
Dott. Arber Gjeta

Esame finale anno 2013

INDICE

Capitolo I

Il Diritto dei Trasporti Europeo e l'incidenza sulla realtà aeroportuale: profili introduttivi

1. Proposito e attualità della ricerca (Premessa) p. 5
2. Ultimi sviluppi e nuovi scenari nel settore dei trasporti con specifico riferimento al diritto degli aeroporti p. 10
 - a. Metodologia di conduzione della ricerca e divisione dell'opera p. 14
3. Il diritto dell'Unione Europea e la sua incidenza nel diritto dei trasporti aereo p. 16
 - a. Le gestioni aeroportuali nel diritto dei trasporti europeo p. 23
 - b. L'attività di *handling* aeroportuale e la relativa liberalizzazione p. 25
 - c. Ulteriori problematiche in ambito aeroportuale: l'ambiente, la sicurezza aeroportuale e i corrispettivi nel diritto europeo (cenni) p. 27
 - i. La sicurezza p. 28
 - ii. L'ambiente p. 31
 - iii. Le tasse aeroportuali p. 34
 - iv. Il ruolo del gestore nella procedura della Slot Allocation p. 35

Capitolo II

Gli aeroporti e la gestione aeroportuale tra normativa internazionale, comunitaria e nazionale

1. Premessa p. 38
2. Il bene aeroporto: nozione e classificazione degli aeroporti p. 44
 - a. La nozione di aeroporto e il superamento del concetto di aerodromo in Italia p. 50
 - b. Il Piano Nazionale per lo Sviluppo Aeroportuale p. 55
3. I sistemi aeroportuali p. 56
 - a. Cenni sul concetto del hub and spoke system p. 60
4. La natura dinamica dell'impresa aeroportuale: la gestione dello scalo (l'esercizio aeroportuale) p. 62
 - a. Il rapporto tra i soggetti in ambito aeroportuale p. 71
5. La costituzione delle società di capitali per la gestione delle infrastrutture: il processo di privatizzazione quale fattore determinante nello sviluppo dell'aspetto gestore p. 75

Capitolo III

I servizi di assistenza a terra

1. Premessa p. 83
2. L'individuazione dei servizi svolti in ambito aeroportuale p. 86
 - a. I servizi di polizia, antincendio e di sicurezza negli scali p. 88
3. Il processo di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra p. 91
4. La disciplina italiana dei servizi di assistenza a terra: il D. Lgs. n. 18 del 1999 p. 96
 - a. Il libero accesso al mercato dei servizi di handling p. 97
 - b. Le limitazioni e le deroghe imposte al libero accesso p. 101
 - i. Le limitazioni p. 102

- ii. Le deroghe p. 103
- c. Le infrastrutture centralizzate p. 104
- 5. La proposta di regolamentazione della Commissione Europea nel
“Better Airport” Package p. 105

Parte II

Capitolo Unico

Le gestioni aeroportuali nel nuovo diritto dei trasporti albanese

1. Le ragioni che hanno portato alla codificazione nel trasporto aereo albanese p. 107
2. Le novità introdotte dal Codice Aereo Albanese sul piano istituzionale e sostanziale: la creazione di un diritto dei trasporti e delle infrastrutture aeroportuali p. 112
 - a. La costituzione dell’Autorità dell’Aviazione Civile quale ente di vigilanza del mercato aereo e delle infrastrutture p. 116
 - b. L’ammodernamento dell’Agenzia Nazionale del Traffico Aereo p. 119
 - c. Le principali novità di ordine sostanziale introdotte dal Codice Aereo p. 121
 - d. L’European Common Aviation Area: il fulcro del processo della riforma che ha portato all’emanazione del Codice Aereo p. 127
3. La regolamentazione delle gestioni aeroportuali profondamente incisa dall’emanazione del Codice Aereo p. 130
 - a. La “Legge Aeroportuale Albanese”: un breve commento all’Accordo di Concessione p. 141
4. Alcuni rilievi critici p. 146

Bibliografia p. 147

Allegato A p. 162

Allegato B p. 180

Capitolo I

Il Diritto dei Trasporti Europeo e l'incidenza sulla realtà aeroportuale:
profili introduttivi

1. Proposito e attualità della ricerca (Premessa)

La gestione aeroportuale è una parte importante all'interno di quella materia che noi oggi identifichiamo con il diritto del trasporto aereo, nato sotto l'egida della imponente disciplina del trasporto marittimo¹. Al seguito di una divisione inizialmente su basi accademiche il diritto dei trasporti aereo gode di una sua autonomia² che comprende, almeno nello studio, sia la sua

¹ Si rinvia al riguardo alle disposizioni del codice di navigazione italiano, frutto del lavoro della Scuola napoletana e del suo fondatore, Antonio Scialoja, il quale sosteneva l'autonomia, la specialità e l'unitarietà del diritto di navigazione, marittima e aerea. Quest'ultimo in verità era un trasporto elitario e accessorio alla navigazione marittima e per questo che si è proceduto per un codice unico in un processo di economia legislativa e normativa. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale, in Italia e all'estero, si veda: S. ZUNARELLI, M.M.COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, vol. I, Cedam, Padova, 2009, pp. 28-30; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 5-12.

² In questo senso l'autonomia e della particolarità disciplinare del trasporto aereo si vede, da importante dottrina, nella riforma del Codice di Navigazione italiano attuato nel 2005. Tuttavia, conclude l'Autore, non si è superato l'unitarietà della disciplina della navigazione delineata dal Codice. G. VERMIGLIO, *I profili istituzionali delle sanzioni amministrative nel trasporto aereo. Particolarità rispetto alla disciplina generale delle sanzioni amministrative* in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, C. POZZI (a cura di), *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 317

dimensione pubblicistica sia quella privatistica³, all'interno del più ampio diritto dei trasporti⁴. Nella professione legale invece, si riscontra una maggiore autonomia degli specialisti del diritto aereo che si integrano negli studi legali, compagnie aeree, aeroporti e compagnie di assicurazione.

³ È nota l'autonomia di cui gode il codice della navigazione italiano rispetto al diritto comune. P.P.C. HAANAPPEL, *The law and policy of air space and outer space: A comparative approach*, Kluwer Law International, the Hague, 2003, p. XIII-XIV. Tale autorevole dottrina sottolinea la tesi che, accademicamente, con la Prima Guerra Mondiale inizia il periodo dell'autonomia del diritto aereo, dovendosi considerare il diritto aereo come "an independent branch of law, an independent field of teaching, research and writing". Comunque l'Autore è cosciente di due considerazioni riguardo il diritto aereo e i suoi specialisti: i) i giuristi che si occuparono erano "academically oriented" e ii) specialisti del diritto marittimo. Sulle ultime considerazioni riprese da prof. Haanappel vedi W. P. HEERE, *International bibliography of air law 1900-1971*, Sijthoff, Leiden, 1972, p. 7 e ss.

Fondamentalmente l'Autore non scorda la dipendenza sul piano teorico della materia dalle altre branche classiche e più ampie del diritto difendendo una mancanza di autonomia sul piano teorico. P.P.C. HAANAPPEL, *The law and policy of air space*, op. cit., p. XV

In una chiave comparativa riguardo alla legislazione aerea bisogna fare alcune considerazioni di tecnica legislativa in alcuni paesi europei. Riguardo alla parte aerea il codice italiano ha 578 articoli mentre diversa scelta ha fatto, per esempio, il legislatore olandese il quale nel libro 8 del codice civile («Transport law and means of transport») ha previsto una disciplina generale per tutti i tipi di trasporto (articoli da 1-159) e nel titolo V «Air Law» dispone in circa 400 articoli. In Germania, invece, la normativa cardine del trasporto aereo è la *Luftverkehrsgesetz* (Atto di Aviazione Civile Tedesca) con 72 sezioni, alla quale si riferisce di frequente come la «Costituzione dell'aviazione», mentre altre previsioni vengono definite nella *Luftsicherheitsgesetz* (Atto sulla Sicurezza Aerea), Atto di Costituzione del Autorità Federale di Aviazione e da numerosi altre leggi e regolamenti attuativi del Atto. Cfr. M. GEISLER, M. BOEWE, *The German civil aviation act*, Eleven Pub., The Hague, 2009, pp. 1-12

In Italia attenta dottrina lo definisce in termini di un "connubio fra norma di diritto privato e norma di diritto pubblico nella tessitura regolamentare della materia nautica, che risponde alla richiesta di completezza della disciplina" legandola ai profili di organicità dell'istituto esercitorio. Vedi M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, Tomo II, ESI, Napoli, 1994, p. 408-409

⁴ Sulla nascita del diritto dei trasporti come una categoria che include sia il trasporto marittimo e quello aereo e si rinvia a G. ROMANELLI, *Riflessioni sulla disciplina del contratto di trasporto e sul diritto dei trasporti* in *Diritto dei Trasporti*, 1993, p. 295 e ss.; S. ZUNARELLI, *Il diritto del mercato del trasporto* in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, (a cura di) F. GALGANO, Cedam, Padova, p. 1 e ss.; E. FANARA, *Le assicurazioni trasporti: definizioni e profili generali* in AA. VV., *Profili giuridici delle assicurazioni contro i rischi dei trasporti: stato dell'arte e evoluzione*, Messina, 1996, pp. 16 e ss. Contra L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e diritto aeronautico al diritto della navigazione ed al diritto dei trasporti* in *Diritto dei Trasporti*, 2004, n. 1, p. 8 e ss.; M. GRIGOLI, *Profili di diritto dei trasporti nell'attuale realtà normativa*, Zanichelli, Bologna, 2003

L'autonomia in pratica si integra con un alto grado di interdisciplinarietà, necessaria nella complicata e sofisticata società di oggi.

Anche ai fini accademici la gestione aeroportuale e i servizi connessi è collocata all'interno del diritto aereo. Perché si configuri il "trasporto aereo" (nozione dinamica base che caratterizza il diritto del trasporto aereo) si ha la necessità di un accordo tra due paesi – un permesso di volo designato – una finestra di orario di decollo e atterraggio e la regolamentazione delle relative attività connesse, affinché si svolgano in situazione di *safety*, quale *conditio sine qua non* di tutte le attività di aviazione⁵. Tuttavia, la migliore dottrina sente il bisogno di una trattazione separata della materia diritto aereo in senso stretto e quella della disciplina aeroportuale, benché i due ambiti sono tra di loro contigui. Questo è legittimato da esigenze contrapposte fra gli operatori dei due settori e delle problematiche peculiari per ciascuno⁶.

In ultima considerazione possiamo sostenere che gli sviluppi legislativi, sia nel diritto aeronautico e in quello marittimo, portano all'abbraccio della impostazione di un diritto dei trasporti inclusivo di ogni forma dell'attuazione del fenomeno trasporto, scollegandosi al solo fenomeno dell'esercizio nautico quale elemento caratterizzante della disciplina.

Dopo gli indubbi sviluppi politici e legali tendenti all'uniformazione incorsi durante questi anni in riguardo ai primi due fattori (basti ricordare le aperture agli accordi Open Sky da parte del mercato transatlantico e della creazione del mercato unico da un lato, e degli sforzi enormi sul programma

⁵ L. WEBER, *International Civil Aviation. An Introduction*, Kluwer Law International, 2007, p. 6

⁶ R. INVERNIZZI, M.A.SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti in Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di AA. VV., II tomo, Giuffrè, Milano, 2007, p. 2042. Gli Autori portano come esempio il contenzioso in Italia riguardo i cc.dd. "requisiti di sistema" riguardante la ripartizione fra di loro dei utili e oneri legati alla gestione e disponendo soprattutto un nuovo meccanismo di determinazione dei diritti aeroportuali. Sui requisiti di sistema e il suo iter legislativo nella gestione aeroportuale vedi: P. PALMA, *Gestioni aeroportuali, requisiti di sistema e nuovo diritto aeronautico* in *Diritto del Turismo*, nr. 4, 2006, p. 321 e ss.; G. MASTRANDREA, *Le nuove competenze delle istituzioni nel nuovo codice* in B. FRANCHI, S. VERNIZZI (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Giuffrè, 2007, p. 145

SESAR e Galileo riguardo al secondo fattore) è inevitabile non sostenere che anche il mercato della gestione delle infrastrutture e del trasporto aereo a terra costituisce un fattore determinante del trasporto aereo con una più stretta necessità di uniformazione del quadro regolamentare.

Un sentiero tendente all'uniformazione legislativa sta percorrendo da qualche tempo l'UE, organizzazione regionale da sempre sensibile alla necessità di uniformazione del diritto e alla creazione del mercato unico quale suo principio cardine⁷, tendendo a predisporre regole uniche per regolare vari aspetti del mercato aeroportuale. I settori più incisi sono stati i servizi di assistenza a terra, l'allocazione degli slots e le tasse aeroportuali. Il primo documento europeo che si occupa della materia è il Regolamento 95/93 sull'allocazione degli slots che ha avuto seguito con Direttiva 96/67/EC sul libero accesso nel mercato dei servizi di assistenza a terra e ultimamente con la Direttiva 2009/12/EC sulle tasse aeroportuali (unico atto in materia), tuttora in fase di attuazione.

Rileva notare che l'arco temporale in cui si sono maturati questi sviluppi è correlato, e segue la liberalizzazione del mercato riguardante il traffico aereo attuato nell'1 gennaio 1993⁸. Tale importante evento, la liberalizzazione del mercato, ha maturato la necessità di una regolamentazione della parte riguardante la gestione del trasporto aereo a terra nelle singole infrastrutture, che è stato il settore nei quali la liberalizzazione si è attuata per ultima e lentamente⁹.

⁷ Vedi sul diritto dell'Unione Europea e la realizzazione del mercato unico come obiettivo primario dei Trattati (da Roma a Lisbona) G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2012

⁸ Un excursus sulla liberalizzazione offre anche F. MUNARI, *La prassi comunitaria in tema di libera prestazione dei servizi nel settore dei traffici aerei tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze degli Stati membri* in E. FANARA (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo*, CUST, Messina, 2000, p. 40 e ss.

⁹ Gli ultimi 30 anni sono stati caratterizzati dalla radicale liberalizzazione delle varie parti del trasporto aereo negli USA e nell'Unione Europea. La liberalizzazione e i cambiamenti intercorsi hanno avuto un loro effetto anche sulla gestione delle infrastrutture, essendo comunque un effetto lento, "but nevertheless provided some complementary effects". Gli vettori aerei e gli aeroporti saranno i primi a beneficiare dei cambiamenti delle regole internazionali. K. BUTTON, *Europe and developments in the transatlantic air market* in D.

Nel momento in cui scriviamo, possiamo affermare che cambiamenti dello stesso tenore stanno accadendo in questo mercato tra i quali si menzionano la rinnovata era degli accordi Open Sky, il progetto SESAR in congiunta con l'Eurocontrol e il progetto Galileo.

Quale futuro legislativo si prospetta per la gestione del bene aeroporto? Quale sarà la sua dimensione legale su questioni importanti sulle quali esiste una normazione europea come l'allocazione delle bande orarie, tasse aeroportuali e assistenza a terra oppure su quelle che hanno un carattere prevalentemente nazionale? E infine, quale sarebbe la strada da seguire per regolare il nuovo mercato aeroportuale che è passato dalla idea della competizione per il mercato esplorando anche la competizione nel mercato, con aeroporti che si comportano come operatori in concorrenza tra loro?

Tutti questi sforzi si concentrano a garantire l'ottenimento del maggior vantaggio non solo per l'industria come tale, ma anche per gli utenti finali dei servizi di trasporto aereo, perché senza la mobilità dei cittadini non si può parlare di libera circolazione e di un mercato unico efficiente. La realizzazione degli obiettivi primari dell'Ue, quelli di continuità territoriale¹⁰ e di mobilità¹¹ è di fondamentale importanza e perciò

DE JONG, B. KAASHOEK, W. ZONDAG (eds.), *Blu skies or storm clouds? Essays on public policy & air transport*, Airlines Magazines Foundation Science Guide, 2008

Autorevole dottrina ha da tempo spostato l'attenzione del diritto aereo dai problemi relativi alla negoziazione bilaterale dei diritti di traffico verso problemi come quelli fiscali, ambientali e di infrastruttura e la creazione di un mercato unico Usa-UE come un primo passo verso la liberalizzazione globale. P. VAN FENEMA, *The EU-US aviation agreement: new possibilities and remaining challenges*, ivi., p. 40; P. MENDES DE LEON, *A new step toward global liberalization: the creation of a regional, transatlantic market for air transport services*, ivi.

¹⁰ *Amplius* in S. ZUNARELLI, *Servizi aerei e continuità territoriale* in *XXXIV jornadas latinoamericanas de derecho aeronàutico y espacial*, CEDAM, Padova, 2010, pp. 349 e ss.

¹¹ Il diritto alla mobilità sta passando da un diritto di ordine programmatico per i governi in un diritto tutelabile e riconosciuto per tutti i cittadini europei, e non solo come mobilità garantita alle persone disabili. Basti considerare la sua finalizzazione all'art. 36 della Carta di Nizza, parte integrale del progetto sulla Costituzione Europea. Letteralmente l'art. 36 prevede che "L'Unione riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale ... con lo scopo di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione". La natura programmatica o meno del diritto alla mobilità, anche se il Trattato di Lisbona si

va presa in considerazione anche l'importanza sociale di questa industria. La mobilità e i servizi pubblici essenziali da garantire alla cittadinanza, intesa come comunità, costituiscono oggi una nuova dimensione della materia giustraportistica¹². In riguardo alla concezione del trasporto aereo quale servizio pubblico si sostiene che la Comunità Europea ha bilanciato il raggiungimento degli obiettivi del realizzo del mercato interno con quelli sociali di servizio pubblico percorrendo tre strade diverse: sostenendo che alcuni servizi pubblici ricadono fuori dall'ambito di applicazione del diritto europeo della concorrenza (quali ad esempio la sicurezza sociale); tollerando alcuni accordi anticoncorrenziali che sono finalizzati all'attuazione dei pubblici servizi; ponendo degli obblighi o oneri di servizio pubblico¹³.

2. Ultimi sviluppi e nuovi scenari nel settore dei trasporti con specifico riferimento al diritto degli aeroporti

Da questi propositi nasce anche il piano di ricerca che si svilupperà nelle seguenti pagine. Questo contributo mira a portare luce sulla dimensione europea della gestione aeroportuale, gli strumenti giuridici che regolano tale attività e l'effettivo impatto sulla legislazione nazionale, senza tralasciare i profili esclusivi che quest'ultima regola. In una materia di

esprime espressamente che la Carta di Nizza è parte integrante della normativa europea, è ancora dibattuta in dottrina. Per una revisione dottrinale sul tema vedi: O. PORCHIA, *Alcune considerazioni sull'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: l'accesso ai servizi di interesse economico generale* in *Il Diritto dell'Unione Europea*, nr. 4, 2002, p. 641

¹² Considerazioni rafforzate in un precedente lavoro in lingua albanese. A. GJETA, R. SHTINO, *Kompetencat e qeverisjes vendore në fushën e transportit publik urban: e drejta për mobilitet e qytetarëve dhe modelet më të përshtatshme të menaxhimit të transportit publik urban. leksione nga vendet e BE (Italia dhe Britania e Madhe)* in *Jus&Justitia*, n. 5, 2011 (Le competenze del governo locale nel campo del trasporto pubblico locale: il diritto alla mobilità dei cittadini e i modelli più adatti a gestire il TPL. Lezioni dai paesi UE: Italia e Gran Bretagna)

¹³ G. MONTI, *EC Competition law*, Cambridge University Press, 2007, p. 486

carattere prevalentemente pubblico e nel progetto di formare un diritto sostanziale europeo si deve tener conto senza dubbio da parte del legislatore comunitario delle specificità nazionali e locali¹⁴.

Il diritto degli aeroporti è una materia di rilevante importanza nel settore dei trasporti¹⁵ e di indubbio fascino accademico. Perciò, la mia ricerca, sotto il primo profilo prende spunto dalle comunicazioni delle più alte autorità europee come per esempio il discorso tenuto dal Commissario per i Trasporti Siim Kallas in occasione della presentazione del pacchetto “Better Airport”, il quale evidenzia le attuali inefficienze del mercato aeroportuale e presenta le proposte d’intervento comunitario nelle seguenti direzioni: allocazione degli slots; assistenza a terra; profili ambientali e di inquinamento acustico¹⁶.

Sotto il secondo profilo, giova menzionare in queste prime righe gli importanti contributi dottrinali e monografici sul tema degli aeroporti, di diritto pubblico o privato, i quali si fermano sulla necessità di trattare la

¹⁴ A. PADOA SCHIOPPA, *Italia ed Europa nella storia del diritto*, Bologna, Il Mulino, Bologna, 2003 p. 563

¹⁵L’economista harvardiano John Keneth Galbraith ha osservato che “[i]n all countries the economic system depends on and develops from the State financing of highways, airports, postal services and urban infrastructure of the most diverse and essential sort” come citato da P. S. DEMPSEY, J. B. MCDANIEL, *Legal research 2 “Legal aspects of airport programs”*, ACRP Project 11-01, 2008, p. 3

¹⁶S. KALLAS, “*Better Airports” Package – boosting capacity, promoting quality*, 2011 (Speech/11/840). E’ appena il caso di citare le specifiche parole del Commissario per i Trasporti, il quale si esprime in questi termini: “For geographical and historical reasons Europe is a ‘world hub’ connecting flights across all 5 continents. ... But we face a major ‘capacity crunch’. ... We are reforming the Single European Sky to increase capacity in the air. Now we need to come down to earth. Airport operators and airlines are doing a good job. But they are currently working with one hand tied behind their back. ... We need to remove the bottlenecks at airports”. Il Commissario identifica poi le problematiche nella inefficienza della allocazione delle bande orarie, nel numero dei prestatori di attività di handling in uno singolo scalo e nel miglioramento della normativa sul livello dell’inquinamento acustico. Perciò la proposta della Commissione si presenta con la necessità di creare nuove regole per la compravendita degli slots, l’apertura della prestazione dei servizi a terra in ogni singolo scalo ad almeno 3 operatori e il giusto bilanciamento tra accettabili livelli di rumore e il bisogno di trasporto dei utenti.

regolamentazione aeroportuale in un modo unitario¹⁷. Tali studi partono dalla necessità di una nuova proposta di regolamentazione dopo aver fotografato gli sviluppi dell'economia degli aeroporti. Brevemente, l'indagine di Riguzzi sulla gestione aeroportuale, per esempio, ha alla base “un netto e radicale mutamento di prospettiva, posto che il centro focale di una analisi in questa direzione si sposta da un'ottica oggettiva ad una soggettiva, dallo studio dell'aeroporto quale bene al soggetto che esercita un determinato servizio nell'ambito aeroportuale” staccandosi dallo studio di aeroporto come bene statico e avallando la natura dinamica della nozione “gestione”¹⁸ dello scalo.

In secondo luogo si porta l'esempio dell'opera di Salerno. L'Autrice nella premessa sulla evoluzione della disciplina degli aeroporti pone l'accento sulla stretta correlazione tra liberalizzazione degli servizi aerei e il contemporaneo congestionamento dei terminali, che ostacola una concezione di libero mercato e “compromette l'efficienza del settore dei trasporti aerei”¹⁹.

Infine, si può fare riferimento in questa prima battuta anche a dottrina estera sensibile alla materia del diritto degli aeroporti, quale l'opera monografica di Abeyratne. L'Autore ha un approccio molto pragmatico verso ciò che egli definisce il diritto del *business* aeroportuale, inteso come il momento dinamico della gestione, ponendo al centro della ricerca tutti i diritti, i doveri e le responsabilità dell'ente gestore. In quest'ottica l'Autore parte dal mutamento della definizione dell'aeroporto sostenendo che “the

¹⁷ Possiamo menzionare tra gli studi monografici M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Cedam, Padova, 1984; R. ABEYRATNE, *Airport business law*, Authorhouse, 2009 mentre da ultimo in dottrina si segnala F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, ESI, Napoli, 2011. Giova ricordare anche i capitoli di opere collettanee dedicati alla trattazione dei vari profili della gestione aeroportuale come si riscontra per esempio nel E.I. MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali in Il diritto del mercato di trasporto*, a cura di S. ZUNARELLI, Cedam, Padova, 2008 oppure R. INVERNIZZI, M.A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, op. cit., 2007

¹⁸ M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, cit., p. 1

¹⁹ F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, cit., pp. 5-6

traditional definition of an airport is being reshaped and refined to accord with the fact that airports are now complex industrial enterprises”²⁰.

È appena il caso di rilevare che anche a un livello più generale di diritto dei trasporti il carattere preminentemente internazionale la colgono appieno alcuni manuali di diritto delle navigazioni e dei trasporti, nelle pagine dei quali si dà una indubbia rilevanza alla normativa internazionale uniforme e unitaria²¹. La natura e l’origine internazionale del diritto della navigazione e dei trasporti si determina anche dalla sua origine globalizzata, in continuazione della tradizione giuridica segnata dalla *lex mercatoria*²². Nel caso specifico italiano rileva molto la codificazione attuata in passato e la costante tendenza verso un modello decodificato²³ da lungo seguito dagli studiosi del diritto della navigazione, i quali da sempre hanno auspicato un processo di profonda organica riforma²⁴.

²⁰ R. ABEYRATNE, *Airport business law*, cit., p. V

²¹ Si limitiamo a menzionare per tutti S. ZUNARELLI, M.M.COMENALE PINTO, *Manuale*, op. cit.; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e accesso al mercato*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2011.

Tuttavia, è appena il caso di porre l’accento che la natura «internazionale» del trasporto è condizione necessaria perché le convenzioni di diritto uniforme vengano applicate. A questo proposito bisogna fare una divisione fra strumenti internazionali che disciplinano solo casi che hanno il carattere di «internazionalità» e gli altri strumenti che si applicano anche alle situazioni che sono interne a un determinato ordinamento nazionale. A titolo esaustivo sul concetto di internazionalità della materia e delle convenzioni come fonti di diritto vedi per tutti S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale*, op. cit., pp. 50-54

²² A. XERRI, *Diritto della navigazione: attualità e prospettive nel secolo della globalizzazione* in *Rivista del Diritto della Navigazione*, n. 1, 2010, p. 287

²³ M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, tomo I, ESI, Napoli, 1993, p. 6-7. L’Autore poneva il problema dell’auspicato aggiornamento organico della normativa di regime codicistico.

²⁴ Precedentemente in dottrina giuridica si veda M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, Tomo II, ESI, Napoli, 1994, pp. 405-413. L’Autore si esprimeva in termini di “macroscopici ritardi ed eclatanti inadeguatezze nell’assetto della materia” e che solo in tempi recenti “è stata operata una cospicua, ma disorganica, emanazione di provvedimenti legislativi e regolamentari, nell’affannoso, e spesso maldestro, tentativo di recuperare le molteplici occasioni perdute nell’avviare una incisiva opera riformatrice dell’ormai anacronistico quadro normativo, cristallizzato nel vetusto regime codificato”. L’Autore critica la posizione assunta dall’Italia nel processo di rinnovamento al quale si è sottoposta la normativa uniforme e sovranazionale e pone l’accento sui limiti della normativa interna per disciplinare il fenomeno nautico.

Si spera che una simile strada possa percorrere anche quest'opera, la quale si propone di portare di nuovo la realizzazione della consapevolezza non solo di unitarietà del diritto aeroportuale ma anche, sulla scia dei principi generali che guidano il diritto dei trasporti, di profili di uniformità realizzabili su base di integrazione regionale²⁵. Perciò nelle seguenti pagine si illustrerà la disciplina europea del settore aeroportuale e, contemporaneamente, la regolamentazione che il diritto interno dà alla materia.

2.1. Metodologia di conduzione della ricerca e la divisione dell'opera

La metodologia usata nella ricerca giuridica ha una rilevanza e importanza per gli operatori²⁶ e non è una duplicazione inutile o pleonastica. Contrariamente da quanto generalmente si pensa anche nella scienza giuridica la metodologia è un fattore rilevante nell'attuazione della ricerca²⁷. Nella ricerca giuridica la metodologia principalmente si evince dal tipo di saggio o di opera che si propone alla comunità degli studiosi. Un diverso carattere scientifico dal punto di vista qualitativo ha un articolo di dottrina, una nota a sentenza o un commento mentre sul piano quantitativo parlando si nota la diversa incidenza e approfondimento che portano i contributi in

²⁵ Sull'importanza del diritto uniforme sopranazionale nell'ambito del diritto uniforme convenzionale vedi A. XERRI, *Diritto della navigazione: attualità e prospettive*, op. cit., p. 295

²⁶ Fondamentalmente la scienza giuridica deve aumentare la conoscenza e non può essere una eccezione alle altre scienze. Il carattere della ricerca giuridica accademica dipende molto nel tipo di domanda posta (quale è la legge attuale, come funziona la legge, come deve essere la legge) e nella corrispondente risposta data. K. WAALDIJK, *The character of scholarly legal research: paradigms, problems, questions, hypotheses, sources, methods. A menu, text for the course Research Methods in Law*, Graduate School Leiden, 2009, p. 1

²⁷ Si critica la scienza giuridica per non essere "scientifica" al punto giusto per esprimersi con le parole di prof. Waaldijk. K. WAALDIJK, *The Character of scholarly legal research*, cit., p. 3

opere collettanee o libri, la monografia o il trattato²⁸. Fondamentalmente, nella ricerca giuridica non esiste un bisogno per illustrare il metodo di ricerca in un paragrafo o capitolo a se. Tuttavia si sente il bisogno ai fini di questo lavoro di aggiungere due righe al metodo di conduzione della ricerca e al consolidamento delle posizioni espresse.

In brevi termini, quest'opera mira a portare un contributo unitario di stampo monografico sulla gestione aeroportuale e sui servizi aeroportuali nel diritto europeo e nazionale, tenendo conto della frammentazione della regolamentazione a vari livelli e perciò del bisogno di fare una ricerca che include diversi caratteri fattuali, teorici e normativi in una chiave descrittiva e comparativa della materia²⁹.

Ho ritenuto importante per la mia ricerca illustrare anche il funzionamento del sistema aeroportuale nel diritto dei trasporti albanese per dare uno sguardo al modo di acquisizione del diritto europea in un ordinamento esterno alla UE. L'Albania nutre ambizioni nel quadro del processo d'integrazione l'adesione al mercato unico europeo nel campo del trasporto aereo è fondamentale. Queste considerazioni sono correlate con le politiche dell'Unione riguardo alle relazioni internazionali nella materia del trasporto (possiamo menzionare i progetti Sesar e la European Common Aviation Area). In secondo luogo, ho effettuato una literature review, nei limiti della mia competenza scientifica, della dottrina economica nei specifici temi trattati visto l'interdisciplinarietà della materia dei trasporti e la sentita necessità di tenere conto dei rispettivi risultati di ricerca³⁰.

²⁸ J. HARTLEY, *Academic writing and publishing. A practical handbook*, Routledge, London, 2008; T. S. KANE, *The Oxford essential guide to writing*, New York, 1988

²⁹ Bisogna tener conto che raramente un opera scientifica e un studioso può essere nella posizione di esaurire e di studiare tutte le fonti su un determinato argomento. K. WAALDIJK, *The Character of scholarly legal research*, op. cit., p. 4

³⁰ In specifico riferito al tema della regolamentazione degli aeroporti si nota che “[l]egal scholars writing in the area of transportation regulation rarely incorporate or discuss the application of economic principles in reaching their conclusions. Economists are often equally insular, as revealed by their published articles which make few references to legal factors or decisions. . . ., it is clear that a full understanding of airport regulation requires a cross-fertilization of legal and economic principles, and the application of both”. R. HARDAWAY, *Economics of airport regulation in 20 Transpo. L. J.* 47, 1991-1992, pp. 48-49

3. Il diritto dell'Unione Europea e la sua incidenza nel diritto dei trasporti aereo

Il trasporto aereo ha avuto da sempre una regolamentazione peculiare e difficile dettato da ragioni storiche e politiche³¹. Se nel trasporto marittimo vige l'antico principio della libertà dei mari³², in quello aereo possiamo parlare delle "(non)libertà dell'aria"³³, condizionando gli sviluppi dell'intera industria, compreso le infrastrutture e le attività a terra.

Indubbia importanza gli si è riservata alle infrastrutture e ai servizi aeroportuali a livello di diritto internazionale uniforme. Infatti, con lo stabilirsi del cc.dd. sistema di Chicago l'art. 15 metteva in chiaro l'importanza delle operazioni finalizzati all'approdo delle aeromobili in condizioni di sicurezza³⁴. Va però precisato che all'epoca le infrastrutture

³¹Il sistema di Chicago era figlio della negoziazione dopo la Seconda Guerra Mondiale e, come nella precedente esperienza della Convenzione di Parigi (1919), fu improntato da un risalto della sovranità degli Stati sopra i cieli. Sul piano economico invece trionfo un meccanismo dirigitico sostenuto da parte britannica, con un ruolo preponderante delle compagnie di bandiera costituite con capitale pubblico. Fu respinto il tentativo statunitense di orientare il mercato del trasporto aereo verso la libera prestazione dei servizi. S. ZUNARELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Manuale*, op. cit., p. 10. Vedi *amplius*, S. ZUNARELLI, A. PULLINI, *I servizi di trasporto aereo* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il mercato del diritto dei trasporti*, Cedam, Padova, 2008, p. 13 e ss.

³² Il dibattito sulla libertà dei mari ha radici al 16 e 17 secolo quando si scontrarono le posizioni di Olanda, propensa a un mare libero a tutti, e Inghilterra, sostenendo che il mare aperto fosse soggetto alla conquista di una determinata nazione. Si veda al proposito il dibattito tra Grotius ("*Mare Liberum*", 1609) e Selden ("*Mare Clausum*", 1635)

³³Per un lettura del sistema delineato a Chicago da un punto di vista statunitense si veda P. B. LARSEN, J. C. SWEENEY, J. E. GILLICK, *Aviation law: Cases, laws and related sources*, Martinus Nijhoff Pub., Leiden-Boston, 2012, p. 36-39. Dai lavori della Conferenza sostanzialmente vennero definiti due impostazioni. La delegazione britannica argomentava per un "orderly market development" mentre quella statunitense propose la politica degli "open skies".

³⁴Testualmente l'art. 15 della Convenzione rubricato come "Airport and similar charges": "Every airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the

furono considerate in seno alla Convenzione (si veda l'art. 28 oppure art. 71) come *facilities* che ciascun Stato deve provvedere nel proprio territorio al fine di facilitare la navigazione aerea internazionale, prendendo una rilevanza primaria solo riguardo ai profili di sicurezza.

Il Trattato Unico, benché non da una definizione del concetto “trasporti”, si occupa di detta industria in un titolo separato poiché sin dalle prime considerazioni esso è stato visto come “crucial for the establishment of a common market” visto l'esistenza di sistemi d'intervento nazionali di forte natura divergente³⁵. L'industria del trasporto aereo e le relative infrastrutture furono assoggettate all'applicazione delle norme del Trattato gradualmente. Brevemente si accenna in queste prime considerazioni riguardanti un inquadramento storico al difficile iter verso la totale applicazione delle norme del Trattato al settore trasporti.

Il Trattato di Roma non si occupava in modo specifico del trasporto. Tuttavia, la materia rimaneva comunque sottoposta ai principi generali in tema di concorrenza e libera circolazione di beni, persone e servizi secondo i disposti del titolo VI, rubricato sotto la voce “Trasporti” anche se si esprimeva nello stesso tenore dell'attuale art. 90 del TFUE (ex art. 70 TCE) ponendo in capo agli Stati membri l'obbligo di perseguire gli obiettivi dei trattati nel “quadro di una politica comune dei trasporti” e di garantire il raggiungimento degli obiettivi dei servizi pubblici essenziali, specialmente nelle rotte non remunerative³⁶.

use, by aircraft of every contracting State, of all air navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation.”

³⁵ P.J. SLOT, *Sectorial policies (Transport)* in *The law of the European Union and the European Communities*, (eds.) A. MCDONNELL, P.J.G. KAPTEYN, K. MORTELMANS, C.W.A. TIMMERMANS, Kluwer Law International, IV ed, 2008, p. 1172. L'Autore nel trattare le politiche del trasporto pone l'accento sul suo carattere speciale e internazionale.

³⁶ R. VERLOREN VON THEMAT (ed.), *European competition law. Materials and case extracts*, Kluwer, 2011, pp. 256-259. L'autore pone l'accento sul settore dell'aviazione civile come “un eccellente esempio di come un processo di piena liberalizzazione può essere compatibile con il mantenimento dei oneri di servizio pubblico” (ivi., p. 259)

Nell'Unione Europea si possono individuare alcune fasi e diversi attori che hanno portato alla totale applicazione della legislazione comunitaria al settore dei trasporti. Un inizio al rallento si segnala nella fase 1958 – 84 con una “falsa alba per una politica comune del trasporto aereo ... quando si è pensato per un periodo che l'Europa poteva camminare velocemente verso la creazione di una linea aerea multinazionale e una gestione del suo spazio aereo” proposto dal ministro italiano degli esteri Sforza³⁷. Tale fase ha partorito la creazione di diverse organizzazioni regionali europee quali ECAC (European Civil Aviation Conference), stabilita nel 1955, e l'EUROCONTROL, l'organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea stabilita con la convenzione del 1960. Essa si concluse all'adozione del primo Memorandum sulla politica del trasporto aereo, il documento CEC (1979), il cui risultato finale era l'adozione della Direttiva 83/416 che liberalizzava le condizioni nelle quali i Stati membri avrebbero approvato i servizi aerei tra di loro, attuati tra i piccoli aeroporti regionali della Comunità con aerei di piccola stazza³⁸.

In una seconda fase, che coincide con gli anni 1984 – 92, si è attuato il mercato interno dei servizi di trasporto aereo³⁹. Sulla scia della *deregulation*⁴⁰ statunitense anche le istituzioni comunitarie colgono l'occasione per attuare la liberalizzazione del mercato dei servizi aerei,

³⁷ H. STEVENS, *Transport policy in the European Union*, Palgrave MacMillan, 2004, p. 145. In questa sede è appena il caso di accennare al fatto che per vedere un intervento della Corte di Giustizia bisogna aspettare gli anni '70 e '80 con sentenze come *French Seamen's* (1974), *Caso Parlamento v. Commissione* (1983), *Olympic Airways* (1985), *Nouvelles Frontières* (1986) e *Ahmed Saeed* (1989). Vedi infra

³⁸ H. STEVENS, *Transport policy in the European Union*, op. cit., p. 147

³⁹ Per una dettagliata fotografia dei momenti politici chiave e delle personalità che hanno contribuito all'estensione della applicazione al settore del trasporto aereo della legislazione comunitaria e delle disposizioni del Trattato Unico si veda H. STEVENS, *Transport policy in the European Union*, op. cit., pp. 147-153

⁴⁰ Rimarcato in dottrina come l'inizio dell'era moderna del trasporto aereo. M. Levine, *Air transport demand: What drives it? How can we cope?* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport law and policy in the 1990s: controlling the boom*, Dordrecht, 1991, p. 9-10. L'Autore afferma che i periodi di crescita del traffico aereo stimolano dei cambiamenti sia riguardo alle infrastrutture sia nel clima politico, portando ad esempio che negli USA il boom ha portato pressione affinché si facesse un migliore uso delle capacità esistenti provocando inoltre “explosive growth at historically underused airports” (ivi., p. 11)

tuttavia in maniera graduale, facendo tesoro dell'esperienza statunitense⁴¹. In primo luogo bisogna menzionare il ruolo che ha avuto la Commissione subito dopo l'approvazione dello Single European Act. Il muoversi da una votazione a unanimità verso una votazione a maggioranza qualificata all'interno del Consiglio ha fatto possibile i primi interventi incisivi nel settore del trasporto aereo diretti a creare un mercato unico, come in tutti i settori economici. L'adozione della SEA fu per gli stati membri un impegno di stabilire un mercato unico entro 31 dicembre 1992, anche se all'epoca era solo una dichiarazione di volontà politica⁴².

Ancor prima di tale atto sarebbe il caso di menzionare altri sviluppi di *soft law* e giurisprudenziali. Il primo documento che ha dato spunto alla sua realizzazione si considera il secondo Memorandum del 1984 (CEC 1984) e subito dopo il Primo Pacchetto (Direttive 87/601 sulle tariffe di passeggeri e merci, 87/602 la capacità dei passeggeri e l'accesso alle rotte comunitarie, e i Regolamenti 3975/87, 3976/87 con i quali si stabilivano le regole di concorrenza nel settore del trasporto aereo e le esenzioni). Il Secondo Pacchetto ha modificato sostanzialmente il primo e ha posto le basi per una politica e effettivo mercato unico (con la Direttiva 91/670 riguardo al riconoscimento reciproco delle licenze rilasciate da ciascun Stato membro)⁴³.

Le sentenze storiche che hanno spianato la strada alla totale applicazione delle norme del Trattato di Roma al settore dei trasporti, è in particolare a quello più problematico, al trasporto aereo, sono 5. Il primo intervento della Corte di Giustizia fu con la cc.dd. decisione *French Seamen's*, nella quale la Corte si pronunciò nel senso che le previsioni

⁴¹ R. INVERNIZZI, M.A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, cit., p. 2033

⁴² P. S. DEMPSEY, *European aviation law*, Kluwer Law International, The Hague, 2004, pp. 24-25. Un ruolo determinante nella liberalizzazione del mercato aereo e della regolamentazione economica del trasporto aereo internazionale ha anche l'ICAO. R. ABEYRATNE, F. GASPARI, *The ICAO role in liberalization and the trouble with air transport* in *Rivista del Diritto della Navigazione*, n. 2, 2011, p. 535 e ss.

⁴³ Vedi per tutti S. ZUNARELLI, *Servizi aerei (voce)* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, 1990, pp. 375 e ss.

generali del Trattato istitutivo sono applicabili al settore dei trasporti anche se non esiste ancora una specifica regolamentazione in tal senso⁴⁴.

Con una distanza di quasi 10 anni la Corte si pronunzia di nuovo su una causa tra il Parlamento contro il Consiglio, chiedendo il primo di realizzare una dichiarazione riguardo al fallimento e inattività del Consiglio di attuare una politica comune dei trasporti. La più significativa vittoria in questa decisione fu l'ammissibilità della richiesta e il fatto che il Consiglio poteva essere messo davanti alla responsabilità per omessa azione⁴⁵. Nella sentenza Olympic Airways la Corte affermò che, nonostante il trasporto aereo non è soggetto all'applicazione della normativa europea sulla libera concorrenza (l'art. 85 Trattato CE) in quanto godeva di una esenzione di settore, i servizi di assistenza a terra non fossero inclusi in questa ombrella di protezione, e perciò soggetti alla normativa generale prevista nel Trattato⁴⁶.

Una diversa questione aveva alla base la *Nouvelles Frontieres* del 1986, considerata come la sentenza che ha avuto un ruolo cruciale riguardo al settore aereo⁴⁷. Essa disponeva sulla prerogativa degli stati membri di regolare i prezzi dei biglietti venduti dentro i loro confini e l'applicazione delle norme del Trattato al trasporto aereo. La Corte confermò che, in assenza di una specifica previsione, il trasporto aereo era soggetto alle regole generali sulla concorrenza, ma che comunque spettava ai singoli stati membri, in assenza di specifiche disposizioni, la competenza di applicare le regole della concorrenza in attesa di una decisione della Commissione Europea⁴⁸.

⁴⁴ *EU Commission v. French Republic*, Case 167/73, ECR 1974, p. 00359

⁴⁵ *Parlamento Europeo v. Consiglio*, Caso 13/83. Vedi in dettaglio P. S. DEMPSEY, *European aviation law*, pp. 30-31

⁴⁶ *Olympic Airways*, GU 1985 L 46/51

⁴⁷ P.P.C. HAANAPPEL, *The law and policy of air space*, op. cit., p. 6

⁴⁸ *P. M. v. Asjes et al. (Nouvelles Frontiere)*, C- 209 a 213/84, sentenza CGCE 30 aprile 1986, ECR 1986, p. 01425. Per un'analisi dettagliata vedi, P. S. DEMPSEY, *European aviation law*, op. cit., pp. 33-34. L'Autore si ferma sul fatto che, nonostante i poteri della Commissione furono ampliati potenzialmente, la decisione era una parziale sconfitta.

L'ultima decisione della Corte di Giustizia prima dell'adozione del Terzo Pacchetto fu la Ahmed Saeed del aprile 1989, con la quale la Corte andò oltre la Nouvelle Frontiere stabilendo che l'articolo 85 del Trattato fosse direttamente applicabile riguardo agli accordi sulle tariffe intracomunitarie, anche in assenza della legislazione promulgata dallo Stato membro interessato o dalla Commissione⁴⁹.

Gli sforzi comunitari culminarono con il Terzo pacchetto del 1992, composto di soli Regolamenti, un segnale forte della volontà di attuazione del mercato unico nel settore del trasporto aereo. Si realizzò così una apertura del mercato e una unificazione della regolamentazione, in primis, con il stabilirsi dei requisiti per il rilascio e il mantenimento delle licenze dei vettori aerei (Reg. 2407/92), con la modifica delle modalità di accesso alle rotte intracomunitarie (Reg. 2408/92) e alla tariffazione (Reg. 2409/92) e infine, con la revisione delle regole concorrenziali e le esenzioni godute dalle imprese del trasporto aereo (Reg. 2410 e 2411 del 1992). Si è realizzato così un mercato unico, liberalizzato e sottoposto alle regole concorrenziali al posto di una economia di tipo regolarizzata, dirigistica e con basi di bilateralità e reciprocità.

La materia del trasporto aereo, al contrario di quanto si sosteneva in precedenza sulla peculiarità e particolarità dell'industria, fu assoggettata all'applicazione delle regole della TFUE. Divennero così pienamente applicabili gli attuali articoli dal 101 (ex art. 81) al 109 (ex art. 89) riguardanti le regole sulla concorrenza, rendendo meno "speciale" il settore del trasporto aereo⁵⁰. In questo modo il divieto di aiuti di stato e gli aiuti di stato permessi non hanno avuto più ragione di esistere e non si potevano legittimare le esenzioni di categoria⁵¹.

Comunque tale decisione "intensificò la pressione sul Consiglio affinché potesse adottare i Regolamenti". Tali Regolamenti furono adottati l'anno seguente (Reg. 3975/87)

⁴⁹ *Ahmed Saeed Flugreisen and Silver Line Reisebüro GmbH v. Centrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*. V., Caso 66/86, ECR 1989, p. 00803

⁵⁰ R. INVERNIZZI, M.A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, cit., p. 2092

⁵¹ Per uno studio approfondito ed esaustivo sulle esenzioni di categoria, il diritto europeo della concorrenza e il trasporto aereo si rinvia a B. ADKINS, *Air transport and E.C.*

Tuttora, gli obiettivi primari che la Commissione Europea promuove sono il mantenimento del mercato unico, lo sviluppo delle politiche delle relazioni estere riguardo al diritto aereo, il completamento del Single European Sky e del SESAR in un settore importante come il trasporto aereo che rende un “vitale contributo all’economia in generale e al lavoro nell’UE”⁵².

Il dato legislativo europeo riguardante il trasporto aereo in generale è stato consolidato da ultimo tramite il Regolamento 1008/2008 il quale nel suo XVIII considerando rimarca l’importanza dell’intervento comunitario nella specifica materia dei trasporti “[p]oiché l’obiettivo del presente regolamento, vale a dire un’applicazione più omogenea della normativa comunitaria in materia di mercato interno dell’aviazione, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri a causa della natura internazionale del trasporto aereo e può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire, in base al principio di sussidiarietà sancito dall’articolo 5 del trattato. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato dallo stesso articolo”.

Abbiamo accennato in queste prime pagine agli sviluppi che hanno segnato il diritto dei trasporti aereo. Il business aereo e quello aeroportuale

competition law, Sweet&Maxell, London, 1994; R. INVERNIZZI, M.A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, op. cit., p. 2091 e ss. Il quadro normativo era composto dal Regolamento n. 3975/87 e il più specifico Reg. 3976/87 relativo all’applicazione dell’art. 85, paragrafo 3 del TCE ad alcuni accordi tra operatori nel settore del trasporto aereo come: ripartizione capacità passeggeri; le pratiche tariffarie; assegnazione degli slots; sistemi CRS; etc. Tali accordi potevano rimanere in vigore solo per un tempo determinato e veniva riconosciuto alla Commissione la facoltà di modificarlo o abrogarlo in caso di mutamento delle circostanze che ne avevano motivato l’adozione. Attualmente, nell’ambito UE, riguardo alla materia della concorrenza, vige il Regolamento 1/2003 e riguardo alla materia dei trasporti aereo si menziona il Reg. 2004/411/CE e il Reg. 478/2009 che abroga definitivamente il Reg. 1987/3976/CEE

⁵² Secondo la versione ufficiale della Commissione Europea il settore dell’aviazione ha 5.1 milioni di posti di lavoro e 365 miliardi di contributi che coincide con in 2.4 % del PIL europeo e nonostante la crisi economica le previsioni di crescita si aggirano intorno ai 5 % annui fino al 2030 con un indubbio crescita dei traffici e una necessità di crescita dei livelli di sicurezza. Fonte: http://ec.europa.eu/transport/modes/air/index_en.htm (ultimo accesso 12/03/2013)

sono collegati e connessi, e visto che il trasporto aereo è una industria in crescita, lo stesso si può dire di quella aeroportuale⁵³. Per quanto riguarda il riflesso che questi sviluppi hanno avuto sulla regolamentazione delle infrastrutture, possiamo sostenere che esso è stato positivo. Tali sviluppi si rivelarono uno spunto per realizzare uno studio riguardo alla privatizzazione (delle gestioni aeroportuali), alla liberalizzazione (dei servizi di *handling*) e regolamentazione (dei diritti aeroportuali e alla *slot allocation*) del bene e dell'impresa aeroporto. La normativa europea degli ultimi anni ha un rilevante impatto nella materia degli aeroporti.

3.1. Le gestioni aeroportuali nel diritto dei trasporti europeo

L'Unione Europea dopo aver liberalizzato il mercato del trasporto aereo ha voluto occuparsene delle infrastrutture e dei servizi connessi affinché questa liberalizzazione fosse effettiva. Non è conciliabile una libertà dei cieli con una rigida regolamentazione su base amministrativa nazionale delle infrastrutture a terra. Lo sviluppo delle infrastrutture destinate al trasporto aereo aveva una fondamentale importanza in senso alle reti transeuropee dei trasporti, come segnalala decisione 1692/96 del Parlamento e del Consiglio⁵⁴. Si mirava così a garantire “la coerenza, l'interconnessione e l'interoperabilità” e, soprattutto, l'accessibilità delle reti, sviluppando per la prima volta il concetto di rete transeuropea (TEN), in chiave di programmazione generale dei trasporti⁵⁵. In particolare, riguardo agli aeroporti si mirava a sviluppare i collegamenti con le linee di

⁵³ R. ABEYRATNE, *Airport*, op. cit., p. 1

⁵⁴ Decisione n. 1692/96/CE in GU L 228 del 9.9.1996 p. 1. In sintesi, tra gli obiettivi della decisione riguardanti la rete transeuropea di trasporti (RTE-T), si segnalano: la mobilità delle persone e dei beni; infrastrutture di qualità offerte agli utenti; uso ottimale delle capacità esistenti; estensione agli Stati dell'Europa Centrale e mediterraneo. Mentre tra le priorità spicca per la prima volta la dimensione ambientale, insieme all'ottimizzazione dell'efficienza delle infrastrutture esistenti e all'interoperabilità.

⁵⁵ *Amplius* sulla pianificazione comunitaria della rete transeuropea vedi M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, op. cit., p. 54 e ss

alta velocità della rete ferroviaria e garantire l'accesso al centro delle regioni periferiche e isolate. Tuttavia, la Commissione ha incluso solo un aeroporto, quello di Malpensa, nel novero dei 14 progetti di interesse europea selezionati.

Dopo questi primi sviluppi è stata la Commissione, con il Libro bianco del 2001 su “La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte”⁵⁶, a continuare a porre l'attenzione sull'esigenza di una politica comune sulle infrastrutture aeroportuali, diretta a risolvere i problemi della congestione di dette strutture, proponendo alcune misure per raggiungere gli obiettivi posti, quelli di controllare la crescita del trasporto aereo, fare fronte alla saturazione del cielo e garantendo la tutela dell'ambiente. Tra le misure proposte per il settore del trasporto aereo, a lato della realizzazione del cielo unico europeo, si enumerano per la loro rilevanza riguardo alle infrastrutture: cambiamenti riguardanti la slot allocation; modifica oneri aeroportuali; norme ambientali anche in ambito aeroportuale; intermodalità⁵⁷ con la rete ferroviaria; i diritti dei passeggeri-utenti negli aeroporti. Il Libro Bianco ha avuto rilevante importanza riguardo alle politiche del settore aeronautico ed aeroportuale⁵⁸.

Il seguente intervento di ordine politico che rileva per le infrastrutture è quello del 2005, gli “Orientamenti comunitari concernenti il finanziamento degli aeroporti e gli aiuti pubblici di avviamento concessi alle

⁵⁶ COM(2001) 370 def. Vedi per tutti in dottrina S. ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e di continuità della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti* in *Diritto dei Trasporti*, 2002, p. 463 e ss. L'Autore rileva che mentre “i concetti di “liberalizzazione” e “creazione del mercato comune” furono i principi ispiratori dell'intervento della Commissione nel 1992, il filo conduttore del Libro Bianco approvato il 12 settembre 2001 può individuarsi nella formula “riequilibrio modale””. I punti cardine del documento comunitario si individuano nella necessità di internalizzare i costi esterni dell'uso delle infrastrutture, la progressiva liberalizzazione e la realizzazione di una effettiva concorrenza nel settore e la necessità di un regime fiscale omogeneo al fine di non dover incidere sulla effettiva concorrenza.

⁵⁷ Sulla intermodalità giustamente prof. Dempsey rileva che bisogna identificare i quattro C nella pianificazione delle infrastrutture di trasporto intermodali: Connections; Choices; Coordination; Cooperation. P. S. DEMPSEY, *Airport planning*, op. cit., p. 407

⁵⁸ S. ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti*, op. cit., p. 467.

compagnie aeree operanti su aeroporti regionali”⁵⁹. Nell’illustrare il contesto generale la Commissione prende atto della riorganizzazione gestionale e del passaggio di molti aeroporti dalla gestione statale a società di privati o a partecipazione pubblica, diversificando tra i vari tipi di aeroporti nell’Unione (punti 6, 7 e 8). In secondo luogo la Commissione sottolinea l’impatto degli aeroporti nelle economie locali e nella integrazione economica delle regioni remote, ponendo l’accento sulla “accessibilità regionale”. Nel riprendere le conclusioni del Libro Bianco del 2001 si esalta l’intermodalità con le ferrovie ad alta velocità per trasformare “la concorrenza tra il treno e l’aereo in complementarità tra questi due grandi modi di trasporto per i collegamenti fra le aree metropolitane”⁶⁰.

La Comunicazione, in linea con le decisioni della Corte di Giustizia⁶¹, pone l’accento sulla natura imprenditoriale ai sensi dell’art 87 TCE (attuale art. 107 TFUE) assoggettandola alla normativa sugli aiuti di Stato⁶². Fondamentalmente queste linee guida precisano come devono essere applicate le regole della concorrenza al finanziamento degli aeroporti per tutelare un’effettiva concorrenza tra gli aeroporti comunitari di tipologia simile. A tale proposito la Commissione individua il mercato rilevante proponendo una divisione degli aeroporti in 4 categorie: grandi aeroporti comunitari; aeroporti nazionali; grandi aeroporti regionali; piccoli aeroporti regionali.

⁵⁹ Pubblicato in GU C312/1 del 9.12.2005. Gli orientamenti del 2005 sono un’integrazione degli orientamenti del 1994 (in GUCE C 350 del 10.12.1994) e non gli abrogano o sostituiscono né espressamente né in maniera implicita. In tale senso C. KOENIG, A. TRIAS, *A new sound approach to EC state aid control of airport infrastructure funding. What can we learn from the Draft Broadband Guidelines?* in *European State Aid Law Quarterly*, 3, 2009, pp. 299 e ss.; A. LYKOTRAFITI, *Low cost carriers and state aids: A paradox? Reflections on the Ryanair/Charleroi case* in *European State Aid Law Quarterly*, 2, 2008, pp. 226 e ss.; contra. U. SOLTÉSZ, *The new Guidelines on state aid for airports – A step to far*. in *European State Aid Law Quarterly*, 4, 2006, pp. 719 e ss.

⁶⁰ Art. 1.2 punto 10, “Orientamenti” del 2005

⁶¹ Sentenza del 12.12.2002, causa T-128/98, *Aéroports de Paris c. Commissione*

⁶² *Amplius* sugli aiuti di Stato e la normativa europea vedi S. ZUNARELLI, *Il sostegno finanziario pubblico ai servizi di trasporto* in S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Il sostegno finanziario pubblico ai servizi di trasporto: Parte II*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2005, p. 237 e ss

3.2. L'attività di *handling* aeroportuale e la relativa liberalizzazione

La fornitura dei servizi di assistenza a terra alle operazioni di decollo, sosta, ricovero e atterraggio degli aerei, passeggeri, bagagli, posta e merci ha una indubbia rilevanza nel trasporto aereo. Tale rilevanza è primaria in confronto alle altre attività commerciali svolte negli aeroporti, anche per le implicazioni sul piano della sicurezza nello scalo e nel trasporto in generale. Inizialmente, negli aeroporti statali, tali servizi furono erogati dalle stesse compagnie aeree in regime di autoproduzione e in un secondo momento hanno costituito un core business degli enti gestori. I servizi di assistenza a terra, i quali costituiscono una buona fetta dei costi operazionali dei vettori, venivano gestiti esclusivamente dalle compagnie di bandiera, enti statali o gestori dello scalo in regime di puro monopolio⁶³.

Negli anni '90, con l'estensione dell'applicazione delle norme sulla concorrenza al trasporto aereo, si ripresentano norme di forte spinto liberalistico⁶⁴. La Commissione propose così la Direttiva 96/67/CE che aprì gradualmente alla libera concorrenza per i servizi di *handling*, dando fine a questo regime di monopolio dell'offerta dei servizi in molti aeroporti comunitari, per la prestazione dei quali veniva garantito una esenzione di categoria⁶⁵. Si sanziona così il libero accesso al mercato di *handling* e il contemporaneo affermarsi del principio della libera autoproduzione da attuarsi entro i limiti che gli Stati hanno la facoltà di imporre per ragioni di sicurezza e di capacità degli scali, pur sempre nel rispetto della libera

⁶³ E.M. GIERMULLA, H. VAN SCHYNDEL, A. M. DONATO, *From regulation to deregulation in International and EU aviation law*, (eds.) E. M. GIERMULLA, L. WEBER, Wolters Kluwer, 2011, p. 159

⁶⁴ R. INVERNIZZI, M.A.SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, cit., p. 2052

⁶⁵ Reg. 82/1991 in GUCE L10/7 del 1991. Tale esenzione di categoria previsto nel Regolamento ha cessato nel 31 dicembre 1992 e la Commissione non ha ritenuto necessario ripresentarlo. In dottrina vedi in dettaglio B. ADKINS, *Air transport and E.C. competition law*, op. cit., pp. 72-74

concorrenza⁶⁶. Innovativa è stata la previsione della separazione contabile tra ente gestore e la società da essa controllata che offre servizi di *handling* (art. 4 Dir. 96/67/CE) e la norma che prevede l'obbligo in capo agli Stati membri di adottare le misure necessarie per consentire l'accesso degli operatori agli impianti dell'infrastruttura senza discriminazione e costi aggiuntivi (art. 6).

L'intervento comunitario mirava a migliorare la qualità del servizio all'interno degli aeroporti e su questo piano esso può essere considerato come un successo ma comunque si ha la consapevolezza della necessità di altri interventi, soprattutto alla luce delle barriere all'entrata nel mercato che ancora esistono e l'imponente crescita del traffico aereo e del congestionamento degli aeroporti⁶⁷.

Gli stessi obiettivi e necessità che avevano portato alla Direttiva del 1996 motivano la nuova proposta della Commissione Europea del 1 dicembre 2011. Tale proposta, in specifico, prevede: l'aumento del numero degli *handlers* presenti negli scali e l'aumento degli *selfhandlers*; dare un importante ruolo agli gestori aeroportuali sullo coordinamento degli servizi di assistenza a terra; previsione del mutuo riconoscimento dei certificati di *handlers* approvati dai singoli Stati membri; nuove regole riguardo ai lavoratori a terra; aumentare la trasparenza sulla tassazione riguardante le infrastrutture centralizzate⁶⁸.

I fatti sopra esposti dimostrano la centralità dei servizi di assistenza a terra nella normativa comunitaria e, allo stesso tempo, la sua attualità e interesse scientifico.

⁶⁶ A. POLLICE, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale* in *Rivista Diritto della Navigazione*, n. 1, 2010, p. 255 e ss.

⁶⁷ Per maggiori considerazioni in chiave di programmazione politica e i risultati già raggiunti si rinvia al sito ufficiale della Commissione Europea: http://ec.europa.eu/transport/modes/air/airports/ground_handling_market_en.htm (ultimo accesso 12/03/2013)

⁶⁸ In dettaglio sulla valutazione dell'impatto che avrà l'eventuale adozione del regolamento proposto, vedi i lavori preparatori e la sintesi predisposta dal Commissione: SEC(2011) 1440 def.

3.3. Ulteriori problematiche in ambito aeroportuale: l'ambiente, la sicurezza aeroportuale e i corrispettivi nel diritto europeo (cenni)

3.3.1. La sicurezza

Il concetto della sicurezza ha accompagnato il settore del trasporto aereo sin dalla sua nascita, in virtù della particolare natura dell'attività. In verità, si parte da un più ampio presupposto a cui autorevole dottrina fa riferimento secondo la quale “[la] centralità dell’obiettivo della sicurezza nell’intero diritto della navigazione è tale da condurre all’enfatica e suggestiva affermazione che la sicurezza stessa sia l’essenza dell’intera disciplina”⁶⁹ e perciò propone, alla luce della evoluzione normativa, dottrina e giurisprudenziale sul tema, l’affermazione accanto al diritto alla sicurezza anche di un diritto della sicurezza, composta dalla normativa tecnica sviluppata in materia con la formazione dei principi i quali “per coerenza ed omogeneità, caratterizzano la specificità della disciplina stessa, che non va ad aggiungersi ad altre branche del diritto ma è trasversale ad esse, anzi tende all’internazionalizzazione nell’ambito delle altre discipline che regolano le varie attività umane”⁷⁰.

Inizialmente il concetto di sicurezza si sviluppò riguardo alla interferenze illecite verso gli aerei⁷¹ e perciò si sentiva il bisogno di occuparsi anche della sicurezza negli aeroporti, finalizzata con il Protocollo

⁶⁹ G. CAMARDA, *La sicurezza nel diritto della navigazione. Molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico* in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima e aerea*, Rubetino, 2011, p. 17

⁷⁰ Ivi., p. 29-30

⁷¹ Vedi la Convenzione di Tokio 1963, la Convenzione di Aja 1970 e quella di Montreal del 1971 con il relativo protocollo del 1988. Da ultimo per un trattamento esaustivo della componente della *safety* e *security* nell’aviazione civile vedi J. HUANG, *Aviation safety through the rule of law. ICAO’s mechanisms and practices*, Kluwer Law International, 2009, p. 112 e ss.

del 1988 relativo alla Convenzione di Montreal del 1971⁷², muovendosi dagli sviluppi non gradevoli di diversi attacchi terroristici negli aeroporti⁷³.

Il legislatore europeo si occupa nella materia dei trasporti e in quella aeroportuale anche di questa sfera di competenza, non soltanto in una chiave strettamente economica e concorrenziale. Tali competenze inizialmente erano funzionali alla tutela dell'imprenditore aereo o aeroportuale, i quali operavano in un mercato unico e identico (rilevante) comunitario. Le prime considerazioni europee sul tema muovevano dal fatto che detti operatori dovevano essere messi nella condizione di competere con regole identiche anche nel campo della sicurezza affinché negli ordinamenti nazionali non potessero applicare regole diverse, distorcendo la concorrenza.

L'altro fattore decisivo, storicamente presente nel settore⁷⁴, che sottolinea l'importanza delle regole sulla sicurezza è la garanzia dell'incolumità dei passeggeri e degli utenti del trasporto aereo, l'evitare eventi pregiudizievoli e delle interferenze illecite. In inglese si esprime in

⁷² R. ABEYRATNE, *Aviation security*, Ashgate, 1998, p. 111-112. Sostanzialmente il Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation prevede nel suo articolo II, punto 1 che: "Any person commits an offence if he unlawfully and intentionally, using any device, substance or weapons: a) performs an act of violence against a person at an airport serving international civil aviation which causes or is likely to cause serious injury or death; or b) destroys or seriously damages the facilities of an airport serving international civil aviation or aircraft not in service located thereon or disrupts the services of the airport, if such an act endangers or is likely to endanger safety at that airport".

⁷³ Il primo attacco terroristico in un aeroporto è stato nel giugno del 1972 nel Ben Gurion Airport di Tel Aviv. Le azioni legali mosse da i danneggiati non furono direttamente contro gli aeroporti ma verso le compagnie aeree quali soggetti responsabili della loro incolumità. Solo nel caso *Buancore* contro *Trans World Airlines Inc.*, (900 F. 2d. 8 [2d. cir., 1990] as cited in R. ABEYRATNE, *Aviation*, p. 94) sui fatti successi nell'attacco terroristico di Roma, la Corte sostené che ricadeva sulla compagnia aerea l'obbligo di risarcimento poiché essa non esercitava controllo sulle attività svolte in aeroporto. Da sempre comunque gli attacchi terroristici negli aeroporti sono stati controversi e hanno finito per essere decisi nelle corti. R. ABEYRATNE, *Aviation*, op. cit., p. 75

⁷⁴ L'attività aerea è nata come una attività intrinsecamente "pericolosa" per il suo carattere pionieristico e sperimentale ed è ancora esposta al rischio di incidenti. A. ANTONINI, *La sicurezza in campo aeronautico* in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza*, op. cit., p. 267

termini di Safety e di Security⁷⁵. Tali concetti hanno una rilevante implicazione nelle operazioni a terra e nella gestione degli aeroporti comunitari⁷⁶.

Il quadro attuale disposto dalla Comunità in tema di Security negli aeroporti scaturisce dagli eventi dell'11 settembre 2001, con l'adozione del Regolamento 2320/2002, sostituito dal Regolamento 300/2008 e successive modifiche⁷⁷. La normativa tende a stabilire regole comuni in ogni Stato membro, il quale deve adottare un programma nazionale per la sicurezza negli aeroporti.

In riguardo alla componente della *safety*, con la quale intendiamo l'eseguirsi del volo in condizioni di sicurezza tecnica, le disposizioni europee pongono l'accento sulla prevenzione degli incidenti garantendo regole comuni per tutti gli operatori del settore. Gli attori principali sono la Commissione Europea, l'Eurocontrol e l'EASA (*European Aviation Safety Agency*) e le autorità nazionali di aviazione civile hanno come scopo principale l'evitare degli incidenti e ove questi occorrono di adottare una procedura di investigazione adeguata. Gli *standards* comuni della *safety*, di derivazione dagli obblighi internazionali⁷⁸, sono enunciati nella Direttiva

⁷⁵Riguardo alla distinzione delle nozioni di Safety e Security si veda M. M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety* in G. CAMARDA, M. COTTONE, M. MIGLIAROTTI (a cura di) *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 57-59

⁷⁶Riguardo alla disciplina comunitaria e il recepimento nel diritto interno sulla sicurezza si veda M. COTTONE, *La sicurezza negli aeroporti: l'evoluzione della disciplina ai vari livelli ordinamentali* in G. CAMARDA, M. COTTONE, M. MIGLIAROTTI (a cura di) *La sicurezza negli aeroporti*, cit., p. 123 e ss. Nello stesso volume si rinvia, riguardo alla casistica italiana e i profili di sicurezza del gestore aeroportuale, vedi M. M. COMENALE PINTO, *Profili di Safety del gestore aeroportuale*, ivi., p. 547 e ss.

⁷⁷GU L 97 del 2008 e le modifiche disposte dal Regolamento 18/2010. Si vedano inoltre i Regolamenti 72 e 185 del 2010 e quelle 272 e 1254 del 2009, specificamente quest'ultimo riguarda ai criteri che consento ai Stati Membri di derogare dalle regole comuni sulla sicurezza e la facoltà di adottare misure di sicurezza alternative

⁷⁸Riguardo agli obblighi internazionali e alla loro natura si veda lo studio di Huang. J. HUANG, *Aviation safety through the rule of law*, op. cit. L'Autore colloca la componente safety non solo come materia esclusiva della negoziazione di ordine pattizio fra i Stati ma come una obbligazione *erga omnes* della comunità internazionale. Dopo aver trattato in modo esaustivo tutta la produzione normativa internazionale pattizia riguardo alla *Safety* esso si ferma sul ruolo che deve avere la normativa ICAO e la forza coercitiva per imporre

2004/36/CE, mentre è il Regolamento 2111/2005 che introduce una lista degli vettori aerei non ammessi a esercitare il trasporto aereo nei cieli europei (la c.d. *black list*). Viene rimarcato in dottrina che rispetto a tale ultima considerazione i gestori aeroportuali “si vedano coinvolti al di là del ruolo che possono assumere nella singola prestazione di trasporto” poiché sono tenuti a prestare adeguata pubblicità della lista nera all’interno del terminale⁷⁹.

Infine, è appena il caso di rilevare che la già accennata impostazione che si accorge della nascita di un diritto della sicurezza, con le due componenti della *security* e *safety*, avalla la giusta prevalenza dell’obiettivo di *safety* su quello di *security* e la prevalenza della finalità di prevenzione su quella della repressione⁸⁰.

3.3.2. L’ambiente

L’impatto che il trasporto ha sull’ambiente è da un certo tempo una materia di rilevante interesse, specialmente in ambito europeo. Inizialmente viene in considerazione l’inquinamento acustico prodotto dagli aerei in volo e nell’ambito aeroportuale, da bilanciarsi con la sempre più crescente espansione dell’attività di trasporto aereo. Il legislatore europeo nell’approccio regolamentare ha tenuto presente le disposizioni internazionali (in ambito ICAO), che si esprimono in termini di “*balanced approach*”. Tale principio si basa su 4 elementi principali: imporre degli *standards* per il rumore prodotto dai aerei; gestire l’area aeroportuale in un

le *Standard and Recommended Practices*, visto la loro natura di “quasi-law or quasi-legislation”.

⁷⁹ M. M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety*, op. cit., p. 560

⁸⁰ G. CAMARDA, *La sicurezza nel diritto della navigazione*, op. cit., p. 30; A. ANTONINI, *La sicurezza in campo aeronautico*, op. cit., p. 268

modo sostenibile; ridurre l'inquinamento acustico delle operazioni a terra; introdurre restrizioni operazionali⁸¹.

Il quadro legislativo europeo sulla materia si è evoluto arrivando fino alla Direttiva 2002/30/CE che, oltre a provvedere a limitare l'uso dei aerei vecchi e rumorosi, istituisce norme e procedure per l'introduzione di restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore negli aeroporti della Comunità⁸² distinguendo tra aeroporti e aeroporti metropolitani, definendo quest'ultimo come "un aeroporto situato nel centro di una grande agglomerazione urbana, nessuna pista del quale abbia una lunghezza disponibile per il decollo superiore a 2000 metri e che fornisce solo collegamenti da punto a punto tra gli Stati europei o all'interno di uno stesso Stato, in cui un numero elevato di persone soffre obiettivamente per il rumore provocato dagli aeromobili e ogni ulteriore aumento dei movimenti degli aeromobili costituisce un fastidio particolarmente forte in considerazione della gravità dell'inquinamento acustico".

Tuttavia, si sente il bisogno di un nuovo assetto normativo a livello europeo ed è per questo che la proposta della Commissione Europea è stata tempestiva. Essa è contenuta nel pacchetto "*Better Airports*", insieme ad altri temi concernenti le infrastrutture aeroportuali. In tema di tutela ambientale e inquinamento acustico si propone: di poter escludere più facilmente i vecchi velivoli rumorosi; dare alla Commissione Europea un maggior ruolo nella procedura di misurazione e valutazione dei livelli di rumore; inserire delle azioni pratiche per aiutare e supportare l'attuazione delle misure sull'inquinamento, sia da parte dei gestori aeroportuali che un maggior efficiente uso dello spazio aereo⁸³.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia UE ha avuto occasione di esprimersi sul tema delle restrizioni operative per il contenimento del

⁸¹ ICAO Doc. 9848 riferito alla risoluzione ICAO A35/5, appendice F. La stessa Assemblea ICAO ha adottato la risoluzione A36/22, il quale nel sostituire la risoluzione A35/5 ribadisce il principio del cc.dd. "balanced approach"

⁸² GU L 85 del 28.3.2002, pp. 40-46. Riguardo alla evoluzione normativa comunitaria vedi R. INVERNIZZI, M.A. SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti*, cit., p. 2058-60

⁸³ COM/2011/0828 final

rumore negli aeroporti nella pronuncia del 8 settembre 2011 nella causa C-120/10, *European Air Transport SA contro Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, Région de Bruxelles-Capitale*. L'attore rileva davanti alla Corte che la normativa belga che imponeva restrizioni operative ai fini del contenimento del rumore violerebbe la Dir. 2002/30/CE. La Corte risponde alle questioni sollevate in via pregiudiziale dal giudice a quo (Conseil d'Etat), tenendo presente il già citato principio di approccio equilibrato, ritenendo che "le restrizioni operative possono essere ammesse soltanto qualora ogni altra misura di gestione del rumore non abbia consentito di raggiungere gli obiettivi della dir. 2002/30/CE, quali indicati nell'art. 1 di quest'ultima" (punto 25). In secondo luogo, la Corte afferma che l'adozione di dette misure restrittive costituisce una misura estrema da attuare solo nel caso in quale l'adozione delle altre misure non ha portato alla realizzazione degli obiettivi della direttiva. La Corte, perciò, riconosce la natura residuale della applicazione delle "restrizioni operative"⁸⁴.

In virtù di tali considerazioni la Corte risolve la prima delle quattro questioni sollevate dal giudice a quo interpretando l'art. 2 lett. e), della direttiva 2002/30/CE "nel senso che una "restrizione operativa" costituisce una misura di divieto, assoluto o temporaneo, di accesso di un aeromobile subsonico civile a reazione ad un aeroporto di uno Stato membro dell'Unione" sostenendo che la normativa nazionale che impone limiti riguardo al sorvolo in prossimità delle aeree aeroportuali non può qualificarsi come "restrizione operativa" a meno che essa possa avere gli effetti di un divieto di accesso per l'aeroporto in questione⁸⁵.

⁸⁴ D. BOCHESE, *Il primo intervento della Corte di Giustizia in materia di "restrizioni operative" del rumore negli aeroporti* in *Diritto dei Trasporti*, 2012, p. 184

⁸⁵ Per un commento della sentenza vedi D. BOCHESE, *Il primo intervento*, op. cit., p. 184 e ss. Secondo l'Autrice è pienamente condivisibile la parte, riprendendo le considerazioni del Avvocato Generale nelle sue conclusioni, che definisce e identifica le restrizioni operative quale una misura di divieto, assoluto o temporaneo, di accesso ad un aeroporto da parte dei aerei subsonici e non può coincidere con "una norma nazionale che imponga limiti massimi alle emissioni acustiche misurate al suolo". Non è condivisibile invece la qualificazione come restrizioni operative "dei limiti imposti da tali norme" qualora "talmente restrittivi da obbligare concretamente gli operatori dei velivoli a rinunciare alla loro attività economica" (ivi., p. 190). I definitiva l'Autrice sostiene che la pronuncia della Corte rischia di "mettere

3.3.3. Le tasse aeroportuali

Le tasse aeroportuali sono di diverso tipo ma tale categoria racchiude i diritti di decollo, atterraggio, la sosta e il ricovero degli aeromobili, le tasse d'imbarco e quelle riscosse per le misure di sicurezza aggiuntive negli scali. I principi che governano la materia a livello internazionale sono contenuti nel documento ICAO 9082/7, "Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services" (8° edizione), il quale dispone che i corrispettivi devono essere: basati sui costi; non su basi discriminatorie; in consultazione con gli utenti (le compagnie aeree); permettere agli aeroporti di reinvestire il capitale per il miglioramento delle infrastrutture; imposte su base equa. L'ammontare delle somme da corrispondere, direttamente dagli Stati o dagli enti gestori, può incidere direttamente sulla materia della concorrenza nel settore del trasporto aereo⁸⁶.

Dopo alcune pronunzie della Commissione Europea⁸⁷ sulla questione dei corrispettivi l'Unione Europea si è espressa per vie legislative

in discussione non soltanto l'eccezionalità della misura ... e la loro già chiarita "residualità applicativa", ma anche la stessa finalità cui la direttiva tende, in quanto finirebbe per consentire a provvedimenti normativi nazionali emanati prima dell'adozione della legge di recepimento della direttiva 2002/30/CE, di scalfire la primazia del diritto comunitario, nullificando anche l'essenza stessa del metodo di approccio equilibrato" (ivi., p. 190-191)

⁸⁶ Vedi il punto 38 degli Orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale concessi agli aeroporti o alle compagnie aeree (G.U. C 312/1 del 2005) che si riferisce alla valutazione della concorrenza fra aeroporti anche per "l'entità dei diritti riscossi per l'utilizzazione delle infrastrutture aeroportuali e dei servizi. Il livello dei diritti che vengono riscossi assume particolare rilevanza in quanto un finanziamento pubblico erogato ad un determinato aeroporto potrebbe essere utilizzato per mantenere artificialmente bassi i diritti riscossi dall'aeroporto, in modo da attirare traffico, falsando in modo significativo la concorrenza".

⁸⁷ Si veda in particolare la Decisione 95/364/CE del 28.06.1995 a norma dell'articolo 90, paragrafo 3 del Trattato – "*Landing fees at Brussels National Airport*" in GU L 216 [1995]. La Commissione si esprime riguardo alle tasse di atterraggio all'aeroporto di Brussel trovandole, de facto, discriminatorie prefigurando un abuso di posizione dominante nel mercato rilevante. L'argomentazione della decisione si basa sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia nel identificare la parte di mercato rilevante [sostanziale] riguardo le operazioni portuali (sentenza Porto di Genova, causa C-179/90, punto 15; sentenza Corsica

sulla questione dei diritti aeroportuali solo in tempi recenti con la Direttiva 2009/12/UE tentando di disporre dei principi condivisi da tutti gli Stati membri nella riscossione e l'ammontare delle tasse aeroportuali negli aeroporti con un determinato flusso di traffico (cinque milioni di passeggeri all'anno e al primo scalo in ciascun Stato membro). Gli obiettivi che la Direttiva si prefigge di raggiungere, in parte mutuati dalla normativa internazionale disposta dalla ICAO, sono: maggiore trasparenza; non discriminazione; consultazione tra aeroporti e compagnie aeree prima di adottare le tasse; designazione delle autorità di vigilanza nazionali competenti; previsione di uno schema per risolvere le controversie tra le parti. È appena il caso di accennare in questa sede che assoluta novità costituiscono solo le ultime due previsioni.

3.3.4. Il ruolo del gestore nella procedura dello Slot Allocation

Indubbi profili concorrenziali di rilievo pubblicistico sono collegati alla gestione della scarsa risorsa degli slot. I pubblici poteri hanno cercato di ovviare a questa situazione tramite la regolamentazione della procedura. Gli Stati Uniti hanno adottato la c.d. "*high density rule*"⁸⁸ per i loro aeroporti congestionati, una procedura di libera compravendita degli *slots* da parte

Ferries, causa C-18/93). Perciò, la Commissione dispone che "Il sistema di riduzioni delle tasse di atterraggio istituito dall'articolo 2, paragrafo 2 del Regio decreto del 22 dicembre 1989 costituisce una misura incompatibile con il combinato disposto dell'articolo 90, paragrafo 1 del trattato CE e dell'articolo 86 di detto trattato".

⁸⁸ Tale regola è stata adottata dalla FAA nel 1969 imponendo vincoli di assegnazione degli slot in quattro aeroporti negli USA, mentre la maggior parte degli aeroporti negli Stati Uniti vengono gestiti secondo la regola "*first come, first served*". *Amplius* sul sistema americano W. T. Halen, D. W. Carlton, K. Heyer, O. Richard, *A solution to airport delays in Regulation*, spring, 2008, p. 30 e ss.

delle compagnie aeree e in via residuale una procedura di allocazione degli *slot* non usati tra i *new entrants*⁸⁹.

In Europa la procedura della *slot allocation* negli aeroporti congestionati e ad orari facilitati è una delle questioni riguardanti gli aeroporti che da prima è stata oggetto della normativa comunitaria. Al seguito della liberalizzazione dei servizi aerei e la realizzazione di un mercato unico soggetto alle regole della concorrenza⁹⁰ risultava di fondamentale importanza delineare una procedura comune per l'assegnazione delle bande orarie per il decollo e atterraggio degli aerei negli aeroporti comunitari. A tale fine il Consiglio Europeo ha adottato il Regolamento 95/93⁹¹, individuando regole comuni per l'assegnazione delle bande orarie basate nei principi applicati in sede IATA (*IATA Worldwide Scheduling Guidelines*) da tenere presente dagli coordinatori indipendenti, e meglio specificati come: la neutralità, la trasparenza e il divieto di discriminazione. In particolare però la Comunità mostro la sua sensibilità verso le cc.dd. "*new entrant*", promuovendo il loro accesso agli aeroporti comunitari.

La materia della *slot allocation* è stata in varie occasioni soggetta a studi, rapporti e proposte di modifica⁹² come da ultimo si presenta anche la proposta di regolamento del 1 dicembre 2011 "*Airport Package*"

⁸⁹ B. HAVEL, *Beyond Open Skies. A new regime for international aviation*, Kluwer Law International, 2009, pp. 194-197

⁹⁰ Si accenna per esempio alla possibilità di abusare di una posizione dominante degli aeroporti favorendo un determinato vettore oppure ai casi di fusione fra compagnie aeree e le forme di *alliances* fra di loro. In quest'ultimo caso, applicando le norme previste dal Regolamento 4064/89 sulle regole di controllo delle fusioni, si possono costringere le compagnie a rinunciare a determinati slots i quali ritorno al pool gestito dal Coordinatore nello specificato scalo.

⁹¹ Ammendato dal Regolamento 793/2004 (diretto a introdurre maggiore flessibilità nel sistema degli slot e a rinforzare il ruolo dei coordinatori)

⁹² Si segnalano le 2 comunicazioni della Commissione COM(2007) 704 e la COM(2008)227 con finalità interpretative dei regolamenti in vigore. Gli studi commissionati dalla Commissione sono stati completati nel 2004 (Nera Study to assess the effects of different slot allocation schemes), nel 2006 (Mott MacDonald Study on the impact of introduction of secondary trading at Community airports) e nel 2011 (Steer Davies Gleave Study on the impact assessment of revisions to Regulation 95/93) dimostrando ancora una volta l'importanza della industria aeroportuale.

proponendo di: permettere la compravendita degli *slots* da parte delle compagnie in un modo trasparente; più sostegno per i “*new entrants*”; mitigare il principio di “*use it or lose it*”; aumentare il livello di informazione che gli attori del sistema degli slot si scambiano fra di loro affinché si possa arrivare a un uso più efficiente degli stessi.

Il legame che esiste fra i gestori aeroportuali e la procedura della *slot allocation* ha una fondamentale importanza anche alla luce della natura giuridica degli stessi slot, alla loro soggezione alla compravendita e alla tendenza di riconoscersi un diritto di proprietà su di loro. I gestori si attivano e aiutano il Coordinatore nel garantire l’accesso ai aeroporti in maniera non discriminatoria secondo il disposto dell’art. 15 della Convenzione di Chicago⁹³ e allo stesso tempo sono loro che attuando i piani di investimento creano nuove capacità negli scali, che si traducono in nuove bande orarie da assegnare.

⁹³ Autorevole dottrina ritiene un improprio uso del principio di non discriminazione nella materia di *slot allocation* ove sarebbe meglio calzante il “*national treatment principle*” desunto dallo stesso art. 15 della Convenzione di Chicago. P. MENDES DE LEON, *Public Air Law Reader*, Leiden, 2011, p. 358-59. L’Autore evidenzia che il principio del trattamento nazionale garantisce una maggiore protezione poiché il primo non riesce in sostanza a evitare la discriminazione positiva.

Capitolo II

Gli aeroporti e la gestione aeroportuale tra normativa internazionale,
comunitaria e nazionale

1. Premessa

Uno dei tre requisiti affinché si attui il trasporto aereo, insieme al diritto di traffico e all'uso dei servizi di navigazione e di traffico aereo offerti da un *provider*⁹⁴, è la gestione della fase di decollo e atterraggio dei

⁹⁴ In Italia detti servizi sono offerti dall'ENAV spa, la quale nasce come società per azioni interamente controllate dal Ministero del Tesoro e sotto la vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con il Decreto interministeriale 704993 del 2001 dopo aver avuto la forma del ente pubblico economico, azienda statale e commissariato presso il Ministero dei Trasporti. M.M. COMENALE PINTO, *Dei servizi di navigazione aerea* in B. FRANCHI, S. VERNIZZI (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 95 e ss.

velivoli in totale sicurezza. L'approdo, il decollo e lo svolgimento delle altre operazioni aeroportuali in totale sicurezza sono un elemento importante dell'industria aeronautica, garantiti agli operatori aerei⁹⁵, senza la quale sia la liberalizzazione o la deregulation non possono avere pienamente senso. Le compagnie aeree, benché permesse di navigare i cieli in piena libertà in determinati mercati, devono fare i conti con un bene imprescindibile, l'aeroporto, che indubbiamente è una scarsa risorsa, considerando anche la dimensione fisica del bene⁹⁶. Il miglioramento della capacità e

L'attuale sforzo dell'Eurocontrol e della Commissione Europea si sta maturando mediante l'azione congiunta in quadro del progetto SESAR, una priorità dell'Eurocontrol e della Comunità Europea. Si veda in dottrina recentemente sul tema: D. CALLEJA CRESPO, P. MENDES DE LEON (eds.), *Achieving the Single European Sky: Goals and challenges*, Kluwer Law International, 2011; N. VAN ANTWERPEN, *Cross-border provision of air navigation services with specific reference to Europe*, Kluwer Law, The Hague, 2008.

Già nei primi anni '90 si rimarcava il problema europeo di una infrastruttura e un sistema di gestione dei servizi di navigazione aerea (ATC) inadeguati a fare fronte allo sviluppo del mercato del trasporto aereo. M. LEVINE, *Air transport demand: What drives it? How can we cope with it?* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport law*. op. cit., p. 11 e ss.

⁹⁵La sua importanza è rimarcata sin dalla Convenzione del Chicago del 1944 che nel suo art. 15 pone in capo agli Stati l'obbligo a garantire a "[e]very airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the use, by aircraft of every contracting State, of all air navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation"

⁹⁶Le insufficienze delle infrastrutture sono state da sempre un problema sul quale la Commissione Europea, ribadendo in diverse occasioni l'importanza del trasporto all'interno della Comunità, ha cercato di vederci chiaro sul problema del congestionamento degli aeroporti istituendo un "Comité des Sages" nel 1993. Le previsioni del traffico in Europa portano a un sempre più pungente problema di raccordo delle capacità esistenti e quelle future con la crescita esponenziale della domanda di servizi aerei. ECAC, Eurocontrol, *Challenges to growth Report (CTG04)*, 2004, disponibile all'indirizzo: <http://www.eurocontrol.int/sites/default/files/content/documents/official-documents/facts-and-figures/statfor/challenges-of-growth-2004.pdf>

Negli primi anni '90 si rinvia inoltre al punto di vista degli manager aeroportuali secondo i quali per la gestione del boom del mercato aereo "*the keyword to absorb such developments is capacity and that implies for an airport that does not want to be the biggest but the best: quality*" R. DEN BESTEN, *An airport view* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport law*. op. cit., p. 47

In dottrina economica vari autori hanno studiato il congestionamento degli aeroporti proponendo delle soluzioni che vanno dall'aumento della capacità alla gestione della domanda secondo il "peak-load pricing". G. NOMBELA, G. DE RUS, O. BETANCOR, *Airport congestion in EU: More investment or better pricing?* Disponibile al: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=663668. Tuttavia, gli Autori nelle loro

dell'efficienza, in correlazione con la componente della sicurezza, è una delle sfide del settore aeroportuale e quello legislativo a livello europeo⁹⁷ e nazionale⁹⁸.

La scarsità deriva da un giusto contemperamento dei diritti dei vettori a un libero accesso in un mercato liberalizzato con la normativa sulla sicurezza tecnica del trasporto aereo che tende a salvaguardare l'incolumità degli utenti. Gli stessi aeroporti, come meglio si vedrà in seguito, sono interessati da un processo di privatizzazione e di concorrenza per il mercato che cambia in modo sostanziale il concetto di aeroporto quale operatore economico in regime di monopolio garantito dalla natura di servizio pubblico⁹⁹ verso nuovi modelli di gestione che garantiscono maggiore efficienza per l'intero settore del trasporto aereo¹⁰⁰, fermo restando la natura di pubblico servizio prodotto dall'impresa aeroportuale¹⁰¹.

conclusioni credono che dette soluzioni riescano a risolvere il congestionamento solo in brevi periodi e che nel lungo termine il problema del congestionamento rimane attuale. In dottrina statunitense si veda per tutti M. E. LEVINE, *Airport congestion: when theory meets reality* in *Yale Journal of Regulation*, Winter, 2009, Issue 1, p. 37-88

⁹⁷ La Commissione ha proposto un piano di azione, sentito i gruppi di interesse e gli operatori pubblici nel settore aeroportuale (che hanno concluso, principalmente, che “esiste un ampio consenso circa l'esistenza del problema e la necessità di trovare soluzioni improntate al mercato e sostenibili sotto il profilo ambientale” [punto 10, COM(2006)819 definitivo]), affinché si raggiunga un sviluppo di un sistema dei trasporti aerei più efficace, sicuro e rispettoso dell'ambiente in Europa. Vedi la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2006)819 definitivo. Tale documento segnala un approccio strategico per fare fronte alla crisi di capacità e raccomanda, tra l'altro, un migliore utilizzo delle capacità aeroportuali esistenti, promuovere la “co-modalità” dei diversi modi di trasporto, migliorare il quadro per la pianificazione delle nuove infrastrutture aeroportuali.

⁹⁸ Si veda in esempio l'*Indagine conoscitiva* della IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, 2009. Un altro esempio costituisce, nell'ordinamento britannico il *White Paper, The Future of Air Transport*, 2003 che mette le basi per il futuro degli capacità aeroportuale britannica nei prossimi 30 anni

⁹⁹ Datata dottrina pone l'accento sulla valorizzazione degli aspetti privatistici della gestione delle infrastrutture. Vedi M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, Tomo II, ESI, Napoli, 1994, p. 413 e ss. L'Autore in quella sede giustamente rileva “la lievitazione di un significativo fermento innovatore nella gestione di tali beni prodromici dell'esercizio nautico ... che risulta, sempre più caratterizzata dalla prorompente emersione del profilo privatistico” e la qualificazione di detti beni che costituiscono terminali di trasporto quali “infrastrutture essenziali dell'economia” (ivi., p. 413).

¹⁰⁰ Recentemente si veda F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, cit. L'Autrice sostiene che “ai fini di un incremento dell'efficienza complessiva nel settore del trasporto aereo, non è

In questo contesto, il *trend* della gestione degli aeroporti è orientato verso l'economia del mercato e la libera concorrenza. Tuttavia, vista l'importanza strategica che gli aeroporti hanno, i singoli Stati mantengono ancora un controllo diretto o indiretto in materia di aeroporti, che non si sostanzia soltanto tramite le autorità di vigilanza nazionali ma anche forme di partecipazione azionaria o controllo diretto. Queste differenze possono avere delle ripercussioni sull'effettiva concorrenza dei singoli gestori nel "mercato aeroportuale"¹⁰². La trasformazione dell'industria aeroportuale passa indubbiamente da un crescente livello di concorrenza tra gli aeroporti e la necessità di sopravvivere in un mercato dove la domanda dei servizi aerei è sempre crescente, ma gli investimenti procurati con fondi pubblici sono in diminuzione.

Tuttavia, la gestione del bene aeroporto ha bisogno di regolamentazione affinché possa essere usato in maniera equa e senza discriminazioni da parte dei operatori aerei che operano nel mercato unico. In questa sede è opportuno accennare alla distinzione tra gestione dell'aeroporto in senso stretto e le sue problematiche, contrapposta ai servizi di assistenza a terra, il mercato dei quali attualmente risulta effettivamente liberalizzato. Gli sviluppi nel panorama europeo in ambito aeroportuale ci offrono un chiaro processo che tende verso la deregolamentazione e privatizzazione. Tuttavia bisogna tener conto della natura squisitamente monopolistica, e con il conseguente rischio di abuso di posizione dominante, di alcune attività come la gestione aeroportuale in senso stretto e la gestione delle infrastrutture centralizzate¹⁰³. Tali attività possono essere soggetti alla privatizzazione, attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica che diano vita ad una sana concorrenza per il mercato, non essendoci spazio, attualmente, per la concorrenza nel mercato¹⁰⁴.

sufficiente un maggior coinvolgimento dei privati nella proprietà delle infrastrutture del trasporto aereo. È necessario, infatti, che vi sia anche un effettivo controllo delle società di gestione da parte della sfera imprenditoriale privata" (ivi., p. 13)

¹⁰¹ M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, op. cit., p. 30 e ss

¹⁰² M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti: Infrastrutture e accesso al mercato*, vol I, 2ed, Giuffrè, 2011, p. 166.

¹⁰³ F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, cit., p. 8. L'Autrice si riferisce in particolare alla natura e alle caratteristiche dell'assistenza al volo sottolineando lo svolgimento "di preferenza, in regime di monopolio, fermo restando il divieto di comportamenti anticoncorrenziali da parte degli operatori che godono di posizioni dominanti".

¹⁰⁴ M. SEBASTIANI, *Liberalizzazione e privatizzazione delle gestioni aeroportuali: Assetti istituzionali e conflitti fra obiettivi* in M.M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a

È appena il caso di rilevare che gli aeroporti non sono regolati dal diritto internazionale pubblico. La Convenzione di Chicago regola soltanto l'imposizione delle tasse aeroportuali (art. 15) e la designazione degli aeroporti che possono essere usati per esercitare servizi aerei internazionali (art. 68)¹⁰⁵, mentre ricade in ambito della legislazione e delle politiche nazionali la regolamentazione della proprietà e controllo degli aeroporti¹⁰⁶. In aggiunta, viene in rilievo in ambito ICAO la determinazione di *standards* minimi riguardo alle regole tecniche e sulla sicurezza negli aeroporti (Annesso 14).

Per gli aspetti di attuazione dei dispositivi sovranazionali si applica la normativa nazionale la quale recepisce tutte le raccomandazioni e il soft law¹⁰⁷. A livello internazionale, oltre alle convenzioni in vigore nelle quali

cura di), *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 131 e ss.

¹⁰⁵ All'interno del sistema delineato dalla Convenzione di Chicago le infrastrutture sono considerate dall'art. 28 come *facilities* che ciascun Stato deve provvedere nel proprio territorio al fine di facilitare la navigazione aerea internazionale e hanno una rilevanza primaria solo riguardo ai profili di sicurezza. Il modello di gestione tradizionale si basava sulla considerazione che gli aeroporti, insieme alle compagnie aeree, erano visti come servizio pubblico nazionale e basati solo sulla offerta dei servizi operazionali e di *handling*, e per contro i servizi commerciali stabiliti negli scali venivano considerati di secondaria importanza. Questa concezione cambiò in modo radicale partendo dagli anni '80. Gli aeroporti non venivano considerati come prestatori di servizi accessori al trasporto aereo ma delle vere e proprie industrie e imprese. Vedi M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, op. cit.; F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, op. cit.; S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Libreria Bonomo Ed., Bologna, 2012.

¹⁰⁶ P. MENDES DE LEON, *Public Air Law Reader*, Leiden, 2011, p. 351

¹⁰⁷ È appena il caso di spendere due parole sulla procedura di recepimento e implementazione degli *standards* internazionali e sovranazionali nel diritto interno, divenendo parte integrale del sistema normativo. Nella legislazione italiana, per esempio, esiste una norma espressa, l'art. 690 Cod. Nav. rubricato «Annessi ICAO» secondo il quale “[a]l recepimento degli annessi alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944, ... , si provvede in via amministrativa per le singole materie, sulla base dei principi generali stabiliti, in attuazione di norme legislative, dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1985, n. 461, anche mediante l'emanazione di regolamenti tecnici dell'ENAC.

Con le stesse modalità di cui al primo comma si provvede all'adozione delle norme di adeguamento alle eventuali modifiche degli annessi e al recepimento dell'ulteriore normativa tecnica applicativa degli stessi, nonché delle disposizioni tecniche attuative contenute nei manuali e negli altri documenti ufficiali collegati con gli annessi.

Ferme restando le competenze di regolamentazione tecnica attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, come definite dalla legge 23 dicembre 1980 n. 930 e successive

gli stati hanno aderito, è prevista una normativa *soft* in senso all'ICAO che gli stati membri devono recepire, al fine di uniformare i requisiti tecnici, prevedendo dei requisiti minimi che tendono verso l'uniformità della disciplina, importante per operare il traffico aereo tra gli stati membri in condizioni di sicurezza.

Anche la normativa europea regola solo alcuni aspetti generali riguardo gli aeroporti, intesi come operatori economici soggetti alle regole di concorrenza del mercato. Altre regole come la procedura della slot allocation, i diritti aeroportuali, la sicurezza e l'ambiente riguardano gli aspetti pubblicistici degli aeroporti. Come abbiamo accennato in precedenza anche la materia dei servizi di assistenza a terra (Dir. 96/67/CE) è improntata da principi regolamentari comuni. Sono comunque profili di una sana e onesta concorrenza al interno del mercato unico dai quali si muove per unificare la normativa aeroportuale per tutti gli Stati membri. Tuttavia, bisogna considerare anche l'aspetto politico e sociale dell'azione comunitaria attuata tramite il "Better Airport" Package.

La regolamentazione di ogni altro profilo giuridico della normativa aeroportuale ricade in ambito della legislazione nazionale, la quale ha delle peculiarità in ogni singolo ordinamento. Tuttavia i temi principali che hanno inciso negli sviluppi di ordine giuridico della materia possono considerarsi: la natura imprenditoriale dei aeroporti; la privatizzazione; la concorrenza.

modificazioni, l'ENAC determina le condizioni di applicabilità, attuazione e regolarità dei servizi antincendio in ambito aeroportuale.

Il Governo della Repubblica è autorizzato a modificare o sostituire, con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e in attuazione dei principi stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 4 luglio 1985, n. 461, le disposizioni di legge incompatibili con quelle degli annessi oggetto del recepimento".

In aggiunta, bisogna sottolineare il contestuale recepimento della normativa tecnica internazionale in via amministrativa tramite Regolamenti Ministeriali (il recepimento in via amministrativa era disposto dall'art. 1 del d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96) oppure da Regolamenti tecnici dell'ENAC (come da modifiche apportate dal d. lgs. 15 marzo 2006, n. 151) come ad esempio il Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti (2005) che recepisce l'Annesso 14 oppure le Regole dell'Aria (2007) secondo l'Annesso 2. Tuttavia la competenza tecnico-regolatore dell'Enac è primaria ma non esclusiva, rimanendo in capo al Ministro e le competenze in materia di servizi antincendio, la regolamentazione tecnica dei quali è attribuita al Corpo dei Vigili del Fuoco. L'ENAC ha competenza solo riguardo all'applicabilità, attuazione e regolarità dei servizi antincendio in ambito aeroportuale. Vedi G. MASTRANDREA, *Le nuove competenze delle istituzioni nel nuovo codice*, op. cit., p. 139 e ss.

Quest'ultimo fattore, in nostra opinione, ha diversi livelli di incidenza nella regolamentazione della gestione aeroportuale e dei servizi.

I profili che sono venuti a risalto sono stati gli aiuti di Stato concesso agli scali, la concorrenza per il mercato aeroportuale da attuare secondo la procedura comunitaria a evidenza pubblica e l'abuso di posizione dominante degli aeroporti. Sotto quest'ultimo profilo si prospetta, de iure condendo, un dibattito riguardo all'integrazione verticale tra vettori e aeroporti e la concorrenza nel mercato aeroportuale. Questi temi da un certo tempo sono stati considerati dalla scienza economica e sarebbe rilevante attuare un'analisi giuridica del problema.

Da ultimo bisogna rilevare che l'impresa aeroportuale è intesa in una dimensione più ampia che il sicuro approdo degli aeromobili e, secondo Dempsey, gli aeroporti del futuro sarà "a shopping center, a business center, indeed a small city, ..., such commercial centers will be powerful economic engines for regions they serve"¹⁰⁸.

2. Il bene aeroporto: nozione e classificazione degli aeroporti

Il concetto di aeroporto, considerato quale bene che ha un rilievo giuridico, si è sviluppato e ha subito profondi cambiamenti in conseguenza del sviluppo tecnico del trasporto. Le problematiche che l'impresa oggi affronta sono largamente cambiate dalle questioni legati alla proprietà e alla natura del bene, che in passato venivano ampiamente considerate¹⁰⁹.

Le prime considerazioni sul tema degli aeroporti ci svelano un'impresa che di riflesso subisce una regolamentazione a livello internazionale, che deriva dalla natura internazionale delle attività principali

¹⁰⁸ P. S. DEMPSEY, *Airport planning and development handbook. A global survey*, McGraw-Hill, 2000, p. 402

¹⁰⁹ L'aeroporto oggi è considerato come un'impresa che organizza i servizi per l'attuazione del trasporto aereo a terra in piena sicurezza, assumendo il bene "aeroporto" una funzione e rilevanza strumentale. Di tale realtà ha preso atto il legislatore nella riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione. Vedi F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, cit., p. 14 e ss.

che ivi si svolgono, i trasporti aerei di merce e passeggeri. Il bene aeroporto si deve conformare alle regole di natura tecnica che derivano dall'impressionante sviluppo che interessa l'industria aerea. Tuttavia, è l'impianto legale nazionale che regola gli aeroporti, benché con un obbligo di conformazione alla normativa disposta nella Convenzione di Chicago, che fa espresso rinvio alle SARP's (Standard And Recommended Practices) formulate dall'ICAO in diversi articoli riferiti alle *facilities*. Secondo l'articolo 37 della Convenzione di Chicago gli Stati hanno il dovere di collaborare per assicurare il maggior grado di uniformità al fine di facilitare e migliorare l'aviazione civile. Anche la normativa che riguarda in specifico gli aeroporti è soggetta a questo processo continuo¹¹⁰.

In Italia per esempio la normativa sugli aeroporti è contenuta all'interno del Codice della Navigazione, nelle leggi e nella normativa secondaria. Tramite quest'ultima si attua il recepimento della normativa internazionale disposta in sede ICAO, facendo sì che la normativa di natura tecnica, soggetta a una veloce trasformazione, sia recepita senza indugio dall'organo competente deputato, l'ENAC nel caso dell'Italia¹¹¹.

Il Codice, dopo la riforma del 2005¹¹², delinea il regime proprietario degli aeroporti stabilendo nell'art. 692 che “[f]anno parte del demanio

¹¹⁰ L'art. 28 della Convenzione di Chicago dispone che “[e]ach contracting State undertakes, so far as it may find practicable, to: (a) Provide, in its territory, airports, ... , in accordance with the standards and practices recommended or established from time to time, pursuant to this Convention”. Più in specifico, la Convenzione delega all'ICAO il compito di adottare frequentemente gli SARPs, qualora fossero necessari secondo il disposto dell'art. 37: “[e]ach contracting State undertakes to collaborate in securing the highest practicable degree of uniformity in regulations, standards, procedures, and organization in relation to aircraft, personnel, airways and auxiliary services in all matters in which such uniformity will facilitate and improve air navigation.

To this end the International Civil Aviation Organization shall adopt and amend from time to time, as may be necessary, international standards and recommended practices and procedures dealing with: ... , b) characteristics of airports and landing areas, ... and such other matters concerned with the safety, regularity, and efficiency of air navigation as may from time to time appear appropriate”.

¹¹¹ Vedi *supra*, nota 11

¹¹² La riforma del Codice della Navigazione è stata disposta con la legge delega 9 novembre 2004, n. 265. Vedi E. TURCO BULGHERINI, *La riforma del Codice della Navigazione, Parte aerea in Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 2006, n. 1-2, p. 21 e ss. Tale legge, intervenuta dopo vari tentativi di riforma negli ultimi 30 anni, ha cercato di porre fine “a una situazione di stallo, che danneggiava gravemente gli operatori economici e gli utenti che attendevano invano da molto tempo la riforma” (ivi., p. 26). Per una lettura antecedente

aeronautico civile statale¹¹³: a) gli aeroporti civili appartenenti allo Stato; b) ogni costruzione o impianto appartenente allo Stato strumentalmente destinato al servizio della navigazione aerea” mentre colloca gli aeroporti militari sotto il demanio aeronautico militare, che per sua natura è un demanio necessario¹¹⁴. Tali aeroporti statali così individuati “sono assegnati in uso gratuito all’ENAC, affinché possa procedere all’affidamento in concessione al gestore aeroportuale”¹¹⁵.

Da ultimo bisogna rimarcare che la riforma legislativa attuata in Italia in materia di navigazione e ordinamento aereo ha intaccato tutta la parte aerea del Codice della Navigazione, vista anche la necessità di conformazione agli sviluppi comunitari in materia¹¹⁶. Attuata tramite il D.

alla riforma vedi A. MASUTTI, *Prospettive di riforma dell’aviazione civile in Diritto dei Trasporti*, 2002, p. 473 e ss.

¹¹³ Gli aeroporti fanno parte del demanio eventuale potendosi configurare l’ipotesi di aeroporti di proprietà privata i quali “[f]erme restando le attribuzioni degli enti locali e fatti salvi gli effetti derivanti dall’applicazione delle leggi speciali e delle convenzioni vigenti, la realizzazione e l’ampliamento da parte dei privati, sul suolo di proprietà privata, di aeroporti e di altri impianti aeronautici, sono autorizzati dall’ENAC” secondo il disposto dell’art. 694. Si veda anche l’art. 822 cod. civ. M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, op. cit., p. 159.

¹¹⁴ Cass. 24 giugno 1963, n. 1710 in *Rivista Diritto della Navigazione*, 1964, n. 2, p. 222.

¹¹⁵ Art. 693, comma 1 Codice della Navigazione

¹¹⁶ Si può menzionare il recepimento delle novità già attuate per legge come la liberalizzazione del trasporto aereo e dei servizi di assistenza a terra, ma anche la fornitura dei servizi di controllo del traffico aereo in ambito aeroportuale e ciò che maggiormente rileva, le nuove disposizioni in materia di gestione aeroportuale e l’esercizio della vigilanza verso le società di gestione. Si veda la legge delega al Governo, l. 9 novembre 2004, n. 265, che pone come obiettivo della riforma da attuarsi il miglioramento del livello di tutela dei passeggeri e della sicurezza del trasporto aereo, di razionalizzare e semplificare l’assetto normativo e regolamentare nel settore dell’aviazione civile e delle gestioni aeroportuali (art. 2). In specifico si individuano come “criteri e principi fondamentali della delega: individuazione delle diverse responsabilità e competenze come individuate nei regolamenti (CE) n. 549/2004, n. 550/2004, n. 551/2004 e n. 552/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004; b) disciplina delle fonti e recepimento delle norme tecniche internazionali, anche in via amministrativa e mediante regolamenti degli enti aeronautici preposti; c) disciplina della proprietà degli aeroporti e dell’imposizione di vincoli alle proprietà limitrofe agli aeroporti, con la semplificazione e l’adeguamento della normativa alle regole tecniche di cui all’Annesso n. 14 ICAO; d) fissazione delle modalità per l’esercizio efficiente delle funzioni di polizia della navigazione e degli aerodromi; e) armonizzazione e semplificazione della disciplina inerente ai titoli professionali aeronautici; f) adeguamento alla normativa comunitaria ed internazionale della disciplina in materia di servizi aerei nonché di contratto di trasporto aereo, con riguardo anche alla tutela degli utenti; g) semplificazione del regime amministrativo degli aeromobili e della

Lgs. 9 maggio 2005, n. 96 e dal D. Lgs. 15 marzo 2006, n. 151 tale riforma ha profondamente inciso la normativa aeroportuale¹¹⁷ sia riguardo alle qualificazioni giuridiche, sia riguardo alla classificazione degli aeroporti.

Riguardo alla prima affermazione, la nozione di aeroporto guadagna una natura centrale nella terminologia giuridica succedendo a un altro concetto, quello di aerodromo, il quale viene sostituito in tutto il Codice. Tale sostituzione, come abbiamo avuto occasione di illustrare, non è pienamente condivisa in dottrina. Mentre riguardo al secondo profilo, si categorizzano gli aeroporti come statali (art. 692 e 693 Cod. Nav.) o privati (art. 694 e 695 Cod. Nav.). Il Codice fonda tale divisione sul criterio della proprietà e non dal soggetto che costruisce ed esercita il bene, rilevando per il Codice solo la natura dell'infrastruttura aeroportuale e non più il momento istitutivo dell'aeroporto secondo i disposti del vecchio Codice della Navigazione¹¹⁸. Non rileva neanche la natura dell'ente gestore.

Gli aeroporti così determinati secondo il criterio dell'assetto proprietario sono classificati dal Codice in: a) aeroporti e sistemi aeroportuali di interesse statale e b) aeroporti e sistemi aeroportuali di interesse regionale ad opera dell'art. 698 secondo il quale, con Decreto del Presidente della Repubblica, "sono individuati, ..., gli aeroporti e i sistemi aeroportuali d'interesse nazionale, quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato, tenendo conto delle dimensioni e della tipologia del traffico, dell'ubicazione territoriale e del ruolo strategico dei medesimi, nonché di quanto previsto nei progetti europei TEN". Attualmente, il decreto del Presidente della Repubblica per individuare gli aeroporti e sistemi aeroportuali di interesse nazionale e la complessità del procedimento probabilmente allungherà i tempi di emanazione¹¹⁹. Nessun

pubblicità degli atti ad essi relativi; h) abrogazione esplicita di tutte le disposizioni incompatibili con le modifiche del codice della navigazione adottate nell'esercizio della delega; i) salvaguardia delle attribuzioni del Ministero della difesa in materia di difesa e sicurezza nazionale" (art. 2, comma 5). Per un commento della legge delega si veda M. GRIGOLI, *Aspetti evolutivi del regime nautico: la navigazione aerea II*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2005, p. 199 e ss.

¹¹⁷ Riguardo alla riforma si rinvia a: AA.VV. (a cura di B. FRANCHI, S. VERNIZZI), *Il diritto aeronautico*, op. cit.

¹¹⁸ Si veda l'art. 700 ("Sono aperti al traffico aereo gli aeroporti e i campi di volo istituiti dallo Stato ...") e l'art. 704 ("L'istituzione da parte dei privati di aeroporti ...") nella loro originaria impostazione.

¹¹⁹ S. BUSTI, *Il riparto tra Stato e Regioni delle competenze normative sugli aeroporti civili* in *Rivista di Diritto dell'Economia dei Trasporti e dell'Ambiente (Giureta)*, 2008,

criterio di individuazione si dispone invece per gli aeroporti di interesse regionale, i quali rimangono una categoria residuale¹²⁰, la definizione dei quali è solo di natura strumentale, limitato solo alla individuazione degli aeroporti con minore traffico, al fine di imporre gli oneri di servizio pubblico senza ricadere nel divieto degli aiuti di Stato.

Tuttavia, la mancanza di individuazione degli scali di interesse nazionale e la mancanza di definizione degli aeroporti regionali non legittima le Regioni a pretendere potestà legislativa sugli aeroporti che si trovano nel loro territorio. In tal senso si è espresso anche la Corte Costituzionale italiana con la sentenza del 30 gennaio 2009, n. 18 dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Regione Lombardia¹²¹. La Consulta non entra nel merito della divisione tra aeroporti regionali e di interesse nazionale, non ancora attuata, ma motiva la incostituzionalità solo in base alle norme sulla *slot allocation* e sulle concessioni aeroportuali¹²². Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di porti e aeroporti è stata profondamente incisa dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'art. 117, comma 3 è compresa nella legislazione concorrente in una chiave di leale collaborazione secondo

disponibile al http://www.giureta.unipa.it/phpfusion/readarticle.php?article_id=50 (ultimo accesso il 13/03/2013). Per un breve commento critico da ultimo si veda E. FOGLIANI, *Presto, prestissimo, praticamente mai (ovvero: gli art. 698 e 704 c. nav. ed i sistemi aeroportuali di interesse nazionale nel libro dei procedimenti eterni)* in *Diritto dei Trasporti*, 2012, p. 433-435

¹²⁰ In ambito europeo essi sono individuati quantitativamente (quelli con meno di 1 milione di passeggeri annui) nel Allegato I del parere di prospettiva del Comitato delle Regioni sul tema "Le capacità aeroportuali degli aeroporti regionali", del 2 luglio 2003 «Le capacità aeroportuali degli aeroporti regionali» (Comitato delle Regioni 393/2002 def. in GUUE 2003/C 256/09). Il Comitato, conscio del fatto che non esiste una definizione generalmente accettata di aeroporto regionale, suggerisce alla Commissione di non adottare una definizione limitata al traffico sullo scalo, ma prendendo in considerazione l'importanza economica nel territorio del area che servono. In dottrina vedi sugli aeroporti di interesse regionale A. MASUTTI, *Il regime giuridico degli aeroporti di interesse regionale e locale* in *Diritto dei Trasporti*, 2001, p. 633 e ss.

¹²¹ Brevemente, la Regione Lombardia con legge regionale 9 novembre 2007, n. 29 aveva tentato di regolare materie quali il trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali riguardo ai aeroporti situati nel proprio territorio al fine di salvaguardare gli interessi regionali.

¹²² Per un commento in dottrina si veda S. BUSTI, *Il riparto tra Stato e Regioni delle competenze*, op. cit.; ID., *Slot vietato alla Regione Lombardia* in *Regioni*, n. 3 / 4, del 2008, p. 646 e ss.; A. MARINO, *Riparto Stato-Regione della potestà legislativa in materia di "trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuale"* in *Diritto dei Trasporti*, 2009, p. 438 e ss.

l'interpretazione della Corte Costituzionale¹²³ mentre sulla scia dell'attuazione della riforma costituzionale il D. Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 prevede il trasferimento a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, tra l'altro, anche “gli aeroporti di interesse regionale o locale appartenenti al demanio aeronautico civile statale e le relative pertinenze, diversi da quelli di interesse nazionale così come definiti dall'articolo 698 del codice della navigazione”.

In ambito comunitario si accenna in questa sede a una classificazione di aeroporti, strumentale alla materia di concorrenza e di aiuti di Stato, recepita negli Orientamenti del 2005¹²⁴, essendo, tuttavia l'importanza degli aeroporti regionali rimarcata anche in sede di pianificazione di una politica come da attuare ai aeroporti comunitari, come ad esempio nella Comunicazione della Commissione riguardo alla proposta di un piano d'azione per migliorare la capacità, l'efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa¹²⁵.

Nell'introduzione agli Orientamenti, al punto 1.2.1 si fa riferimento alla necessità di classificare gli aeroporti ai fini dell'esame degli aiuti di Stato e la loro attitudine a alterare la concorrenza. Si ripropone così la decisione del Consiglio e del Parlamento Europeo sugli orientamenti per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti¹²⁶ che assume come criterio il volume annuo di movimento passeggeri. Insieme a tale decisione la Commissione tiene presente anche la proposta fatta nel parere di prospettiva del Comitato delle Regioni del 2 luglio 2002 sulle capacità aeroportuali regionali¹²⁷, che ha proposto di raggruppare gli aeroporti europei in 5

¹²³ Sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni vedi C. Cost. n. 303 del 2003; C. Cost. n. 51 del 2008 sui diritti aeroportuali e la necessità delle previsioni di legge di prevedere il parere obbligatorio della Conferenza unificata. *Amplius* vedi F. SALERNO, *Le gestioni*, op. cit., p. 29-32

¹²⁴ Orientamenti Commissione in GUUE 2005/C 312/01

¹²⁵ COM(2006) 819 definitivo nel quale si individuano gli aeroporti regionali come “importanti per lo sviluppo di una rete di trasporti aerei europei integrati. In proposito, sarebbe auspicabile sbloccare le capacità latenti che esistono negli aeroporti regionali, a condizione che gli Stati membri rispettino le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato” e che Gli Stati membri devono “migliorare l'accessibilità stradale e ferroviaria di questi aeroporti affinché possano svolgere il ruolo di aeroporti di decongestionamento”.

¹²⁶ Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti in GUCE L 228 del 9.9.1996, allegato II –sezione 6.

¹²⁷ Parere di prospettiva del Comitato delle regioni, del 2 luglio 2003 «Le capacità aeroportuali degli aeroporti regionali», op. cit..

categorie, le ultime due delle quali (sostanzialmente coincidente un volume fino a 5 milioni di passeggeri) racchiudono la categoria degli aeroporti regionali.

Tenuto conto di queste considerazioni, la Commissione individua quattro categorie di aeroporti: a) la categoria A, i grandi aeroporti comunitari, che comprendono più di 10 milioni di passeggeri all'anno; b) la categoria B, gli aeroporti nazionali, con un volume annuo di traffico passeggeri compreso fra i 5 e i 10 milioni; c) la categoria C, i grandi aeroporti regionali, con un volume annuo di traffico passeggeri compreso fra 1 e 5 milioni; d) la categoria D, i piccoli aeroporti regionali», con un volume annuo di traffico passeggeri inferiore a 1 milione.

Benché tale classificazione degli aeroporti sia strumentale alla materia della concorrenza fra gli scali, essa costituisce una nozione da tener presente, visto anche un'affinità anche la classificazione attuata in altri ordinamenti. Riguardo alla classificazione degli aeroporti, in una chiave comparativa si accenna in questa sede a una divisione condivisa da dalla FAA¹²⁸, CAA britannica¹²⁹, Canada¹³⁰ nella classificazione dei quali si nota una generale tendenza a classificare gli aeroporti in base al traffico che supportano in internazionali, nazionali, regionali e di aviazione generale.

2.1. La nozione di aeroporto e il superamento del concetto di aerodromo in Italia

Le infrastrutture che facilitano il trasporto aereo, secondo l'art. 15 Convenzione di Chicago, sono riconducibili nella categoria degli Aerodromi

¹²⁸ Negli Usa gli aeroporti pubblici nazionali vengono classificati in: *commercial service airports (a. non primary; b. primary), cargo service airports, reliever airports, general aviation airports*. Mentre in una definizione di livello superiore gli aeroporti si dividono in aeroporti di interesse locale, il sistema nazionale di aeroporti e i aeroporti militari. 49 USC § 47102, (7) e (8)

¹²⁹ Gli aeroporti britannici vengono classificati come: *gateway international airports, regional airports, local airports, general aviation airports*.

¹³⁰ In Canada gli aeroporti vengono classificati in: *international, national, regional, local commercial, satellite*. *Amplius* sul sistema aeroportuale canadese G. FAWCETT, *Airport in The Canadian Encyclopedia*, 2013

(Annesso 14 ICAO) definiti come “a defined area on land or water (including any buildings, installations, and equipment) intended to be used either wholly or in part for the arrival, departure and surface movement of aircraft”. In dottrina il concetto di aerodromo si identifica come una categoria generale che soddisfa ogni esigenza della navigazione aerea, nel rispetto dello scopo primario di garantire l’approdo e la sicurezza della navigazione, essendo un presupposto essenziale per una corretta configurazione giuridica degli aeroporti¹³¹ e include sia la nozione di aeroporto sia quella di aerosuperfici, insieme agli eliosuperfici e le idrosuperfici, e di campi di aviazione generale.

D’altro canto, una definizione di aeroporto si rinviene per la prima volta nell’art. 6 del R. D. 11 gennaio 1925, n. 356 secondo il quale aeroporto era “ogni località, sia terrestre che acquee, destinata, anche in via temporanea, alla partenza, all’approdo ed allo stazionamento degli aeromobili”. Il Codice della Navigazione non da una definizione di aeroporto, e neanche di aerodromo. Tuttavia, l’elaborazione dottrinale ha individuato un legame di *genus* e *species* tra i due concetti, identificando l’aeroporto come quel tipo di aerodromo che dispone, accanto ai particolari mezzi adibiti all’approdo e alla partenza in sicurezza degli aerei, anche di strutture adibite alla movimentazione di passeggeri e merci¹³² non potendosi i due concetti, quindi, parificarsi sia sul piano lessicale sia su quello giuridico. Si pensa che si possano configurare dei casi nei quali nei quali una determinata infrastruttura presenta l’idoneità all’approdo e alla partenza dei velivoli ma che sia distinta dalla categoria degli aeroporti¹³³.

¹³¹ R. TRANQUILLI LEALI, *Rilevi critici e ricostruttivi*, op. cit., p. 169; G. ROMANELLI, M. RIGUZZI, *Aerodromo* (voce) in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, I, 1988, p. 23 e ss.

¹³² E.I. MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato*, op. cit., pp. 348-349; M. GRIGOLI, *Il regime dei beni destinati alla navigazione aerea nel progetto di revisione della parte aeronautica del Codice della Navigazione* in *Giustizia Civile*, 2006, p. 359

¹³³ R. TRANQUILLI LEALI, *Rilevi critici e ricostruttivi*, op. cit., p. 175-176. L’Autrice si interroga sulla qualificazione e definizione delle aviosuperfici, nell’art. 3, comma 12 del D. Lgs. 151 del 2006, che ha una autonomia rispetto alla tipologia aeroporto. Perciò, tali infrastrutture, insieme agli aeroporti confluivano nella categoria generale degli aerodromi e consentiva una regolamentazione unitaria riguardo alle infrastrutture. La nuova impostazione pone il rischio, con la prevalenza di una sola delle infrastrutture (l’aeroporto), di comportare una frammentarietà normativa. Rilevi critici si muovono a tale soluzione anche sul piano della sicurezza della navigazione aerea.

Benché manchi una definizione di aeroporto a livello di legislazione il momento divisorio tra i due concetti è stato individuato “nella presenza nel secondo [aeroporto], rispetto al primo [aerodromo], di installazioni e della loro utilizzazione a fini commerciali”¹³⁴, quindi nella presenza di una aerostazione con servizi offerti verso i passeggeri¹³⁵. Il legislatore ha ritenuto opportuno all’ultimo momento, in un senso di armonizzazione linguistica con la normativa internazionale¹³⁶ e come auspicato da tempo in dottrina¹³⁷, di non mantenere questa divisione, diversamente dalla prima impostazione contenuta nel D. Lgs. 96/2005.

Il quadro legislativo delineato dalla riforma della parte aerea del Codice della Navigazione supera tale distinzione, parificando i due concetti e affermando che nell’intero Codice il termine aerodromo debba essere sostituito da quello di aeroporto. Tuttavia, neanche il Codice dopo riforma non da una definizione di aeroporto¹³⁸, regolando solo la proprietà e l’uso del bene (art. 692 cod. nav.), mentre rileva accennare già da adesso che il legislatore definisce il concetto di gestore aeroportuale.

¹³⁴ M. RIGUZZI, *L’impresa aeroportuale*, op. cit., p. 5 e ss. L’Autore arriva a tale conclusione studiando in una chiave comparatistica diversi ordinamenti.

¹³⁵ Nella visione classica i servizi di assistenza a terra erano considerati come attività essenziale del gestore aeroportuale e quindi da lui offerti ai passeggeri. La concezione statica di aerodromo non garantisce l’offerta di tali servizi nello scalo, essendo quindi il vettore, a sue spese che deve effettuarli nei approdi ove “difettano” i servizi di imbarco e sbarco (art. 949 rinvia all’art. 407 vecchio Codice Navigazione) in via eccezionale. M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione*, op. cit., p. 156-157

¹³⁶ Tale divisione non ha rilievo per la normativa internazionale sotto l’aspetto giuridico. In tale senso, e quindi sostenendo la scelta del legislatore, vedi G. MASTRANDREA, L. TULLIO, *Il compimento della revisione della parte aeronautica del Codice della Navigazione in Diritto Marittimo*, 2006, p. 705; F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, cit., p. 21.

¹³⁷ Attenta dottrina si interrogava sulla qualità dei servizi aeroportuali a terra e sulla, conseguente, valutazione del grado di affidabilità delle operazioni svolte all’interno della realtà aeroportuale. Tale problema risultava di non agevole soluzione. Esso derivava dalla vetustà del Codice della Navigazione che disciplinava il superato concetto di Aerodromo, il quale era incentrato in una visione statica del bene. M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione*, op. cit., p. 156.

¹³⁸ In senso critico ai lavori di riforma vedi R. TRANQUILLI LEALI, *Rilevi critici*, op. cit., p. 174-175. L’Autrice sostiene che sarebbe corretto coniare una nuova definizione del termine aeroporto da fondare su un criterio funzionale “maggiormente aderente alle attuali finalità perseguite” proponendo che una definizione potesse essere formulata in questi termini: “per aeroporto si intende ogni aerodromo (ovvero, ogni luogo) opportunamente (destinato ed) attrezzato per lo stazionamento e il ricovero degli aeromobili, nonché predisposto di beni, attività e servizi destinati ai traffici commerciali”

Su un piano lessicale, il termine aeroporto sta sostituendo quello di aerodromo e la modifica imposta dalla riforma prende atto della necessità di regolare gli aeroporti, il *species* che presenta maggiori complicazioni ed è soggetto a più intensa regolamentazione e vigilanza, demandando la regolamentazione delle aviosuperfici, comprendenti le elisuperfici o le idrosuperfici, a “norme speciali, ferme restando le competenze dell’ENAC in materia di sicurezza”¹³⁹.

Nell’impianto codicistico trova una giusta collocazione anche il regolamento delle aviosuperfici e i profili di sicurezza ad esso connessi. Giova menzionare che l’art. 713 rubricato come “aviosuperfici e impianti aeronautici destinati al servizio della navigazione aerea” assoggetta alla competenza dell’ENAC la loro vigilanza. Infatti si dispone che “[l]e aree in prossimità di aviosuperfici o di impianti aeronautici destinati al servizio della navigazione aerea possono essere assoggettate dall’ENAC alle limitazioni previste dagli articoli 709 e 711, a tutela dell’interesse pubblico”. Corrispettivamente l’art. 709 detta norme sugli ostacoli alla navigazione, mentre l’art. 711 dispone riguardo ai pericoli per la navigazione nelle zone soggette a limitazioni. Entrambi gli articoli subordinano a un regime di autorizzazione da parte dell’Enac la realizzazione delle opere o costituzione dei ostacoli. Il potere di vigilanza dell’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile scongiura i dubbi che si possono sollevare riguardo a tali impianti riguardo alla sicurezza nella navigazione aerea tutelando così l’interesse pubblico di cui all’art. 713.

Se si guarda agli altri ordinamenti la divisione tra aerodromi e aeroporti non è molto rilevante in quanto i concetti sono parificati non solo nel dato legislativo ma anche dalla giurisprudenza di merito¹⁴⁰. Si veda in esempio la classificazione degli aeroporti aperti al traffico civile di cui

¹³⁹ Art. 701 cod. nav. “Le aviosuperfici, ivi comprese le elisuperfici, sono aree, diverse dagli aeroporti, non appartenenti al demanio aeronautico e sono disciplinate dalle norme speciali, ferme restando le competenze dell’ENAC in materia di sicurezza, nonché delle regioni, degli enti locali e delle altre autorità secondo le rispettive attribuzioni.

I comuni, nell’esercizio dei poteri di pianificazione urbanistica, tengono in considerazione le finalità aeronautiche proprie delle aree private adibite ad aviosuperfici site nel proprio territorio.”

¹⁴⁰ Nella *Rolls Royce plc vs. Heavylift-Volga DNEPR Ltd.* in [2000] 1 Lloyd’s Report 653, QBD (Com Ct.) si rigetta l’affermazione che la locuzione di “aerodromo” ha un significato diverso da quello di “aeroporto” e secondo la quale la parola aerodromo “was simply an old-fashioned word for what is now called airport” come citato in AA. VV., *Shawcross and Beaumont: Air Law*, Volume 1, Lexis Nexis, Issue 117, 2010 pp. III-1

abbiamo accennato in precedenza. Il dato normativo regola prevalentemente gli aeroporti di natura commerciale sia questi nazionali o regionali e infine dispone di una regolamentazione degli cc.dd. aeroporti adibiti all'aviazione generale¹⁴¹.

Nell'ordinamento britannico si rileva che la locuzione "aeroporto" è stato usato per la prima volta in un testo legislativo nel Custom and Excise Act 1952 e il termine aeroporto è oggi comunemente usato sostituendo definitivamente quello di aerodromo¹⁴².

Un altro dato sulla centralità della categoria degli aeroporti, come la *species* più rilevante del *genus* aerodromo, è perciò passibile di una regolamentazione dettagliata, costituisce la produzione normativa europea. A livello europeo, benché normativa che incide in modo frammentario e solo su alcuni aspetti della regolamentazione aeroportuale, ciò che interessa in via esclusiva al legislatore europeo è la realtà aeroportuale, avendo le altre forme carattere marginale per il mercato unico.

Tuttavia, la nozione degli aerodromi permane nella produzione legale della ICAO, ma bisogna sottolineare che l'Annesso 14 nel disciplinare gli aerodromi si esprime solo sul piano delle infrastrutture fisicamente intese, della loro natura tecnica e dei profili di security nelle infrastrutture¹⁴³.

2.2. Il Piano Nazionale per lo Sviluppo Aeroportuale

¹⁴¹ Vedi in esempio negli USA il 49 USC § 47102, (7) e (8)

¹⁴² AA. VV., *Shawcross and Beaumont*, op. cit., p. III-1. Per l'Airport Act 1986 il termine "Airport" si definisce quale "the aggregate of the land, buildings and works comprised in an aerodrome within the meaning of the Civil Aviation Act 1982" (S 82 [1]) mentre il termine "aerodrome" rappresenta "any area of land or water designed, equipped, set aside or commonly used for affording facilities for the landing and departure of aircraft and includes any area or space, whether on the ground, on the roof of a building or elsewhere, which is designed, equipped or set apart for affording facilities for the landing and departure of aircraft capable of descending or climbing vertically" (S 105 (1) Civil Aviation Act 1982)

¹⁴³ Nelle note introduttive al capitolo I dell'Annesso 14 si nota che "Annex 14, Volume I, does not include specifications relating to the overall planning of aerodromes (such as separation between adjacent aerodromes or capacity of individual aerodromes), impact on the environment, or to economic and other non-technical factors that need to be considered in the development of an aerodrome".

Negli inizi del 2013 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha varato un atto di indirizzo per la definizione del Piano per lo Sviluppo degli aeroporti. Ad avviso del Ministero tale Piano propone, dopo 26 anni, un riordino organico del settore aeroportuale con l'obiettivo a favorire un "sviluppo sostenibile" del intero settore e ad aumentare "la competitività" del settore aeroportuale. Il Piano varato dal Ministero tiene conto del Piano Nazionale degli Aeroporti¹⁴⁴ predisposto dall'ENAC e dallo stesso Ministero nel febbraio 2012 il quale individua la rete degli aeroporti di interesse nazionale e quelli di interesse regionale o locale, suscetibili di trasferimento alle Regioni ai sensi del D. Lgs. 85/2010.

Per ciò che maggiormente interessa in questo documento di ordine programmatico, che scaturisce dai ultimi sviluppi a livello europeo, è la proposta di una classificazione degli aeroporti di interesse nazionale. Tale proposta ha alla base la presa d'atto della proliferazione degli scali in Italia come emerge dalla Indagine Conoscitiva della IX Commissione della Camera e prevede come provvedimento iniziale l'interruzione del processo di costruzione di nuovi aeroporti.

Sostanzialmente, la proposta da sottoporre alla valutazione della Conferenza Permanente Stato-Regioni prevede la tanta attesa individuazione degli aeroporti di interesse nazionale e la devoluzione alle competenze Regionali gli altri aeroporti. Le Regioni saranno responsabili dell'affidamento in concessione o gestione di tali aeroporti, ipotizzando anche la chiusura degli scali qualora non risultassero redditizi ad avviso della Regione.

3. I sistemi aeroportuali

¹⁴⁴ Il quale ha alla base l'analisi svolta dallo "Studio sullo sviluppo futuro della rete aeroportuale nazionale quale componente strategica dell'organizzazione infrastrutturale del territorio", redatto da One Works, KPMG e Nomisma nel biennio 2009-2010

La nozione del sistema aeroportuale introduce uno strumento per ripartire il traffico tra due aeroporti, che servono lo stesso agglomerato urbano, seguendo una politica statale di trasporto aereo¹⁴⁵. Attualmente la norma espressa in questi termini viene in rilievo per poter muoversi nel rispetto della liberalizzazione del traffico aereo e i limiti imposti per la preservazione del mercato unico in ambito europeo.

I sistemi aeroportuali sono un concetto, che ha la sua origine nella legislazione regionale e degli enti locali¹⁴⁶, sviluppato sin dagli anni '60 quando tramite la l. 194/1962 si costituisce il sistema aeroportuale milanese, comprendente gli scali di Linate e Malpensa e un decennio dopo, con la l. 755/1973 si costituiva il sistema aeroportuale romano, con i scali di Ciampino e Fiumicino. Entrambi questi sistemi furono costituiti con un piano di gestione unitaria da parte di una società di gestione.

In ambito comunitario i sistemi aeroportuali furono definiti dal Regolamento 2408/92 il quale nel suo art. 2 lo identifica come “un raggruppamento di due o più aeroporti che servono la stessa città, o lo stesso agglomerato urbano, secondo quanto indicato nell'allegato II”. L'allegato II elenca i sistemi aeroportuali già esistenti nell'Unione Europea e “[q]ualora uno Stato membro decida di istituire un nuovo sistema aeroportuale o di modificarne uno esistente, ne informa gli altri Stati membri e la Commissione. Dopo aver verificato che gli aeroporti sono raggruppati come aeroporti che servono la stessa città o lo stesso agglomerato urbano, la Commissione pubblica un allegato II riveduto nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee” (art. 8, punto 5 Reg. 2408/1992).

L'assegnazione in gestione dei sistemi aeroportuali, a prescindere dalla parentesi storica dell'assegnazione dei due scali milanesi e romani, ora si attua tramite procedura europea ad evidenza pubblica (Direttiva 2004/17/CE). L'art. 704 prevede che “[a]lla concessione della gestione totale degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale si provvede con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, limitatamente agli

¹⁴⁵ D. MARESCA, *Regulation of infrastructure markets: Legal cases and materials on seaport, railways and airports*, Springer, 2013, p. 217

¹⁴⁶ Erano gli enti locali, tramite documenti di programma e intese regionali, i primi a cercare di creare aggregazioni di aeroporti che servivano zone limitrofe. E.I. MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato*, op. cit., p. 364

aeroporti militari aperti al traffico civile, con il Ministro della difesa. Il provvedimento di concessione, nel limite massimo di durata di quaranta anni, è adottato, su proposta dell'ENAC, all'esito di selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria, previe 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, attenta dottrina pensa che sia stata persa un'occasione per definire in modo chiaro e per attuare un integrale disciplina dei sistemi aeroportuali, poiché la normativa europea sopracitata prende atto solo dei sistemi aeroportuali esistenti e “non riveste particolare rilievo sistematico ai fini della qualificazione e conseguente classificazione dei sistemi aeroportuali”¹⁴⁷.

Infine, giova menzionare che la gestione dei sistemi aeroportuali italiani è stata oggetto di giudizio dinanzi alla Corte di Giustizia, istaurato tra il Governo italiano e la Commissione Europea riguardo al sistema aeroportuale di Milano e alla ripartizione del traffico tra i due scali milanesi di Linate e Malpensa¹⁴⁸. Il terzo considerando del Regolamento 2408/1992, ai fini di una migliore pianificazione dei trasporti aerei, pone come necessario il riconoscimento in capo agli Stati Membri “il diritto di fissare regole non discriminatorie per la ripartizione del traffico aereo tra aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale” e nell'art. 8 sancisce che “[i]l presente regolamento non pregiudica il diritto degli Stati membri di regolamentare, senza discriminazioni basate sulla nazionalità o sul identità del vettore aereo, la ripartizione del traffico tra gli aeroporti appartenenti a uno stesso sistema aeroportuale”. La Commissione Europea con decisione del 16 settembre 1998, 98/710/CE, relativo a un procedimento di applicazione del Regolamento n. 2408/92 riguardo alle norme italiane sulla ripartizione del traffico nello scalo milanese¹⁴⁹ aveva deciso che “[l]'Italia non può applicare le norme sulla ripartizione del traffico all'interno del

¹⁴⁷ R. TRANQUILLI LEALI, *Rilevi critici e ricostruttivi sulla nuova disciplina in materia di proprietà ed uso degli aeroporti* in B. FRANCHI, S. VERNIZZI (a cura di), *Il diritto aeronautico*, op. cit., p. 192-193

¹⁴⁸ In dottrina si veda sul problema B. NASCIMBENE, *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nella regolamentazione dei sistemi aeroportuali e nella ripartizione del traffico* in *Giurisprudenza Commerciale*, 2003, p. 197 e ss.

¹⁴⁹ Dec. 98/710/CE in GUCE L 337/42

sistema aeroportuale di Milano contenute nel decreto 5 luglio 1996 n. 46-T e nel decreto 13 ottobre 1997 n. 70-T” (art. 1), ritenendo che le norme ivi stabilite non fossero compatibili con il Reg. CE 2408/92 in quanto violano il principio della non discriminazione e proporzionalità¹⁵⁰. La Corte di Giustizia ha respinto il ricorso presentato dall’Italia confermando la decisione della Commissione¹⁵¹.

Le considerazioni e le problematiche sopra esposte hanno portato a un accorgimento a livello europeo. Il legislatore europeo, all’atto di consolidamento della normativa sul trasporto aereo attuata tramite il Regolamento 1008/2008, ha deciso di specificare la nozione di sistema aeroportuale e la norma contenuta dall’art. 8 del 2408/92 nell’art. 19 del presente regolamento. In primis, si nota il cancellamento formale della locuzione “sistema aeroportuale”, tuttavia si conferma la centralità e l’importanza di tale concetto, essendo portato a livello legislativo l’interpretazione della Commissione Europea e della Corte di Giustizia¹⁵². Si recepiscono nel regolamento i criteri di ripartizione traffico individuati dalla giurisprudenza nella sentenza su menzionata e l’interpretazione che i giudici comunitari ivi espresse poiché “[o]gni decisione di regolare la distribuzione del traffico aereo tra gli aeroporti coinvolti rispetta i principi di proporzionalità e trasparenza ed è basata su criteri oggettivi” (art. 19, punto 2 del Regolamento 1008/2008).

Il XIII considerando del Regolamento in esame nota che “[è] opportuno chiarire e semplificare le norme in vigore in merito alla distribuzione del traffico tra aeroporti che servono la stessa città o conurbazione”. L’art. 19 riguarda la distribuzione del traffico tra aeroporti e nel suo secondo comma prevede che “[u]no Stato membro può, previa consultazione delle parti interessate compresi i vettori aerei e gli aeroporti coinvolti, regolamentare, senza discriminazioni tra le destinazioni all’interno della Comunità oppure basate sulla nazionalità o sull’identità del

¹⁵⁰ Il documento ministeriale in esame aveva deciso di mantenere sullo scalo di Linate solo i voli diretti con un numero di passeggeri di almeno 2 milioni all’anno (coincidente maggiormente con la linea Roma-Milano) mentre gli altri voli internazionali e intracomunitari venivano dirottati su Malpensa (in specifico punti 48 e 51 della decisione) e l’Alitalia sarebbe l’unica compagnia e svolgere servizi aerei sulla rotta Fiumicino-Linate mentre le altre compagnie aeree comunitarie sarebbero discriminate in quanto non potranno servirsi dello scalo di Linate per esercitare traffico verso altri aeroporti.

¹⁵¹ Sentenza Corte Giustizia 18 gennaio 2001 nella causa C-361/98 *Italia c. Commissione*.

¹⁵² D. MARESCA, *Regulation of infrastructure market*, op. cit., p. 261

vettore aereo, la distribuzione del traffico aereo tra aeroporti” rispettando le seguenti condizioni: “a) servono la stessa città o la stessa conurbazione; b) sono serviti da adeguate infrastrutture di trasporto che offrano per quanto possibile un collegamento diretto, che renda possibile giungere all’aeroporto in meno di novanta minuti anche, eventualmente, su base transfrontaliera; c) sono collegati l’uno all’altro e alla città o alla conurbazione che devono servire da servizi di trasporto pubblico frequenti, affidabili ed efficienti; e d) offrono ai vettori aerei i servizi necessari e non ne pregiudicano indebitamente le opportunità commerciali”.

Riguardo alla procedura, novità comporta anche la procedura di approvazione della distribuzione dei diritti di traffico, essendo oramai cambiata anche la procedura per l’approvazione della costituzione di un sistema aeroportuale da parte di uno Stato membro¹⁵³. Brevemente, lo Stato membro interessato deve informare preventivamente la Commissione ma, a differenza della procedura prevista dal Regolamento 2408/1992, nella quale la Commissione doveva esprimersi sull’inserimento o meno del nuovo sistema aeroportuale entro un mese, ora ha la facoltà di ponderare meglio il giudizio entro il termine di sei mesi. L’estensione del termine risponde anche alla complessità della valutazione da svolgere alla luce dei nuovi sopra esposti criteri cui all’art. 19. Tuttavia, a nostro avviso, tale termine suscita non poche perplessità al fine di valutare la ripartizione del traffico aereo in un determinato Stato, visto che sei mesi sono un rilevante arco temporale nell’economia della ripartizione dei diritti di traffico.

¹⁵³ Art. 19, comma 3 e 4 recita: “3. Lo Stato membro interessato informa la Commissione della sua intenzione di regolare la distribuzione del traffico aereo ovvero di modificare le disposizioni esistenti in materia di distribuzione del traffico. La Commissione esamina l’applicazione dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo e, entro sei mesi dal ricevimento delle informazioni da parte dello Stato membro e secondo la procedura di cui all’articolo 25, paragrafo 2, decide se lo Stato membro può applicare le misure.

La Commissione pubblica la propria decisione nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea e le misure non sono applicate prima della pubblicazione dell’approvazione da parte della Commissione.

4. Con riferimento alle norme in materia di distribuzione del traffico esistenti al momento dell’entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione esamina, su richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, l’applicazione dei paragrafi 1 e 2 e decide secondo la procedura di cui all’articolo 25, paragrafo 2, se lo Stato membro può continuare ad applicare la misura in questione”.

3.1.Cenni sul concetto del *hub and spoke system*

Il sistema *hub and spoke* è un modello di rete che ha alla base un determinato scalo, di norma con parametri di traffico molto alti, nel quale si concentra la maggior parte dei voli. In questo sistema la divisione del traffico aereo attuata dai maggiori vettori è improntata dalla centralità dei grandi aeroporti internazionali, nei quali i vettori che costruiscono il loro *network* solitamente hanno la loro base principale. In questo modo si assicura la continuità e l'efficienza del servizio, anche gli aeroporti divengono più appetibili per i vettori poiché incrementeranno il numero dei passeggeri che transita per il loro terminale e le rotte offerte, portando un indubbio vantaggio anche per le compagnie formando un circolo virtuoso fra i due¹⁵⁴.

La deregolamentazione del trasporto aereo ha consolidato il concetto della *hub and spoke system* e intensificato la sua adozione¹⁵⁵, poiché le compagnie hanno creato le loro reti di traffico usando un aeroporto domestico come *hub*, così come ha evidenziato la Corte di Giustizia nella sentenza n. 18 del 2001, Causa C-361/98¹⁵⁶. Allo stesso tempo, con il crescere del numero dei *new entrant* nel mercato del trasporto aereo, principalmente i vettori *low-cost*¹⁵⁷, si è segnato anche una crescita del traffico aereo tra le rotte dirette (o-d routes). Questo ha incrementato la

¹⁵⁴ D. MARESCA, *Regulation of infrastructure market*, op. cit., p. 223

¹⁵⁵ In dottrina economica K. FRENKEN, S. VAN TERWISGA, T. VERBUBNG, G. BURGHOUWT, *Airline competition at european airports* in *Journal of Economic and Social Geography*, Vol 95, n.2, 2004, p. 233 e ss. ; D. MARESCA, *Regulation of infrastructure market*, op. cit., p. 222

¹⁵⁶ La Corte di Giustizia nel punto 20 della decisione sulla ripartizione dei diritti di traffico nel sistema aeroportuale milanese nota che “la Commissione osserva che l'esercizio delle reti c.d. «*hub and spoke*», che ha come perno i centri aeroportuali, è ormai comunemente praticato dai vettori aerei della Comunità. Tale pratica consente loro di offrire servizi tra qualsiasi coppia di aeroporti comunitari collegati ad uno stesso centro aeroportuale e tra qualsiasi aeroporto comunitario collegato ad un centro aeroportuale ed aeroporti situati in paesi terzi”

¹⁵⁷ Riguardo alle caratteristiche dei vettori *low-cost* e al loro modo di operare nel mercato del traffico aereo si rinvia a D. BOCHESE, *L'accesso dei vettori aerei low cost al mercato del trasporto aereo* in *Diritto dei Trasporti*, 2012, p. 399 e ss.

nascita e l'uso sempre maggiore di nuovi aeroporti, che si sono legati in via esclusiva con i vettori *low-cost*¹⁵⁸. Tali vettori puntano fortemente nel taglio dei costi di gestione per sopravvivere nel mercato, nel tentativo di discostarsi dall'uso degli aeroporti principali, i quali fungevano da *hub* per le reti di traffico.

In ambito del diritto della concorrenza il modello *hub and spoke* creato dalle reti delle compagnie aeree è un fattore determinante per creare barriere all'entrata nei grandi aeroporti, e può portare quindi all'annullamento dei benefici per la concorrenza creati dalla liberalizzazione poiché le compagnie che hanno le loro basi in un determinato aeroporto dominano lo scalo e creano barriere all'entrata per i *new comers*¹⁵⁹, i quali alla luce del diritto comunitario della concorrenza godono di un'ampia protezione¹⁶⁰. Un altro fattore da tenere presente è il potere sempre maggiore che guadagnano i vettori aerei riguardo alla gestione aeroportuale, specialmente nel riguardo dei scali secondari. Si fa riferimento non solo all'attuazione del modello *hub and spoke* e la inclusione di un determinato scalo nella loro rete di traffico¹⁶¹, ma anche ad altre forme più incisive di

¹⁵⁸ P. FORSYTH, *Competition between major and secondary airports. Implication for pricing, regulation and welfare* in P. FORSYTH, D. GILLEN, J. MULLER, H. NIEMEIER (eds.) *Airport competition. The European experience*, Ashgate, 2010, p. 77 e ss.

¹⁵⁹ K. FRENKEN, S. VAN TERWISGA, T. VERBUBNG, G. BURGHOUWT, *Airline*, p. 241

¹⁶⁰ Si vuole fare riferimento all'azione della Commissione, la quale è stata molto sensibile alla regolamentazione delle *Alliances* tra vettori, che tramite i strumenti del diritto di concorrenza ha cercato di promuovere l'entrata dei nuovi soggetti nel mercato del trasporto aereo. G. MONTI, *EC Competition law*, Cambridge University Press, 2007, p. 477 e ss. L'Autore rileva che l'azione della Commissione è stata inefficiente per cambiare i modelli della *slot allocation* tramite la legislazione europea ma tramite i strumenti propri della tutela della concorrenza ha costretto i grandi vettori a consegnare degli slot per i nuovi entranti, specialmente negli scali di maggior rilievo. Di tanto in tanto, la Commissione ha chiesto alle grandi *Alliances* di: ridurre la frequenza dei voli; applicare prezzi uguali in diversi mercati rilevanti (sia nei quali dove affronta la concorrenza, sia negli altri mercati) per scongiurare ipotesi di *predatory prices* (nei mercati dove ha concorrenza); offrire ai nuovi entranti la possibilità di partecipare ai *frequent-flyer programmes* da loro gestiti.

¹⁶¹ È appena il caso di accennare al nuovo ruolo e il potere che i vettori hanno nel mercato del trasporto a causa dell'avvento di una sempre maggiore integrazione o fusione societaria tra i vettori aerei (in esempio, la fusione KLM-Air France), al seguito della attenuazione della clausola di substantive ownership and effective control, oppure alla maggiore forza che hanno assunto le *Alliances* di ordine mondiale. Sul primo aspetto in generale si rinvia al P.P. C. HAANAPPEL, *Airline ownership and control, and some related matters in Air&Space Law*, Vol. XXVI/2, 2001, p. 90 e ss.; M. M. COMENALE PINTO, *Substantial ownership and control of international airlines in Italian National Reports to the XVI International Congress of Comparative Law*, Brisbane, Giuffré, Milano, 2002 e riguardo al secondo

intervento. Basti pensare agli accordi di esclusivo uso dei gate, servizi di *handling* in autoassistenza, le clausole *majority in interest* attuate negli USA o la diretta partecipazione azionaria nelle società di gestione¹⁶² dettata dalla necessità degli aeroporti a reperire nuovi finanziamenti per far fronte agli investimenti.

La cooperazione fra i vettori e gli aeroporti è, nell'economia del trasporto aereo, una relazione sinergica che può portare anche in una integrazione verticale nel mercato.

In definitiva, gli ultimi sviluppi nel mercato del trasporto aereo, la creazione dei network da parte dei vettori, le alleanze create, le fusioni di compagnie aeree, l'avvento delle nuove compagnie *low-cost* e la conseguente dominazione del sistema *hub and spoke* hanno contribuito a creare dei nuovi profili e modelli concorrenziali fra aeroporti dello stesso tipo (in esempio, gli *hub* in concorrenza fra loro e gli aeroporti regionali fra di loro) o di tipi diversi, i quali nella dottrina tradizionale erano definiti come monopoli naturali¹⁶³.

4. La natura dinamica dell'impresa aeroportuale: la gestione dello scalo (l'esercizio aeroportuale)

Le considerazioni di natura proprietaria e la demanialità del bene aeroporto si assorbono e sono una parte integrale della nozione di gestione

aspetto si rinvia allo studio monografico di A. CHENG-JUI LU, *International airline alliances: EC Competition law/US Antitrust law and international air transport*, Kluwer Law International, 2004. In dottrina economica si rinvia, a titolo illustrativo a un non più recente caso di studio, della fusione di Northwest con Republic Airlines e l'acquisizione da parte della TWA di Ozark Airlines. S. BORENSTEIN, *Airline mergers, airport dominance, and market power in The American Economic Review*, May 1980, 80:2, p. 400 e ss.

¹⁶² Riguardo al finanziamento degli aeroporti negli USA e alle relazioni con le compagnie aeree vedi P. S. DEMPSEY, J. B. MCDANIEL, *Legal research 2 "Legal aspects of airport programs"*, ACRP Project 11-01, 2008 nonché, amplius, P. S. DEMPSEY, *Airport planning and development*, p. 169 e ss.

¹⁶³ *Amplius* su un indagine dei aeroporti situati in Unione Europea vedi P. FORSYTH, D. GILLEN, J. MULLER, H. NIEMEIER (eds.) *Airport competition. The European experience*, Ashgate, 2010. In un indagine che riguarda gli Stati Uniti e la teoria classica del aeroporto come monopolio naturale e il loro abuso vedi P. S. DEMPSEY, J. B. MCDANIEL, *Legal*, op. cit., p. 9 e ss

aeroportuale intesa come impresa. Tuttavia, si è “debitamente evidenziato l’aspetto dinamico relativo all’organizzazione dei servizi, rispetto ai quali il bene aeroporto in sé, demaniale o privato, ha finito con l’assumere una funzione meramente strumentale”¹⁶⁴ in seguito alla nuova composizione degli art. 704, 705 e 706 del Codice della Navigazione che delineano la centralità della figura del soggetto gestore, divenuto “il garante dell’operatività dell’aeroporto”¹⁶⁵.

Bisogna rimarcare che la natura imprenditoriale in senso tecnico giuridico dell’attività aeroportuale è un concetto che è stato mutato nel tempo¹⁶⁶. La natura monopolistica dell’offerta di tutti i servizi prestati all’interno degli aeroporti da parte dell’unico gestore, il quale riteneva essenziale e attività inscindibili sia la gestione dello scalo che i servizi di *handling* ivi prestati¹⁶⁷ è stata oggi totalmente trasformata dal processo di liberalizzazione al quale il mercato di *handling* è stato sottoposto. Si è attuata così una divisione del concetto di attività aeroportuale. Tale divisione ha alla base l’individuazione di un’attività di gestione globalmente intesa, quindi un concetto di gestione “tout court”, e la gestione dei servizi di assistenza a terra svolti presso un determinato scalo da parte del gestore, dagli utenti in autoproduzione oppure dagli operatori terzi¹⁶⁸.

¹⁶⁴ F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, op. cit., p. 15. Tuttavia, altra dottrina rileva una stretta connessione tra il regime giuridico dei beni e la gestione delle infrastrutture, sia quelle adibite al trasporto aereo che marittime e che “la gestione del porto o dell’aeroporto non può correttamente configurarsi solo come l’aspetto dinamico della titolarità dell’area”. G. VERMIGLIO, *Amministrazione di beni del demanio aeronautico civile tra attività economica ed esercizio di pubblici poteri* in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, Giuffrè Editore, 2011, p. 542-543

¹⁶⁵ M. M. COMENALE PINTO, *Profili di Safety del gestore aeroportuale*, op. cit., p. 548.

¹⁶⁶ F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, op. cit., p. 15.

¹⁶⁷ In passato la Cassazione aveva sancito la natura essenziale alla nozione di gestione aeroportuale dell’attività di assistenza a terra. Tale attività doveva essere svolta esclusivamente dal gestore, e solo ove questo non avesse predisposto l’organizzazione necessaria per svolgere i servizi in sicurezza, il vettore aereo era legittimato a prestare tale servizio. Corte di Cassazione 6 dicembre 1966, n. 2861.

Tuttavia, le compagnie di bandiera, come l’Alitalia, erano autorizzate a svolgere i servizi di *handling* negli aeroporti statali in regime di autoproduzione, negando però la possibilità di offrire il servizio verso terzi.

¹⁶⁸ Basti menzionare il diritto di autoproduzione dei servizi da parte dei vettori aerei e la liberalizzazione attuata in sede comunitaria. Bisogna rimarcare che con la Direttiva 96/67/EC si è posto l’obbligo in capo ai gestori che esercitavano attività di *handling*, ai fini del rispetto della concorrenza e affinché la liberalizzazione e l’ingresso degli operatori

Un altro dato che sostiene la tesi dell'esclusività della figura imprenditoriale del "soggetto gestore", nei termini definiti dall'art. 705, è la previsione contenuta nel nuovo Codice, nel già citato art. 704, dispone che "[a]lle procedure di gara sono ammesse a partecipare anche imprese straniere non comunitarie, a condizione che istituiscano in Italia una sede secondaria e lo Stato in cui esse hanno la sede principale ammetta imprese italiane a condizioni di reciprocità" (art. 704, comma 2 Cod. Nav.). Il soggetto che può partecipare alle procedure di gara deve essere un soggetto o ente che ha la caratteristica dell'imprenditorialità, quale requisito necessario¹⁶⁹.

La natura imprenditoriale del soggetto gestore viene rilevata da autorevole dottrina prevalentemente "nella facoltà che l'art. 706 del Codice riconosce al gestore aeroportuale di espletare servizi di assistenza a terra negli aeroporti aperti al traffico aereo commerciale, pare confermare al di là di ogni ragionevole dubbio la natura imprenditoriale dell'attività del gestore aeroportuale" e in un confronto dell'art. 706 con l'art. 6 della l. 84/1994 che regola l'attività del gestore portuale (Autorità portuale), al quale la legge vieta l'esercizio dei servizi portuali, "appare evidente *per tabulas* la natura imprenditoriale del gestore aeroportuale (rispetto alla qualifica di organismo del diritto pubblico non economico che la legge 84/1994 espressamente attribuisce all'Autorità portuale)"¹⁷⁰.

La produzione giurisprudenziale ha riconosciuto da qualche tempo la natura imprenditoriale della gestione aeroportuale, sin dalla causa tra SEA e Alitalia risalente agli anni '60¹⁷¹. Per una giusta considerazione della natura imprenditoriale del gestore e della gestione aeroportuale, quindi, si devono

fosse garantito nel mercato dell'*handling*, di una separazione contabile tra la società di gestione e la società figlia che si occupasse degli servizi di assistenza a terra. L'art. 706 Codice della Navigazione dispone in specifico che "[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 autoproduzione ritenuti idonei dall'ENAC, sono regolati dalle norme speciali in materia". Per un dettagliato trattamento della materia si rinvia al capitolo II.

¹⁶⁹ Il Decreto Ministeriale 521 del 1997 prevedeva nel suo articolo 2, comma 1 che "[l]e società di gestione aeroportuale sono costituite esclusivamente sotto forma di società di capitale, secondo la disciplina del codice civile" non ammettendo nessun'altra forma di figura imprenditoriale.

¹⁷⁰ G. VERMIGLIO, *Amministrazione di beni del demanio aeronautico civile*, op. cit., p. 541

¹⁷¹ Tribunale di Roma 25 luglio 1964, n. 4795; Corte d'Appello Roma 30 luglio 1965, n. 1717e infine Corte di Cassazione 6 dicembre 1966, n. 2861.

tener conto anche di tali non recenti sviluppi nell'ambito del tema aeroporti. In ambito comunitario da un certo tempo si è avuto modo di esprimersi per via giudiziale sulla questione della natura imprenditoriale, e non di esercizio di pubblici poteri, della gestione aeroportuale.

In questo contesto è fondamentale rimarcare la decisione della VI sezione della Corte di Giustizia della CE, con sentenza del 24 ottobre 2002, Caso-82/01 P, tra Aéroports de Paris vs. la Commissione Europea e la Alpha Flight Services SAS¹⁷², in seguito all'appello dell'Aeroporto di Parigi nei confronti della decisione del Tribunale di Prima Istanza nella Causa T-128/98. Nel giudizio di primo grado il Tribunale riconosce la natura di ente pubblico dell'ADP, che godeva di una autonomia finanziaria sotto la legge francese¹⁷³ ma tale natura pubblica dell'ente era insufficiente a ritenere l'attività dell'ADP come esercizio di una funzione pubblica¹⁷⁴. Come si evince dal punto 74 della sentenza per la quale “for the exercise of part of its activities, an entity is vested with official powers does not, in itself, prevent it from being characterised as an undertaking within the meaning of Article 86 of the Treaty” e quindi sottoposto alle regole sulla concorrenza e valutabile alla stregua dell'ex art. 86 Trattato (attuale art. 106) e dell'ex art. 82 e ss. (attuale art. 102 e ss.).

¹⁷² In Diritto dei Trasporti, 2003, p. 895 e ss., con nota di M. TRANCHIDA, *La qualificabilità del ente di gestione aeroportuale come impresa ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie a tutela della concorrenza*, p. 900 e ss. L'Autrice rileva che nella valutazione del giudice comunitario assume rilievo il fatto che AdP svolge un'attività economica in forma imprenditoriale nel momento in cui mette a disposizione dei soggetti prestatori di servizi di handling e dei vettori in autoassistenza un complesso di utilità e di beni aeroportuali necessari all'esercizio di dette attività. (ivi., p. 907)

¹⁷³ *Aéroports de Paris c. Commission* [2000] ECR II-3929. Punto 1: “[t]he applicant, ADP, is a public corporation governed by French law and enjoying financial independence which, pursuant to Article L. 251-2 of the French Civil Aviation Code, is ‘responsible for the planning, administration and development of all the civil air installations which are centred in the Paris region and which seek to facilitate the arrival and departure of aircraft, to control traffic and to load, unload and groundhandle passengers, goods and mail carried by air, and also of all associated installations’”.

¹⁷⁴ L'ADP sosteneva che il Tribunale di Prima Istanza aveva erroneamente interpretato la legge nel sostenere, nel paragrafo 125 della sentenza impugnata che “the activities in question carried out by ADP are economic activities, and although those activities are carried out on publicly-owned property, they do not for that reason form part of the performance of a task conferred by public law”. La Corte di Giustizia conferma la sentenza del Tribunale sul punto e dichiarava le pretese dell'ADP come manifestamente inammissibili (punto 62 Case C-82/01 P) alla luce dell'applicazione del diritto comunitario in materia.

In Italia, la riforma del Codice di Navigazione riconsidera e modifica la normativa sulla gestione aeroportuale sulla scia degli interventi legislativi degli ultimi venti anni¹⁷⁵ al fine di “migliorare il livello di tutela dei diritti del passeggero e di sicurezza del trasporto aereo, di razionalizzare e semplificare l'assetto normativo e regolamentare nel settore dell'aviazione civile e delle gestioni aeroportuali” (art. 2, comma 1 della legge delega 265/2004). Il Capo II del terzo Titolo del Codice, così come sostituito dall'art. 3 del d. lgs. 96 del 2005, dispone in specifico sulle gestioni aeroportuali e sui servizi di assistenza a terra¹⁷⁶. Non discostandosi dal dettato del d. l. 250/1997, con il quale si istituiva l'ENAC, il bene demaniale aeroporto viene consegnato, secondo il disposto dell'art. 693, in uso gratuito all'ENAC. Quest'ultimo è l'ente deputato all'affidamento in concessione tramite procedure ad evidenza pubblica ad un soggetto che lo amministra secondo quanto disposto dall'art. 705.

Come abbiamo accennato sopra, secondo il disposto dell'art. 704, alla concessione nella forma della gestione totale si provvede tramite decreto ministeriale. Tale accordo ha durata massima di quaranta anni ed è subordinato alla sottoscrizione di una convenzione tra ENAC e il gestore aeroportuale. La convenzione stipulata contiene un termine di almeno quattro anni per la verifica dei requisiti oggettivi e soggettivi del gestore che sono stati determinanti nell'assegnare la concessione¹⁷⁷, specialmente la

¹⁷⁵ Già la legge n. 537/1993 (art. 10, comma 13), che disponeva sulla costituzione di società di capitali per la gestione dei servizi e delle infrastrutture aeroportuale ha posto i principi cardine sulla modifica della normativa sulle gestioni. Ha fatto seguito il d. l. 28 giugno 1995, n. 251 con disposizioni in materia di gestioni aeroportuali e il d.P.R. 16 settembre 1996, n. 533 sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali e, infine, il Decreto Ministeriale 12 novembre 1997, n. 521 il quale dispone le norme di attuazione della legge 537/1993 disciplinante la gestione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali aperti al traffico civile attualmente gestiti, anche in parte, dallo Stato o da altri soggetti in regime di precariato.

¹⁷⁶ Si rinvia in dottrina sull'iter legislativo della riforma al Codice della Navigazione al P. PALMA, *Gestioni aeroportuali, requisiti di sistema e nuovo diritto aeronautico*, op. cit.

¹⁷⁷ Art. 704, comma 4 “L'affidamento in concessione è subordinato alla sottoscrizione di una convenzione fra il gestore aeroportuale e l'ENAC, nel rispetto delle direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'ENAC ed il gestore aeroportuale stipulano altresì, entro sei mesi dalla conclusione del primo esercizio finanziario successivo all'affidamento in concessione, un contratto di programma che recepisce la vigente disciplina di regolazione aeroportuale emanata dal CIPE in materia di investimenti, corrispettivi e qualità, e quella recata dall'art. 11-nonies del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248” e art. 704, comma 5 “La convenzione deve contenere il termine, almeno quadriennale, per la verifica della

corrispondenza della qualità del servizio offerto riguardo al piano iniziale di investimento, determinante per il rilascio della concessione.

Riguardo alla gestione aeroportuale bisogna rilevare che le forme di gestione degli aeroporti pubblici statali nella teoria classica erano divise in: gestione diretta, gestione totale e gestione parziale¹⁷⁸. Il legislatore italiano ha nettamente preferito, sulla scia della privatizzazione di cui è stato interessato il settore e la presa di coscienza della bontà del modello, la forma concessoria in gestione totale degli aeroporti, legittimato dall'inserimento, da parte del legislatore di Riforma, anche nel Codice della Navigazione, al summenzionato articolo 704, come unica forma di concessione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali di rilevanza nazionale. Nel silenzio del Codice nulla si dispone delle modalità di concessione per la gestione degli aeroporti regionali, che verranno demandati alla legislazione regionale, da svolgere in armonia con le procedure ad evidenza pubblica

sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi e delle altre condizioni che hanno determinato il rilascio del titolo, compresa la rispondenza dell'effettivo sviluppo e della qualità del servizio reso agli operatori e agli utenti alle previsioni contenute nei piani di investimento di cui all'atto di concessione. Deve inoltre contenere le modalità di definizione ed approvazione dei programmi quadriennali di intervento, le sanzioni e le altre cause di decadenza o revoca della concessione, nonché le disposizioni necessarie alla regolazione ed alla vigilanza e controllo del settore”.

¹⁷⁸ La gestione parziale e diretta, forme oggi cadute in disuso dal processo di riforma della legislazione in materia di gestione delle infrastrutture erano abbastanza diffuse. Le “gestioni parziali” erano quelle nelle quali lo Stato si riservava la gestione delle infrastrutture di volo mentre la gestione dell'aerostazione e di alcuni servizi a terra era affidata ad un altro soggetto (articoli da 694 a 699 del vecchio Codice Navigazione). La divisione della natura di questi due tipi di concessione non era solo quantitativa ma se la gestione totale configurava una concessione di gestione, quella parziale veniva considerato solo una forma di concessione del suolo demaniale (l'aerostazione). M. RIGUZZI, *Le gestioni aeroportuali: Il quadro dei principi giuridici* in M. M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Giuffrè Ed., Milano, 2005, p. 27

Tale divisione delle forme di gestione si ritiene ormai superata ed lo stesso d. m. n. 521/1997 disponeva che le società titolari di gestioni parziali potevano mutare direttamente il titolo della loro convenzione e che vi fosse affidato lo scalo gestito in regime di gestione totale senza sottoporsi a gara pubblica, subordinato alla condizione della sottoscrizione di un contratto di programma (art. 7). Le gestioni “dirette” sono delle forme di gestione nelle quali lo Stato gestisce direttamente sia l'aerostazione sia le infrastrutture di volo. Questa forma di gestione riguarda generalmente a scali di minore dimensione per i quali nessun operatore privato ha espresso interesse per l'affidamento della gestione. *Amplius* sulle forme di gestione: G. CAMARDA, *Le gestioni aeroportuali* in *Il diritto aereo*, 1983, n. 85-86, pp. 1 e ss.

comunitaria¹⁷⁹. Inoltre, bisogna accennare che il regime così delineato è condizionata dalla disciplina transitoria secondo l'articolo 3, comma 2, del D. Lgs. N. 96/2005 che esenta le concessioni già rilasciate.

Al riguardo si è espressa anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la segnalazione pubblicata nel Bollettino del 8 ottobre 2012. L'AGCM ritiene opportuno, per quanto riguarda il settore aeroportuale, che si attui "l'effettiva implementazione del modello a gestione totale, dal momento che nella maggior parte dei casi il capitale sociale del concessionario risulta pressoché regolarmente ripartito tra una pluralità di soggetti riconducibili alla dimensione pubblica locale" e che "al fine di ottenere un'effettiva apertura della gestione degli aeroporti a soggetti privati competitivi occorre, dunque, incidere sulla gestione del sistema aeroportuale nazionale, transitando un maggior numero di scali a gestioni totali competitivamente assegnate". In riguardo alle concessioni in regime transitorio l'AGCM evidenzia la necessità di ridurre la durata delle concessioni ad un periodo strettamente necessario al fine di "perseguire l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario"¹⁸⁰.

Il novellato articolo 705 disciplina la figura del gestore aeroportuale individuandolo 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" (art. 705, comma 1 Codice Navigazione).

Il precetto normativo pone l'accento su tre distinti momenti rilevanti dell'attività del soggetto gestore, amministrazione del complesso dei beni

¹⁷⁹ Cons. St., Sez. II, Parere n. 1281 del 9 novembre 2005 che in specifico dispone "[n]on esiste, d'altro canto, una vera complementarità tra le norme in esame: la prima (cioè l'articolo 704) regola una sola categoria di gestioni aeroportuali, mentre non si rinvencono nel testo disposizioni in ordine al conferimento delle gestioni aeroportuali di interesse regionale (probabilmente affidate alla legislazione concorrente); la seconda (comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96) è, invece, onnicomprensiva delle gestioni totali in atto o da assentire prima dell'applicazione (allo stato solo teorica) delle metodiche ad evidenza pubblica e nel rispetto della normativa comunitaria prefigurate dall'articolo 704 e alle quali dovrebbero, in ogni caso, armonizzarsi quelle relative alle gestioni aeroportuali di interesse regionale"

¹⁸⁰ Segnalazione AS988, *Il processo di liberalizzazione in Italia: Cosa resta da fare* in *Bollettino* n. 38 del 8 ottobre 2012, p. 27

demaniali o privati affidatogli, la gestione diretta dei servizi propri in modo non discriminatorio e il coordinamento e controllo degli altri soggetti che svolgono attività imprenditoriale in ambito aeroportuale. L' idoneità a gestire secondo le migliori pratiche internazionale, applicando la normativa di settore ai fini della sicurezza e il rispetto degli *standards*, sono certificati dall'ENAC. Quindi, "il servizio che il gestore aeroportuale dovrebbe produrre nello scenario del codice riformato è quello totale di garantire un livello qualitativo adeguato di attività e servizi aeroportuali ai vettori aerei: un prodotto che solo l'esercizio di un'attività a contenuto prevalentemente economico svolta da un imprenditore di comprovata idoneità tecnico-finanziaria ed organizzativa può assicurare"¹⁸¹.

Un'attività fondamentale parte della gestione aeroportuale costituisce la gestione dei servizi e delle infrastrutture centralizzate, di cui diremo insieme ai servizi aeroportuali. Questi servizi sono gestiti direttamente dal soggetto gestore oppure forniti da altri operatori, rimanendo in capo al gestore l'obbligo di garantire la presenza dei servizi nello scalo tramite il controllo e il coordinamento delle attività degli operatori. A nostro avviso l' idoneità a gestire tali servizi deve caratterizzare la natura imprenditoriale del gestore, benché sia ammissibile il caso di un gestore che offre solo un'attività di coordinamento dei servizi svolti presso l'infrastruttura. In questo caso i servizi di handling vengono prestati da operatori terzi o da parte dei vettori in autoproduzione, mentre sarebbe quanto meno inopportuno che i servizi c.d. "centralizzati", elencati nell'allegato B del D. Lgs. N. 18/1999 fossero prestati da una società terza. Questa facoltà di amministrare le infrastrutture, almeno quelle "centralizzate", deve essere svolta sotto il diretto controllo del soggetto gestore¹⁸², in aggiunta alla garanzia del potere di certificazione da parte dell'ENAC dell' idoneità del gestore aeroportuale a svolgere i suoi compiti,

¹⁸¹ G. VERMIGLIO, *Amministrazione di beni del demanio aeronautico civile*, op. cit., p. 544

¹⁸² Secondo quanto disposto nello schema tipo per la predisposizione del Regolamento di Scalo nel punto B1) della Parte Prima della Circolare ENAC APT-19/2005 "[i]n relazione alle attività disciplinate dal Regolamento, il ruolo del gestore si esplicita, inoltre, nell'assicurare l'accesso alle infrastrutture aeroportuali secondo criteri di efficienza, efficacia, trasparenza ed equità, affinché tutti gli operatori privati assicurino condizioni di sicurezza ed operative adeguate agli standard fissati per lo scalo". La prestazione dei servizi nelle infrastrutture centralizzate presenta indubbi correlazioni con la normativa sulla prestazione di tali servizi in piena sicurezza, secondo procedure e regole previste nello stesso Regolamento di Scalo e la relativa responsabilità diretta del gestore aeroportuale secondo il disposto della stessa circolare, cui al punto 1.6 della parte prima e l'intera parte seconda dedicata all'accesso alla singola infrastruttura.

per impedire i casi nei quali società finanziarie o non specializzate possono aggiudicarsi la gara ad evidenza pubblica.

I compiti che il gestore aeroportuale, individuato secondo la procedura di cui all'art. 704, certificato dall'ENAC e ferme restando le competenze attribuite agli organi statali in materia di ordine e sicurezza pubblica, protezione civile, prevenzione degli incendi e lotta agli incendi, soccorso e protezione civile, deve svolgere sono individuate nel secondo comma dell'art. 705:

a) assicura il puntuale rispetto degli obblighi assunti con la convenzione ed il contratto di programma;

b) organizza l'attività aeroportuale al fine di garantire l'efficiente ed ottimale utilizzazione delle risorse per la fornitura di attività e di servizi di livello qualitativo adeguato, anche mediante la pianificazione degli interventi in relazione alla tipologia di traffico;

c) corrisponde il canone di concessione;

d) assicura agli utenti la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra, di cui all'articolo 706, fornendoli direttamente o coordinando l'attività dei soggetti idonei che forniscono i suddetti servizi a favore di terzi o in autoproduzione¹⁸³;

e) sotto la vigilanza dell'ENAC e coordinandosi con la società Enav, assegna le piazzole di sosta agli aeromobili e assicura l'ordinato movimento degli altri mezzi e del personale sui piazzali, al fine di non interferire con l'attività di movimentazione degli aeromobili, verificando il rispetto delle prescrizioni del regolamento di scalo da parte degli operatori privati fornitori di servizi aeroportuali;

e-bis) propone all'ENAC l'applicazione delle misure sanzionatorie previste per l'inosservanza delle condizioni d'uso degli aeroporti e delle disposizioni del regolamento di scalo da parte degli operatori privati fornitori dei servizi aerei e aeroportuali;

e-ter) applica, in casi di necessità e urgenza e salva ratifica dell'ENAC, le misure interdittive di carattere temporaneo previste dal regolamento di scalo e dal manuale di aeroporto;

f) fornisce tempestivamente notizie all'ENAC, alla società Enav, ai vettori e agli enti interessati in merito a riduzioni del livello del servizio ed a interventi sull'area di movimento dell'aeroporto, nonché alla presenza di

¹⁸³ L'articolo 706 rinvia alla normativa specifica in materia che è disposta nel d. lgs. 18 del 1999, decreto che recepisce la Direttiva 96/67/CE.

ostacoli o di altre condizioni di rischio per la navigazione aerea nell'ambito del sedime di concessione;

g) redige la Carta dei servizi in conformità alle direttive emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dall'ENAC e garantisce il rispetto dei previsti livelli di qualità dei servizi offerti all'utenza;

h) assicura i controlli di sicurezza su passeggeri, bagagli e merci, conformemente alle disposizioni vigenti, nonché la gestione degli oggetti smarriti.

Come in dottrina si è rimarcato che la gestione non può considerarsi come “semplice somma di tutti i servizi che possono essere resi in nell’ambito aeroportuale, ma attiene a un’attività qualitativamente diversa” che è individuata nella attività globale di direzione, organizzazione e coordinamento dei molteplici servizi svolti presso un determinato scalo¹⁸⁴. Tali considerazioni sono inerenti e si sostanziano nell’illustrato concetto unico dell’odierna figura del gestore aeroportuale quale imprenditore commerciale.

4.1. Il rapporto tra i soggetti in ambito aeroportuale

In un momento chiave per la trasformazione dell’intero settore del diritto aeronautico, particolare importanza rivestono le organizzazioni amministrative che vigilano gli operatori del sistema. La loro funzione riveste ora principalmente nella regolamentazione e vigilanza di un libero mercato, dei profili di sicurezza, della trasparenza e della assegnazione delle scarse risorse¹⁸⁵. In virtù della concessione accordata secondo i criteri dell’art. 704 e l’individuazione dei compiti secondo l’art. 705 del Codice della Navigazione il gestore aeroportuale è sottoposto alla vigilanza

¹⁸⁴ M. RIGUZZI, *Le gestioni aeroportuali: Il quadro dei principi giuridici* IN M. M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali*, op. cit., p. 28

¹⁸⁵ V. DE STASIO, *Il nuovo diritto aeronautico: evoluzione storica e profili sistematici* in AA.VV., *Studi per Franco Di Sabato: Diritto dell’Economia*, I, ESI, Napoli, 2009, p. 225 e ss.

dell'ENAC, l'Ente Nazionale Aviazione Civile¹⁸⁶. A tale fine tra i due soggetti viene sottoscritta una convenzione ed entro sei mesi dalla conclusione del primo esercizio finanziario un contratto di programma “che recepisce la vigente disciplina di regolazione aeroportuale emanata dal CIPE in materia di investimenti, corrispettivi e qualità, e quella recata dall'art. 11- nonies del decreto legge 30 settembre 2005, n. 203”¹⁸⁷. Questi documenti costituiscono la base del futuro rapporto tra il soggetto gestore e l'autorità di vigilanza, L'ENAC.

La convenzione tipo, disposta per primo secondo il modello della Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione 20 ottobre 1999 n. 12479, fissa gli obblighi della concessionaria da svolgere sotto la vigilanza del ENAC, mentre l'Allegato 2 della stessa circolare individua una disciplina tipo per la predisposizione del contratto di programma da stipulare tra ENAC e il gestore.

Il contratto di programma annovera tra gli obblighi della società di gestione quelli di svolgere l'attività nel pieno rispetto della Convenzione, degli standard operativi e tecnici previsti nella normativa nazionale e internazionale, dei principi sull'erogazione dei pubblici servizi, degli obblighi derivanti dal Manuale di aeroporto e regolamento di scalo

¹⁸⁶ L'ENAC, Ente Nazionale per l'Aviazione Civile è stato costituito con il D. Lgs. 25 luglio 1997, n. 250. L'ENAC è un “ente pubblico non economico dotato di autonomia regolamentare, organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile e finanziaria” e sottoposto “sottoposto all'indirizzo, vigilanza e controllo del Ministro dei trasporti e della navigazione” (art. 1). Il dettato normativo prevedeva la trasformazione in ente pubblico economico entro il 31 luglio 1999, ancora da attuare. *Amplius* sulla veste giuridica dell'ENAC si rinvia a D. BOCCHESI, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte II: l'ENAC come agenzia amministrativa* in APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 107 e ss.; G. MACCHIAFAVA, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte I: L'ENAC come autorità amministrativa indipendente*, ibidem, pp. 75 e ss. Riguardo alla nuova organizzazione dell'ENAC vedi S. MAGNOLI, *Il nuovo assetto organizzativo dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile* in *Rivista Diritto Navigazione*, 2010, p. 313 e ss.

Un esempio costituisce la *Civil Aviation Authority* (CAA) inglese che è un ente con personalità giuridica nato dalla necessità di costituire un regolatore per l'industria aerea che non sia sottoposto alla dettagliata supervisione del potere politico. Vedi dettagliatamente sulla CAA inglese AA. VV., *Shawcross and Beaumont: Air Law*, op. cit., pp. II-91 e ss.

¹⁸⁷ Recante norme sulle “Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria” così come convertito dalla legge n. 248/2005

approvati dall'Enac e infine, degli obiettivi fissati nelle Carte dei Servizi¹⁸⁸. I Contratti di programma sono stipulate in armonia con le linee guida predisposte dall'Ente stesso¹⁸⁹ e consentono alle società di gestione l'approvazione preventiva delle loro entrate e dei loro piani di investimenti per il futuro. Allo stesso tempo si permette all'ENAC di avere una base solida per lo svolgimento della sua funzione di vigilanza sulla gestione, sul piano degli investimenti e quello qualitativo che il gestore si impegna a realizzare e il controllo sulla corrispondenza dei ricavi dell'ente gestore ai effettivi costi di gestione al fine di regolarsi alla determinazione tariffaria del *price cap* predisposta dall'ENAC¹⁹⁰.

Nel rapporto di vigilanza tra ENAC e le società di gestione ci fermiamo in particolare alle previsioni contenute nelle Carte dei Servizi riguardo alla qualità di servizi da garantire in ciascun scalo. La sempre più crescente importanza assunta dalla qualità dei servizi in ambito aeroportuale è rimarcata dalla previsione delle procedure necessarie predisposte per garantirle all'interno del Regolamento di Scalo predisposto dal gestore, da garantire con il coinvolgimento di tutti i soggetti aeroportuali¹⁹¹.

In un'indagine delle Carte di Servizio approvate dall'ENAC si nota che le società di gestione individuano in modo dettagliato i livelli di qualità dei servizi offerti. Le Carte di Servizio hanno cadenza annuale e si nota che tramite la pubblicazione delle Carte si attua anche una concorrenza tra gli aeroporti tra di loro, nell'espone al pubblico i servizi offerti all'utenza e ai vettori, essendo a essa obbligate. In esempio, in un breve esame della Carta dei Servizi 2012 dell'aeroporto di Roma (AdR), approvata dall'ENAC¹⁹²,

¹⁸⁸ Si rinvia allo schema tipo del Contratto di programma predisposta dall'ENAC, disponibile al:
http://www.enac.gov.it/repository/ContentManagement/node/N368159579/Schema_Contra_tto_ENAC_Gestore.pdf

¹⁸⁹ Approvate con Decreto interministeriale del 17 novembre 2008, n. 231 (in G. U. n. 42 del 20 febbraio 2009) che applica la Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva cui alla Deliberazione CIPE n. 38 del 2007

¹⁹⁰ Si veda da ultimo il contratto di programma firmato, all'atto di firma della Convenzione fino al 2044, dall'ENAC e l'Aeroporto di Roma (AdR) e approvato con il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012

¹⁹¹ Art. 3 del Circolare ENAC APT-19/2005

¹⁹² Gli indicatori della qualità dei servizi ai fini dell'approvazione della Carta dei Servizi da parte dell'ENAC sono: la percezione del servizio di controllo bagagli a mano (in chiave della sicurezza del viaggio), la percezione del livello di sicurezza personale e patrimoniale all'interno dell'aeroporto (riguardo alla sicurezza personale patrimoniale), i ritardi nei voli per causa del gestore e i ritardi complessivamente intesi, perdita bagagli per colpa del

nella premessa fatta si illustrano le attività aeroportuali che il gruppo AdR gestisce e controlla, il bilancio delle società, l'impegno per la qualità e il modo in quale questa qualità è certificata e preservata (il Piano della Qualità prevede sondaggi ai passeggeri, interventi di ristrutturazione e manutenzione delle infrastrutture, controlli e incontri periodici con i operatori che svolgono attività a diverso titolo all'interno dell'aeroporto), le certificazioni ottenute dalla AdR (riguardo alla qualità, ambiente, salute e sicurezza sul lavoro) e le garanzie dei requisiti minimi dei propri servizi a prescindere dal livello di qualità che si prospetta nella Carta dei Servizi.

Sul piano della sicurezza e la regolare prestazione dei servizi in un determinato scalo si predispongono il regolamento di scalo. A tal fine si dispone questo documento che individua gli obblighi di ogni soggetto che presta la propria attività nello scalo, quali l'ENAC, il gestore, le società di *handling*, l'ENAV, i concessionari dei servizi commerciali, etc. Il Regolamento di Scalo è disposto dal gestore seguendo le linee guida della circolare ENAC APT 19 del 2005, concordata con la Direzione Aeroportuale¹⁹³, la quale ha un ambito applicativo più ampio della circolare ENAC 12/2002.

Le linee guida predispongono uno schema tipo di regolamento al fine di assicurare un'uniformità di predisposizione da parte di tutti gli scali situati in Italia. *In primis*, lo schema "tipo" deve contenere una parte generale, la quale richiama gli specifici obblighi di ciascun operatore che svolge la propria attività presso lo scalo e le procedure che deve contenere il Regolamento, pone l'obbligo di aggiornamento del regolamento qualora si attuino delle modifiche, e la previsione da parte del gestore di idonee modalità di diffusione e la specifica individuazione dei soggetti responsabili che devono provvedere. In secondo luogo, vanno menzionate le specifiche

gestore, tempo consegna bagagli, tempo di attesa a bordo per lo sbarco passeggeri, percezione complessiva del servizio ricevuto nello scalo (riguardo alla regolarità dei servizi). Gli altri indicatori riguardano alla pulizia e alle condizioni igieniche, la comodità nell'area aeroportuale, quelli dell'informazione al pubblico, dello sportello e i servizi di intermodalità negli collegamenti con il centro urbano. Una considerazione a parte meritano i servizi di assistenza e accessibilità offerti ai passeggeri con ridotta mobilità, secondo quanto disposto dal Regolamento 1107/2006 e la Circolare ENAC Gen-02/2008 che accompagna il regolamento stesso. Gli indicatori ENAC al riguardo sono: la disponibilità dei percorsi facilitati, accessibilità a tutti i servizi aeroportuali, disponibilità di personale dedicato su richiesta, disponibilità di sistema di chiamata e disponibilità di appositi spazi per la loro permanenza.

¹⁹³ Secondo l'art. 4 del Circolare ENAC APT-19/2005 la Direzione Aeroportuale è la struttura dell'ENAC deputata all'adozione del documento.

competenze di ciascun soggetto e le relazioni e i doveri tra di loro, tra i quali si segnalano: il gestore aeroportuale (il quale tra l'altro deve fornire tempestive notizie ai altri operatori riguardo alla riduzione del livello di servizio, presenza ostacoli o rischio nell'area aeroportuale), l'ENAV (fornisce i servizi di controllo del traffico aereo in ambito aeroportuale) e gli operatori. La parte prima del regolamento da approvare deve contenere regole e procedure da porre in atto nell'area di manovra per svolgere le operazioni in pista in piena sicurezza e secondo i *standards*, la seconda parte dispone sulle procedure di gestione dello scalo, mentre la parte terza richiede un rinvio dinamico alle obbligazioni assunte con la Carta dei Servizi.

5. La costituzione delle società di capitali per la gestione delle infrastrutture e il processo di privatizzazione: fattore determinante nello sviluppo dell'aspetto gestore

Il processo di privatizzazione attuato negli inizi degli anni '90¹⁹⁴ ha interessato anche le partecipazioni pubbliche negli enti di gestione delle infrastrutture aeroportuali. Tale processo è stato parte di un'onda di privatizzazione che ha caratterizzato diversi ordinamenti, partendo da quello britannico, seguendo in dottrina giuridica ed economica una proliferazione di studi sugli effetti della privatizzazione¹⁹⁵. Sin dagli primi anni '90 si auspicava dalla industria aerea che questo processo potesse includere anche gli aeroporti e la gestione dei servizi di ATC (Air Traffic Control),

¹⁹⁴ Vedi S. CASSESE, *Public control over privatisation in Italy* in *Italian National Reports*, op. cit., p. 665 e ss. L'Autore illustra la privatizzazione in Italia, attuata tramite le leggi n. 359/1992, n. 474/1994 e quello n. 481/1995 e sostanzialmente sviluppata in due processi separati: la privatizzazione formale e quella sostanziale. Si pone l'attenzione sul tardo inizio del processo rispetto agli altri paesi europei (ivi., p. 667). *Amplius* sul tema D. MAFFEO, P. P. PAPALE, *La privatizzazione delle società di gestione aeroportuale* in *Diritto dei Trasporti*, 2011, p. 45 e ss.

¹⁹⁵ T. MATSUMURA, N. MATSUSHIMA, *Airport privatization and international competition*, Settembre 2010, disponibile in versione elettronica al <http://ssrn.com/abstract=1677720>. Gli autori presentano un modello nel quale le autorità locali più virtuose incentivano la privatizzazione degli aeroporti e come conclusione si sostiene la tesi che la privatizzazione degli aeroporti migliora gli introiti dei governi locali.

riducendo il ruolo governativo solo riguardo ai profili di safety e security, controllo ambientale e un generale ruolo supervisore nel mercato¹⁹⁶.

La causa della privatizzazione, in specifico per le infrastrutture aeroportuali, si deve cercare nella crescente offerta di traffico aereo corrispondente alla liberalizzazione del mercato intracomunitario. Per fronteggiare tale crescita della domanda della disponibilità delle infrastrutture a terra si necessitavano ingenti investimenti¹⁹⁷. Tale apporto di capitali non poteva venire solo dalle casse statali, da un certo tempo in prese con i severi vicoli di bilancio e della gestione del debito pubblico mettendo gli aeroporti in condizione di reperire nuove forme di finanziamento tramite l'inclusione dei soci privati o privatizzando interamente l'azienda aeroportuale¹⁹⁸. Tuttavia, bisogna giustamente rammentare che, in un'analisi profonda dei soggetti operanti nel mercato liberalizzato, gli aeroporti hanno una maggiore responsabilità per la comunità nella quale sono locati o alla quale appartengono¹⁹⁹.

Al processo di privatizzazione si aggiunge la scelta delle forme di *governance* societaria. Tale scelta, secondo un autorevole studio statunitense, è importante in ordine di poter accedere ai mercati di capitali, creare un'efficiente gestione relazionata ai costi e di ridurre l'influenza politica nelle decisioni commerciali²⁰⁰.

Questo fattore e la già menzionata era di dismissioni statali hanno contribuito all'entrata dei imprenditori privati in un settore che fino a quel momento era esclusivo dello Stato, il quale garantiva adeguati livelli di sicurezza e la manutenzione di un servizio pubblico, adempiendo ad un

¹⁹⁶ L. M. VAN WIJKH, *The KLM view* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport*, op. cit., p. 41

¹⁹⁷ In Gran Bretagna in esempio la Sezione 39.2, lett. c) del Airport Act 1986 conferiva alla autorità di vigilanza dell'aviazione civile (CAA) il compito di "to encourage investment in new facilities at airports in time to satisfy anticipated demands by the users of such airports". *Amplius* in M. TOMS, *Is airport regulation fit for purpose?* in D. HELM, D. HOLTS (eds.), *Air transport and infrastructure: The challenge ahead*, Oxaera, Oxford, 2003, p. 889 e ss.

¹⁹⁸ D. MAFFEO, P. P. PAPAIE, *La privatizzazione*, op. cit., p. 46

¹⁹⁹ G. W. THOMPSON, *An airport view* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport law*. op. cit., p. 34

²⁰⁰ D. S. REIMER, J. E. PUTNAM, *Airport governance and ownership*, *Legal Research Digest* 7, 2009. In dettaglio sulle strutture di gestione negli USA si veda la sezione I del documento (ivi., p. 4 e ss.).

obbligo preso in sede internazionale con la firma della Convenzione di Chicago.

In primis, si è disposto sul mutamento dell'assetto societario delle società di gestione che dovevano avere la forma di società di capitali. La già citata legge n. 537 del 1993 rubricata come "Interventi di correttivi di finanza pubblica", nel suo art. 10, comma 13 dispone che "[e]ntro l'anno 1994, sono costituite apposite società di capitali per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato. Alle predette società possono partecipare anche le regioni e gli enti locali interessati. Con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministro del tesoro, sono stabiliti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i criteri per l'attuazione del presente comma, sulla base dei principi di cui all'art. 12, commi 1 e 2, della legge 23 dicembre 1992, n. 498".

La normativa prodotta negli anni a seguire ha posto le basi per la effettiva privatizzazione delle società di gestione da prima con l'abrogazione delle norme che disponevano la partecipazione obbligatoria da parte dello Stato o degli enti locali²⁰¹ e poi la preferenza per il modello di gestione totale degli aeroporti²⁰² da parte del d. m. 521/1997, che riflette "l'evoluzione della concessione di servizio pubblico, attualmente inteso come attività esercitata in forma imprenditoriale per l'erogazione di prestazioni indispensabili a soddisfare bisogni della collettività e collocata in un ordinamento di settore soggetto alla vigilanza di un'autorità pubblica"²⁰³.

Tale decreto, di attuazione della legge 537/1993, dispone norme delle modalità di costituzione delle società di capitali per la gestione dei servizi e delle infrastrutture determinando: la forma giuridica; i criteri per la scelta dei soci; la gestione dei titoli sul mercato; la riserva di nomina di amministratori e sindaci da parte dell'ente pubblico interessato; l'entità del capitale sociale, i rapporti tra soci pubblici e privati; le forme adeguate di controllo dell'efficienza e dell'economicità dei servizi (art. 1).

²⁰¹ D. l. n. 720 del 1994

²⁰² *Amplius* F. SALERNO, *Le gestioni*, op. cit., p. 39-43. Si menzionano tra l'altro: il d. l. 251/1995 modificato con la legge di conversione 351/1995; l. 662/1996; d. l. 332/1994 e il decreto Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 533, recante il regolamento sulla costituzione di società miste in materia di servizi pubblici degli enti territoriali.

²⁰³ *Ivi.*, p. 43; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti*, op. cit., p. 179 e ss.

L'art. 2 del decreto dispone, infatti, che “[l]e società di gestione aeroportuale sono costituite esclusivamente sotto forma di società di capitale, secondo la disciplina del codice civile, ed in qualità di soci possono partecipare, senza il vincolo della proprietà maggioritaria, anche le regioni, le province, i comuni e gli enti locali nonché le camere di commercio, industria ed artigianato interessati” con un capitale sociale minimo determinato in base alle unità di traffico globale calcolate su base annua (WLU, *work loads unit*) secondo quanto previsto nell'art. 3. Inoltre, il decreto sancisce la scelta del soggetto gestore al termine di una procedura ad evidenza pubblica che garantisce la concorrenza fra diversi soggetti (art. 2.2) e la sottoposizione dell'affidamento alla sottoscrizione della convenzione e del contratto di programma²⁰⁴ (art. 7) sono previsioni oggi confluite nel novellato art. 705 Codice della Navigazione.

Singolare previsione del d. m. in esame era la previsione del contenuto obbligatorio dell'atto costitutivo della società di gestione. In specifico l'art. 4 prevedeva che si dovevano indicare specificamente nell'atto costitutivo: l'oggetto principale dell'attività societaria doveva consistere nello sviluppo, progettazione, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione ed uso degli impianti e delle infrastrutture per l'esercizio dell'attività aeroportuale, nonché nelle attività connesse o collegate purché non a carattere prevalente; che i risultati dell'esercizio delle attività connesse fossero separatamente evidenziati nei libri contabili e bilancio; una misura minima di almeno un quinto della partecipazione dei soci pubblici, al fine di assicurarne il diritto di chiedere la convocazione dell'assemblea²⁰⁵; l'ingresso di altri enti locali nella società doveva avvenire

²⁰⁴ L'art. 17 del d. m. rinvia nei prossimi mesi la pubblicazione del piano degli investimenti, dello schema convenzione e del contratto di programma a una circolare ministeriale del Ministro dei Trasporti e della Navigazione. La circolare fu emanata nel 1999 e comprendeva in allegato i modelli di convenzione tipo per l'affidamento della gestione; la disciplinare-tipo per la predisposizione del contratto di programma; la schema di programma d'intervento; la schema del piano degli investimenti; la schema del piano economico-finanziario. Secondo la circolare, le società interessate dovevano presentare le loro richieste completate di tutti gli allegati all'ENAC ai fini della loro valutazione. Circ. del Ministero dei Trasporti e della Navigazione 20 ottobre 1999 n. 12479 AC in G. U. 14 dicembre 1999, n. 292, S. O.

²⁰⁵ Attenta dottrina ritiene che, non essendo ripresa dall'attuale art. 705 tale previsione sulla partecipazione necessaria degli soggetti pubblici nell'assetto societario, sia da “ritenersi prospettabile l'affidamento di un aeroporto in concessione ad una società di gestione interamente privata”. M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti*, op. cit., p. 180

mediante un corrispondente aumento del capitale sociale; l'esclusione, fino al 31 dicembre del terzo anno dalla data di costituzione della società, di atti di cessione di quote o di azioni, costituzione di diritti reali sulle stesse ed ogni altro atto idoneo a determinare la perdita della posizione di maggioranza del socio privato, qualora esistente al momento della costituzione della società mista; le modalità e le condizioni per la cessione di quote o di azioni, costituzione di diritti reali sulle stesse e ogni altro atto idoneo a determinare la perdita della posizione di maggioranza del soggetto che la detiene; la quota delle azioni da riservare, in caso di collocazione sul mercato, all'azionariato diffuso.

Una clausola di controllo pubblico della società di gestione viene invece prevista nell'art. 5, che regolava i rapporti tra soci di natura pubblica e quelli privati. Nello specifico caso nel quale l'ente pubblico perdeva il potere di controllo, i rapporti con i soci privati dovevano essere regolati da accordi stipulati sin dall'ingresso dei soci privati. La finalità di questa norma era quella di "assicurare il corretto svolgimento del servizio e la permanente verifica della conformità dell'assetto societario all'interesse pubblico alla gestione del servizio, prevedendo anche cause di risoluzione o scioglimento del vincolo sociale". L'obbligatorietà del socio pubblico di possedere almeno un quinto delle azioni e la regolazione dei rapporti societari antecedente all'entrata del socio privato in società sono due norme che controllavano internamente le società di gestione da parte del soggetto pubblico.

Da quanto rimarcata da una recente indagine in dottrina la privatizzazione attuata in Italia si configura come una privatizzazione formale, essendo la partecipazione del socio privato nella maggior parte delle società di gestione minoritaria, se non simbolica, e per di più appartenente a banche o istituti finanziari e non a società che hanno esperienza in gestione aeroportuale e il loro oggetto sociale sia quello di gestione. La privatizzazione in senso sostanziale è attuata solo per sei società di gestione, su almeno venti aeroporti italiani che hanno un traffico annuo maggiore di un milione di passeggeri²⁰⁶.

La privatizzazione negli altri paesi invece ha avuto un percorso simile ma forse più rapido. Gli inizi della privatizzazione si rinvencono in

²⁰⁶ *Amplius* sulle vicende azionarie e di partecipazione delle società di gestione vedi D. MAFFEO, P. P. PAPALE, *La privatizzazione*, op. cit., p. 69 e ss.

Gran Bretagna²⁰⁷. Gli aeroporti britannici venivano gestiti direttamente dallo Stato tramite l'ente pubblico costituito con l'Airport Authority Act del 1965, la British Airport Authority, sotto la vigilanza pubblica della CAA²⁰⁸ (Civil Aviation Authority). La privatizzazione della BAA si realizzò in base all'Airport Act del 1986, parte di un più ampio disegno politico governativo riguardante le privatizzazioni²⁰⁹. Il processo di alienazione della BAA si estese in diversi anni dal 1987 al 1996, quando alienò la sua piccola partecipazione del 2,9 % mantenendo la proprietà di una *golden share* del valore di una sterlina (*one pound special share*) affinché nella società non prendessero il controllo imprenditori non qualificati o sgraditi allo Stato²¹⁰. Tale privilegiata partecipazione cessò nel 2003 in seguito alla sentenza della Corte di Giustizia CE, causa C-98/01 che sancisce l'incompatibilità con l'art. 56 del Trattato UE²¹¹.

Un altro modello della privatizzazione da prendere in considerazione è quello statunitense. Gli aeroporti negli Stati Uniti sono di proprietà pubblica e in mano alle città, municipalità, contee o direttamente dallo Stato, visto il fallimento dell'Airport Privatization Pilot Program attuato

²⁰⁷ Sul modello della privatizzazione britannica si veda ampiamente AA. VV., *Shawcross and Beaumont*, op. cit., p. III-18 (39) e ss.

²⁰⁸ Si rileva che benché la privatizzazione in Gran Bretagna costituì una tappa importante per l'industria del trasporto aereo in generale il soggetto regolatore unico "non fu figlia della privatizzazione" ma esisteva già nell'ordinamento britannico. M. TOMS, *Is airport regulation fit for purpose?*, op. cit., p. 88

²⁰⁹ F. SALERNO, *Le gestioni*, op. cit., p. 43; D. MAFFEO, P. P. PAPALE, *La privatizzazione*, op. cit., p. 48

²¹⁰ *Ivi.*, p. 49

²¹¹ Una serie di pronunzie successive della CGUE segna il superamento della partecipazione interna alle società private che gestiscono enti che svolgono servizi pubblici, essendo la finalità del loro controllo e vigilanza meglio perseguita con l'istituzione di *authorities*. *Ivi.*, p. 50. In una valutazione critica del processo di privatizzazione della BAA l'Autore riprende la dottrina britannica nel sottolineare che nulla si è fatto in termini di liberalizzazione e concorrenza poiché la privatizzazione in blocco della BAA ha cambiato un monopolio pubblico con il monopolio dei privati, facendo il modo che non si potesse beneficiare della liberalizzazione del mercato aereo in maniera completa e ha determinato una influenza negativa sull'utenza e i vettori aerei, come rimarcato anche nel rapporto della commissione di concorrenza britannica (UK Competition Commission, *BAA airports market investigation. A report on the supply of airport services by BAA in the UK*, 2009, p. 9). In seguito al rapporto della Competition Commission la BAA ha l'onere di vendere Gatwick, Stansted, Edinburgh o Glasgow. AA. VV., *Shawcross and Beaumont*, op. cit., p. III-19. La vendita di Gatwick è cominciata nel 2008 mentre quella di Stansted ultimata solo recentemente.

negli anni '90²¹². Mentre la totale privatizzazione e la dismissione totale delle partecipazioni costituiva generalmente il trend, negli Usa si è proceduto per la parziale privatizzazione. Le principali cause che hanno portato alla preferenza della privatizzazione parziale, invece che quella totale, riguardano: il controllo; la struttura finanziaria; la regolamentazione; i vincoli contrattuali. In specifico riguardo alla prima considerazione si notano i classici modelli di assetto proprietario pubblico degli aeroporti; il desiderio degli proprietari statali di mantenere il controllo. Riguarda al secondo gruppo di ragioni si menzionano la messa a disposizione verso gli aeroporti di fondi governativi, la esenzione dalla tassazione dei aeroporti in proprietà delle municipalità e il facile accesso e esentati dalle tasse a finanziamenti tramite gli bond governativi e prestiti bancari a bassi interessi. Per quanto riguarda il fattore della regolamentazione si menziona l'imposizione del obbligo di usare i proventi dalla vendita o la concessione dell'aeroporto solo per scopi legati allo sviluppo degli aeroporti, mentre in riguardo alle problematiche contrattuali si fa riferimento alla influenza delle compagnie aeree sugli aeroporti (in esempio, in vigenza di un contratto tra vettori e aeroporti che contiene una *majority in interest clause*) e i contratti collettivi siglati dagli aeroporti²¹³.

In un più ampio contesto globale, come autorevolmente rilevato, i governi che hanno proceduto alla privatizzazione hanno adottato uno dei quattro modi di regolamentazione economica: la regolamentazione del tasso di rendimento (Spagna, Francia, Olanda, Grecia); tassi di rendimento dei price caps (Gran Bretagna); price cap aeronautico (Australia, Austria, Danimarca, Messico); vigilanza limitata governativa (Canada, Stati Uniti, Nuova Zelanda)²¹⁴.

Concludendo sui temi della privatizzazione degli aeroporti e della incidenza che il modello di gestione ha sulla crescita e sviluppo del aeroporto è difficile trovare una esatta conclusione, poiché nel determinare il buon andamento di un aeroporto, a prescindere dal modello di gestione o dalla privatizzazione o meno rilevano anche altri fattori. A nostro avviso,

²¹² In dettaglio sull'Airport Privatization Pilot Program vedi D. MAFFEO, P. P. PAPALE, *La privatizzazione*, op. cit., p. 56 e ss.

²¹³ S. ERNICO, B. BOUDREAU, D. REIMER, S. VAN BEEK, *Considering and evaluationg airport privatization (ACRP report 66)*, Transportation Research Board, Washington D. C., 2012, p. 9 disponibile al http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/acrp/acrp_rpt_066.pdf (ultimo accesso 13/03/2013)

²¹⁴ P. S. DEMPSEY, *Airport planning*, op. cit., p. 192-193

indubbiamente la privatizzazione è un fattore positivo nella gestione dell'aeroporto, vista la non permanenza delle ragioni di sicurezza pubblica, che volevano la gestione dell'aeroporto sottoposta all'esercizio diretto, e la contemporaneo aumento di competenze e dei poteri di controllo e sanzionatori, volute anche in ambito comunitario, delle *authorities* nazionali di vigilanza²¹⁵.

²¹⁵ C. INGRATOCI, *I soggetti competenti ad irrogare le sanzioni* in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, C. POZZI (a cura di), *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 353 e ss. In specifico sulle sanzioni amministrative erogate dall'ENAC in tema di responsabilità dei soggetti gestori vedi nello stesso volume collettaneo B. FRANCHI, *Le sanzioni amministrative per responsabilità del gestore aeroportuale*, *ivi.*, p. 495 e ss.

Capitolo III

I servizi di assistenza a terra

1. Premessa

L'importanza dei servizi a terra nell'economia generale del trasporto aereo è stata rimarcata in diverse occasioni all'interno di questo lavoro. Diversamente dagli albori dell'industria, quando i pochi servizi necessitati venivano svolti dalle stesse compagnie aeree, la sempre più crescente domanda di traffico e la complessità dei servizi svolti in uno scalo richiede un adeguato grado di professionalità dei operatori a terra. In primis, del soggetto gestore che esercita la sua attività quale garante dello svolgimento di tutte le operazioni a terra in condizioni di piena sicurezza. Il prevalere poi del concetto di gestione in senso dinamico di uno scalo sulla natura statica del bene ha portato all'aumento dei servizi offerti in ambito aeroportuale. Dall'altro canto i vettori aerei hanno fatto sentire la loro voce in materia, siccome i servizi di *handling* sono una parte rilevante dei costi della loro impresa²¹⁶.

Come abbiamo detto anche nel primo capitolo, fino a tempi recenti tali servizi erano considerati come *core business* dell'impresa aeroportuale e necessariamente svolte dal soggetto gestore in regime di monopolio, impedendo che i vettori potessero svolgere tali servizi in autoassistenza, la quale era considerato "come un'illecita invasione nella sfera giuridica dell'impresa aeroportuale"²¹⁷.

²¹⁶ Come dalla dottrina del tempo constatato la Commissione ha ricevuto circa dodici reclami riguardo all'espletamento dei servizi di assistenza a terra, specialmente riguardo le situazioni di Milano, Frankfurt e degli aeroporti spagnoli. La Commissione prende atto che le esenzioni di categoria riguardo ai servizi di *handling* dovevano scadere definitivamente e si ponevo l'obbligo di stabilire un quadro generale per regolare la materia. B. ADKINS, *Air transport*, p. 244-45

²¹⁷ F. SALERNO, *Le gestioni*, op. cit., p. 63

I servizi di assistenza a terra sono, quindi, parte integrale di uno studio approfondito della gestione aeroportuale e la loro liberalizzazione è espressione della più ampia politica comune perseguita nel campo dei trasporti aerei al fine di istaurare il mercato unico e nella soppressione delle restrizioni²¹⁸ alla libera prestazione dei servizi secondo l'ex art. 61 del Trattato²¹⁹.

La liberalizzazione che ha interessato l'intero settore dei trasporti, proveniente da una generale politica di liberalizzazioni in un mercato unico percorsa in ambito europeo, ha inciso per primo nell'ambito delle attività a terra proprio la prestazione dei servizi aeroportuali, visto l'impossibilità dell'attuazione della concorrenza o della liberalizzazione per quanto riguarda la gestione aeroportuale.

Un altro fattore determinante per la liberalizzazione e per la successiva concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza a terra è il processo di privatizzazione degli aeroporti e il loro affidamento a soggetti diversi dallo Stato. In questa situazione non si vedeva più la necessità di mantenere in regime di monopolio la prestazione dei servizi di *handling*, poiché anche sul piano tecnico una liberalizzazione effettiva del mercato era fattibile.

Tuttavia, la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra ideata in ambito europeo è stata gradualmente attuata negli Stati membri. Questo in ragione dei peculiari aspetti della materia di navigazione riguardanti la sicurezza delle operazioni e delle problematiche di correlazione della legislazione nazionale riguardante le gestioni aeroportuali con la nuova disciplina. Perciò tale liberalizzazione si è attuata tramite una direttiva ove si fissano solo le norme di carattere programmatico e lasciando in mano ai singoli legislatori nazionali la trasposizione nei rispettivi ordinamenti,

²¹⁸ In materia vigeva il Regolamento 82/91 che assicurava esenzioni di blocco riguardo i servizi di assistenza a terra, il quale a sua volta sostituiva il Regolamento 2673/88 che garantiva le esenzioni fino al 31 gennaio 1991.

²¹⁹ Vedi i Considerando I e II della Direttiva 96/67/CE. Le ragioni che hanno portato alla liberalizzazione sono poi rimarcate nel V Considerando ove si rileva che "l'apertura dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra è un provvedimento che deve contribuire alla riduzione dei costi di gestione delle compagnie aeree e al miglioramento della qualità offerta agli utenti" e nel VI Considerando secondo il quale "alla luce del principio di sussidiarietà è indispensabile che l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra avvenga in un contesto comunitario, pur lasciando agli Stati membri la possibilità di tener conto della specificità del settore".

secondo i principi cardini che essa fissa. Il recepimento da parte degli Stati membri è avvenuto in modo agevole nella maggior parte dei casi, anche se non sono mancate le consultazioni ai fini di una corretta applicazione della Direttiva²²⁰.

Ai fini di mantenere un alto grado di sicurezza dei servizi offerti in ambito aeroportuale, visto la natura speciale della materia, accanto a un graduale processo di liberalizzazione la direttiva prevede anche dei limiti e restrizioni alla liberalizzazione da attuare secondo le dimensioni e il congestionamento dello scalo.

Ultimamente, la Commissione Europea ha predisposto un nuovo intervento nella materia aeroportuale e in quella dei servizi di assistenza a terra in particolare. Tale proposta, in specifico, prevede: l'aumento del numero degli *handlers* presenti negli scali e l'aumento degli *selfhandlers*; dare un importante ruolo agli gestori aeroportuali sullo coordinamento degli servizi di assistenza a terra; previsione del mutuo riconoscimento dei certificati di *handlers* approvati dai singoli Stati membri; nuove regole riguardo ai lavoratori a terra; aumentare la trasparenza sulla tassazione riguardante le infrastrutture centralizzate²²¹.

Secondo queste ultime considerazioni in ambito europeo è lecito domandarsi se la materia dei servizi di assistenza a terra possa essere regolata in futuro da un unico Regolamento, disponendo un'unitarietà della disciplina in esame in tutta l'Unione, secondo la proposta della Commissione.

2. L'individuazione dei servizi svolti in ambito aeroportuale

I servizi di *handling* hanno una natura non unitaria e non hanno una definizione, tranne quella sul piano funzionale e raggruppati in diverse

²²⁰ Il problema principale è stato la lentezza di recepimento visto che, mentre la maggior parte degli Stati hanno recepito la Direttiva entro il 1999, quattro Stati lo hanno fatto nel 1999. Vedi la Relazione della Commissione sull'applicazione della Direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, COM(2006) 821 final.

²²¹ In dettaglio sulla valutazione dell'impatto che avrà l'eventuale adozione del regolamento proposto, vedi i lavori preparatori e la sintesi predisposta dal Commissione: SEC(2011) 1440 def.

categorie. Generalmente, la legge ricomprende nei servizi aeroportuali quelli di polizia, sicurezza e antincendio, insieme agli altri servizi strumentali all'arrivo, alla partenza e alla sosta dell'aeromobile, che oggi identifichiamo con la locuzione servizi di *handling*. Riguardo a quest'ultima categoria rientrano anche quelle operazioni che sono funzionali alla partenza ed all'arrivo dei passeggeri e delle merci.²²² Con il termine assistenza a terra invece, si intendono tutti i servizi resi in un aeroporto a un utente²²³. La nozione di *handling* è, invece, riscontrabile nella giurisprudenza della Corte di Cassazione che nella sentenza n. 6368 del 17 maggio 2001 rileva che “sotto la denominazione di *handling* si suole individuare una congerie di attività di assistenza accessoria all'atterraggio, alla sosta ed alla partenza dell'aereo e del suo carico. All'interno di tale categoria si distingue la attività in rampa da quella fuori rampa, cosiddetta *land side*, e quindi ancora si individua come *handling*, secondo alcuni costituente una sorta di sottomercato, tutta la complessa gestione di servizi che per loro natura si svolgono fuori dello scalo e riguardano anche lo spostamento di persone e bagagli”²²⁴.

La IATA invece nel individuare i servizi di *handling* gli divide in due categorie: *handling* di rampa, che riguarda ai servizi prestati agli aeromobili, e *handling* di traffico, espletati nei confronti dei passeggeri²²⁵.

In modo chiaro ed univoco detti servizi vengono individuati nella Direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità²²⁶ recepita in Italia ad opera del D. Lgs. 18 del 1999. Tali attività sono raggruppate in:

- Assistenza amministrativa a terra e supervisione²²⁷;

²²² P. GIRARDI, C. COLETTA, *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno* in *Diritto dei Trasporti*, 1996, p. 79

²²³ Art. 2 lett. e) Direttiva 96/67/CE.

²²⁴ Cass. 17 maggio 2001, n. 6368 in *Rivista di Diritto Industriale*, 2001, p. 403 e ss., con nota di A. CLARONI, *Sull'abuso di posizione dominante nell'esercizio dei servizi di assistenza a terra (handling) aeroportuali*, *ivi.*, p. 409 e ss.

²²⁵ Vedi IATA, *Standard Ground Handling Agreement*, 2008

²²⁶ Pubblicata in GUCE L 272 del 25/10/1996, p. 36 e ss.

²²⁷ Secondo l'Allegato della Direttiva 96/67/CE comprende: 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; il controllo del caricamento, dei messaggi e delle telecomunicazioni; il trattamento, il magazzinaggio, la manutenzione e

- Assistenza passeggeri²²⁸;
- Assistenza bagagli²²⁹;
- Assistenza merci e posta²³⁰;
- Assistenza operazioni in pista²³¹;
- assistenza pulizia e servizi di scalo²³²;
- assistenza carburante e olio²³³;
- assistenza manutenzione dell'aereo²³⁴;
- assistenza operazioni aeree e gestione degli equipaggi²³⁵;

l'amministrazione delle unità di carico; gli altri servizi di supervisione prima, durante e dopo il volo, nonché gli altri servizi amministrativi richiesti dall'utente.

²²⁸ Comprende: qualsiasi forma di assistenza ai passeggeri in partenza, in arrivo, in transito o in coincidenza, in particolare il controllo dei biglietti, dei documenti di viaggio, le registrazioni dei bagagli e il trasporto di questi ultimi fino ai sistemi di smistamento.

²²⁹ Comprende: il trattamento dei bagagli nel locale di smistamento, lo smistamento degli stessi, la loro preparazione in vista della partenza, il loro caricamento e scaricamento rispettivamente su e dai sistemi trasportatori da e per l'aereo nonché il trasporto dei bagagli dal locale di smistamento alla sala di distribuzione.

²³⁰ Comprende: per le merci, esportate, importate o in transito, la movimentazione fisica delle merci, il trattamento dei relativi documenti, le formalità doganali e tutte le misure conservative convenute tra le parti o richieste dalle circostanze; per la posta, in arrivo e in partenza, il trattamento fisico della corrispondenza, il trattamento dei relativi documenti e tutte le misure conservative convenute tra le parti o richieste dalle circostanze.

²³¹ Comprende: la guida dell'aereo all'arrivo e alla partenza; l'assistenza al parcheggio dell'aereo e la fornitura di mezzi appropriati; l'organizzazione delle comunicazioni tra l'aeromobile e il prestatore dei servizi lato pista; il caricamento e lo scaricamento dell'aereo, compresa la fornitura e la messa in opera dei mezzi necessari, nonché il trasporto dell'equipaggio e dei passeggeri tra l'aereo e l'aerostazione e il trasporto dei bagagli tra l'aeromobile e l'aerostazione; l'assistenza all'avviamento dell'aereo e la fornitura di mezzi appropriati; lo spostamento dell'aereo alla partenza e all'arrivo, la fornitura e la messa in opera dei mezzi necessari; il trasporto, il caricamento sull'aereo dei cibi e delle bevande e il relativo scaricamento.

²³² Comprende: la pulizia esterna e interna dell'aereo, il servizio dei gabinetti e dell'acqua; la climatizzazione e il riscaldamento della cabina, la rimozione della neve e del ghiaccio, lo sbrinamento dell'aereo; la sistemazione della cabina mediante attrezzature di cabina, il magazzinaggio di queste attrezzature.

²³³ Comprende: l'organizzazione e l'esecuzione del rifornimento e del recupero del carburante, compreso il magazzinaggio, il controllo della qualità e della quantità delle forniture; il rifornimento di olio e di altre sostanze liquide.

²³⁴ Comprende: le operazioni ordinarie effettuate prima del volo; le operazioni particolari richieste dall'utente; la fornitura e la gestione del materiale necessario per la manutenzione e dei pezzi di ricambio; la richiesta o prenotazione di un'area di parcheggio e/o di un hangar per effettuare la manutenzione.

- assistenza trasporto a terra²³⁶;
- assistenza ristorazione, o c.d. *catering*²³⁷.

I servizi così individuati dalla normativa comunitaria trovano una definitiva collocazione nel diritto interno, potendosi tale lista considerarsi esaustiva. I servizi non trovano una disciplina all'interno del Codice della Navigazione, il quale rinvia alla normativa speciale²³⁸ la loro disciplina, mentre dispone soltanto sulle funzioni di polizia degli aeroporti assegnandoli all'ENAC, sotto la vigilanza del quale vengono coordinati e collaborano i soggetti privati in ambito aeroportuale secondo il disposto dell'art. 718 Cod. Nav. Ad opera della riforma del 2005 viene soppresso la figura del direttore dell'aeroporto con il contestuale passaggio di tutte le sue prerogative in un determinato scalo in capo all'ENAC²³⁹.

2.1. I servizi di polizia, antincendio e di sicurezza negli scali.

I servizi di *handling* costituiscono parte integrante dell'attività del soggetto gestore, che gli espleta direttamente oppure coordina gli soggetti che le prestano, mentre i servizi di assistenza di polizia, sicurezza e antincendio sono al di fuori delle competenze del gestore. L'art. 705 Cod. Nav. prevede, infatti, l'espressa esclusione dai compiti del gestore di detti servizi.

²³⁵ Comprende: la preparazione del volo nell'aeroporto di partenza o altrove; l'assistenza in volo, compreso all'occorrenza, il cambio d'itinerario in volo; i servizi dopo il volo; la gestione degli equipaggi.

²³⁶ Comprende: l'organizzazione e l'effettuazione del trasporto dei passeggeri, dell'equipaggio, dei bagagli, delle merci e della posta tra diverse aerostazioni dello stesso aeroporto, ma escluso il trasporto tra l'aereo e qualsiasi altro punto all'interno del perimetro dello stesso aeroporto; qualsiasi trasporto speciale richiesto dall'utente.

²³⁷ Comprende: il collegamento con i fornitori e la gestione amministrativa; il magazzinaggio dei cibi, delle bevande e degli accessori necessari alla loro preparazione; la pulizia degli accessori; la preparazione e la fornitura del materiale e delle provviste di cibi e bevande.

²³⁸ Art. 706 Cod. Nav. stabilisce che "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".

²³⁹ SI veda il Capo IV, art. 718 e ss. Codice della Navigazione

I servizi di polizia e di sicurezza vengono erogati a titolo gratuito dalle forze di pubblica sicurezza²⁴⁰, mentre i servizi antincendio vengono erogati dal Corpo Nazionale Vigili del Fuoco, al quale sono demandate anche le competenze di regolamentazione tecnica. Per svolgere tale compito, secondo il disposto della l. 384/1991 che modifica la l. 930/1980²⁴¹ “i locali per i servizi antincendi, articolati in servizi di soccorso, in servizi di supporto e in servizi ausiliari, nonché gli impianti tecnologici relativi a tali locali e le attrezzature e le infrastrutture per l'addestramento specifico del personale, sono apprestati direttamente dal Ministero dell'interno per gli aeroporti a gestione statale e del gestore per gli aeroporti in concessione. In quest'ultimo caso, i suddetti locali, attrezzature e infrastrutture sono assegnati in uso, a titolo gratuito, al Ministero dell'interno”. In riguardo ai servizi antincendio bisogna rilevare che, diversamente dalla gratuita che caratterizza l'espletamento di tale tipologia di servizi aeroportuali, è stato introdotto un contributo in capo al gestore per compensare i costi connessi²⁴².

²⁴⁰ E. I. MAGRINI, *Gli aeroporti*, op. cit., p. 367; S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Lezioni*, op. cit., p. 195.

²⁴¹ A sua volta abrogata, tranne gli art. 2, 3, 7 comma 2, 32 per la parte relativa al trasferimento in soprannumero, 33 e 38, dal D. Lgs. 8 marzo 2006, n. 139 recante norme sul “Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229”. Il Decreto Legislativo in esame prevede poi nell'art. 26 che il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco “assicura con personale, mezzi e materiali propri il servizio di soccorso pubblico e di contrasto agli incendi per il traffico aereo civile negli aeroporti civili e militari aperti al traffico commerciale ed assume la direzione tecnica dei relativi interventi, secondo la normativa dell'aviazione civile applicabile agli aeroporti nazionali” da individuare con regolamento ministeriale. Mentre per quanto riguarda gli aeroporti nei quali il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco non presta la sua attività questi servizi sono svolti “dal titolare della concessione della gestione aeroportuale o altro soggetto autorizzato dall'ENAC” (art. 26, comma 4 d. lgs. 139/2006)

²⁴² Previsto dalla legge n. 296/2006, art. 1, comma 1328 “Al fine di ridurre il costo a carico dello Stato dei servizi antincendi negli aeroporti, l'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili, di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, è incrementata a decorrere dall'anno 2007 di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per 30 milioni di euro annui. Con decreti del Ministero dell'interno, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si provvede alla ripartizione del fondo tra le unità previsionali di base del centro di responsabilità “Dipartimento dei

Alcuni dei servizi aeroportuali in esame possono essere svolti anche da soggetti non appartenenti alle forze dell'ordine e che non esercitano la pubblica potestà, quali i servizi di controllo di sicurezza, noti anche come servizi di sicurezza "aggiuntivi"²⁴³. Il D. M. 29 gennaio 1999, n. 85, di attuazione del d. l. n. 9/1992, convertito con modifiche dalla l. 28 febbraio 1992, n. 217 possono costituire oggetto di concessione, al gestore aeroportuale o ad altro soggetto da esso individuato, i servizi di controllo di sicurezza in ambito aeroportuale: "a) controllo dei passeggeri in partenza ed in transito; b) controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature del bagaglio al seguito dei passeggeri; c) controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espresso" da svolgere sotto la vigilanza della Polizia di Stato, esercente la pubblica potestà nello scalo²⁴⁴.

A norma del decreto ministeriale i servizi di sicurezza di cui sopra "di norma" sono affidati in concessione al soggetto gestore, che "li espletano direttamente, ..., ovvero li affidano, mediante procedure concorrenziali" (art. 4, d. m. n. 85/99). L'ENAC è l'autorità che vigila sul processo dell'affidamento e sulla qualità della sicurezza secondo il Regolamento CE 1217/2003.

vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile" dello stato di previsione del Ministero dell'interno"

²⁴³ Riguardo a tali servizi l'AGCM, nel provvedimento n. 1017 del 17 marzo 1993 in Bollettino quindicinale, 1993, n. 6, p. 6 e ss. rileva che essi non rientrano nella definizione di *handling* comunemente accettata (in esempio quelli che consistono "nella custodia e nella vigilanza di proprietà di terzi e nell'espletamento di controlli antiterroristici nell'interesse e su richiesta delle compagnie aeree nonché i servizi di catering, che consistono in quelle attività volte alla produzione ed all'approvvigionamento di pasti per passeggeri e l'equipaggio di un aeromobile" (Boll., p. 16)). Nello stesso senso vedi Consiglio di Stato, sez. VI, 19 maggio 2000, n. 2876. Nota di L. ANCIS, *Sulla natura dei servizi di sicurezza aggiuntivi in ambito aeroportuale* in *Diritto dei Trasporti*, 2000, p. 123 e ss.

²⁴⁴ Art. 2, d. m. 29 gennaio 1999, n. 85 "Regolamento recante norme di attuazione dell'art. 5 del d. l. 18 gennaio 1992, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 febbraio 1992, n. 217, in materia di affidamento in concessione dei servizi di sicurezza" mentre l'articolo 3 individua una serie di altri servizi che non servono di un atto di concessione per il loro espletamento da parte dei vettori, altri operatori aeroportuali o dal gestore o suoi preposti in possesso dei requisiti tecnico-professionali. Tra questi servizi elencati si notano: controllo del materiale catering e delle provviste di bordo nelle aree di produzione e/o allestimento; procedure di intervista e controllo documentale al passeggero prima del *check in*; vigilanza dell'aeromobile in sosta e controllo degli accessi a bordo; interventi ausiliari dell'attività di polizia, connessi a procedure di emergenza o di sicurezza.

3. Il processo di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra

Gli sviluppi che hanno caratterizzato la natura delle gestioni aeroportuali, con la preminenza del modello gestore totale e l'accento posto nella natura dinamica dell'impresa aeroportuale, hanno influenzato anche il regime della prestazione dei servizi di *handling*. Come sostenuto in precedenza, si è passati dalla concezione dell'assistenza aeroportuale come tipica attività propria che caratterizzava l'esercizio gestore²⁴⁵ alla possibilità dell'espletamento in regime di concorrenza. Si segnalano a questo punto due momenti rilevanti. Il primo è costituito dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato" che apriva all'autoproduzione dei servizi nei mercati monopolistici²⁴⁶ e istituiva l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il ruolo della quale è da considerarsi di fondamentale importanza nell'economia del processo di liberalizzazione ante direttiva^{247,248}.

²⁴⁵ M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, p. 40 e ss.; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti*, op. cit., p. 183 e ss. Gli Autori portano all'evidenza la giurisprudenza italiana maturata negli anni '60 (Cass. 6 dicembre 1966, n. 2861 in *Rivista del Diritto della Navigazione*, II, p. 35 e ss.) la quale sosteneva l'impossibilità da parte degli vettori di esercitare un diritto di autoproduzione dei servizi in ambito aeroportuale, considerando "la rivendicazione degli utenti di svolgere direttamente tali servizi" una "immissio in alienum, sostanziandosi in un'indebita interferenza nella libertà organizzativa imprenditoriale del gestore aeroportuale" (M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto*, op. cit., p. 183).

²⁴⁶ L'art. 9, l. n. 287/1990 dispone che "1. La riserva per legge allo Stato ovvero a un ente pubblico del monopolio su un mercato, nonché la riserva per legge ad un'impresa incaricata della gestione di attività di prestazione al pubblico di beni o di servizi contro corrispettivo, non comporta per i terzi il divieto di produzione di tali beni o servizi per uso proprio, della società controllante e delle società controllate. 2. L'autoproduzione non è consentita nei casi in cui in base alle disposizioni che prevedono la riserva risulti che la stessa è stabilita per motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e difesa nazionale, nonché, salvo concessione, per quanto concerne il settore delle telecomunicazioni".

²⁴⁷ Riguardo al ruolo dell'AGCM è appena il caso di segnalare in questa sede l'intervento con la delibera del 17 marzo 1993, n. 1017 (pubblicata in Bollettino quindicinale, Anno III, n. 6, 1993, p. 6 e ss.) riguardante le segnalazioni dei vettori aderenti alla I.B.A.R. (Italian Board of Airline Representatives) nei confronti di AdR (Aeroporto di Roma). L'AGCM ha individuato un comportamento che si presentava come abuso di posizione dominante, poiché riconosceva a solo due compagnie aeree il diritto di autoproduzione dei servizi di assistenza a terra, violando l'art. 3 lett. a), b), c) e d) della l. 287/90 (come specificato nel punto 43 della delibera, Bollettino, cit., p. 17-18). Precisamente l'Autorità rileva, per quanto emerso dall'istruttoria, che "le società ALITALIA e TWA hanno avuto accesso

In secondo luogo, ciò che maggiormente rileva per il processo di liberalizzazione, è l'adozione della direttiva 96/67/CE, recepita nella legislazione italiana ad opera del d. lgs. 13 gennaio 1999, n. 18. Tale direttiva segna un passo fondamentale per l'apertura al mercato dei servizi di assistenza a terra, abrogando le esenzioni di blocco vigenti in materia²⁴⁹, e pone delle solide basi per una regolamentazione identica in tutta l'Unione, benché improntata da una graduale²⁵⁰ apertura del mercato dei servizi di assistenza a terra e accompagnata da limitazioni e vincoli, come previste dall'articolo 9 della Direttiva.

Il campo d'applicazione della direttiva, segnato da un graduale e prudente apertura, è costituito da ogni aeroporto situato nell'Unione secondo i criteri segnati dall'articolo 1 e in sostanza corrisponde a:

all'autoproduzione a condizioni nettamente diverse" (Boll., p. 10) e che "numerosi vettori sono stati scoraggiati dal chiedere di effettuare in proprio i servizi di *handling*" (Boll., p. 11) riconoscendo "la posizione dominante di AR nel mercato dell'*handling* presso l'aeroporto di Fiumicino deriva dal fatto che la società di gestione è titolare di una concessione esclusiva per la gestione delle aerostazioni di Roma-Fiumicino e di Roma-Ciampino" (Boll., p. 17). L'Autorità obbligava, infine, l'AdR a porre fine a tale situazione di abuso e alle infrazioni riscontrate, irrogando delle sanzioni. Per un commento in dottrina vedi L. A. LANZALONE, *L'orientamento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel settore dei servizi aeroportuali: analisi di due leading cases in Diritto Marittimo*, 1995, p. 467 e ss. Contro la delibera fu proposto ricorso che venne respinto dal TAR Lazio con sentenza 20 luglio 2000, n. 6167 e, successivamente, da Consiglio di Stato, sez. IV, 4 gennaio 2002, n. 33.

²⁴⁸ Nell'anno successivo specularmente fu presa in riguardo alla SEA, gestore del sistema aeroportuale milanese, da parte della AGCM con il provvedimento n. 1845 in Bollettino settimanale, 1994, n. 11, p. 5 e ss. La IBAR ha proposto di nuovo l'inizio dell'indagine ad opera della SEA, la quale rifiutava le richieste di autoproduzione dei servizi di *handling* da parte di alcune compagnie operanti sullo scalo sulla base di limitazioni infrastrutturali dello scalo. L'AGCM rileva che "lo svolgimento di tali servizi in autoproduzione i vettori aerei devono necessariamente disporre di aree e strutture all'interno dell'aerostazione, che costituiscono pertanto dei beni essenziali e strumentali (c.d. *essential facilities*) alla fornitura dei servizi in esame" (Boll., p. 16) affermando l'abuso della posizione dominante della SEA commettendo delle infrazioni alla stregua degli art. 3 lett. a) e b) della l. 287/90.

²⁴⁹ Per un *excursus* storico sulle prime fasi storiche relative alla liberalizzazione vedi F. SALERNO, *Le gestioni*, op. cit., pp. 65-67

²⁵⁰ X Considerando della Direttiva 96/67/CE. L'articolo 1 della Direttiva esprime la gradualità dell'apertura del mercato tramite la determinazione del campo di applicazione della direttiva ove per diverse categorie di servizi, come individuati nell'art. 6 e 7 si fissa il termine iniziale di entrata in vigore.

- apertura dei servizi di autoassistenza da parte dei vettori a decorrere dal 1 gennaio 1998, a prescindere dal volume di traffico aeroportuale²⁵¹;
- apertura dei servizi di assistenza offerti a terzi dal 1 gennaio 1999 nei aeroporti con un traffico annuale superiore o pari a 3 milioni di passeggeri o a 75.000 tonnellate di merci (oppure che hanno registrato un traffico nei sei mesi antecedenti all'inizio della stagione aerea successiva pari al 2 milioni di passeggeri o 50.000 tonnellate merci);
- mentre, dal 1 gennaio 2001, agli aeroporti che hanno raggiunto un traffico annuale pari o superiore a 2 milioni di traffico o a 50.000 tonnellate di merci, le disposizioni della direttiva si applicano a tutti gli aeroporti dell'Unione.

In particolare, la Direttiva promuove un mercato improntato ai principi di libero accesso venuti in considerazione dalla Comunicazione del giugno 1994 "L'evoluzione dell'aviazione civile in Europa", confermato nella risoluzione del Consiglio del 24 ottobre 1994 e nella risoluzione 14 febbraio 1995 sull'aviazione civile in Europa del Parlamento Europeo che "ha rammentato la sua preoccupazione che si tenga conto dell'impatto dell'accesso al mercato dei servizi di assistenza sulle condizioni di lavoro²⁵² e di sicurezza negli aeroporti della Comunità"²⁵³.

Al fine di realizzare la liberalizzazione del mercato e di consentire condizioni di concorrenza effettiva e leale si garantisce ai prestatori di servizio l'accesso agli impianti, nella misura che necessaria all'esercizio dei loro diritti. Infatti, l'art. 16 impone tale obbligo agli Stati membri e precisa

²⁵¹ Mentre per i servizi di rampa, bagagli, carburante e olio, merce e posta (cui all'art. 7, comma 2) si liberalizzavano solo nei aeroporti con un traffico annuale di passeggeri superiore o pari a un milione di passeggeri o a 25.000 tonnellate di merci, restando ferma la facoltà dei Stati membri di introdurre limitazioni dell'autoassistenza a soli due operatori.

²⁵² Consci che la liberalizzazione dei servizi comporterebbe la moltiplicazione, avvicendamento o la scomparsa di diversi operatori nel mercato dell'assistenza a terra la Commissione tiene ben presente nel XXIV Considerando che "gli Stati membri devono conservare il potere di garantire un adeguato livello di protezione sociale al personale delle imprese che forniscono servizi di assistenza a terra". Per garantire la protezione sociale, secondo art. 18, sarà cura di ciascun Stato membro ad adottare tutte le misure idonee.

²⁵³ VIII Considerando della Direttiva 96/67/CE

che qualora l'ente di gestione imponga condizioni all'accesso, queste devono essere pertinenti, obiettive, trasparenti e non discriminatorie²⁵⁴.

Riguardo alla sicurezza si può menzionare l'art. 8 della Direttiva il quale dispone che agli Stati membri, a prescindere dalla applicazione della liberalizzazione per le varie categorie di servizi in assistenza o autoassistenza, viene riconosciuta la facoltà di "riservare all'ente di gestione dell'aeroporto o ad altro ente, la gestione delle infrastrutture centralizzate volte a fornire servizi di assistenza a terra e la cui complessità, costo o impatto ambientale non ne consentono la suddivisione o la duplicazione ...” ma devono vigilare che la gestione e l'accesso a tali infrastrutture venga in modo trasparente, obiettivo e non discriminatorio²⁵⁵.

L'art. 9 prevede poi dei specifici limiti e delle deroghe riguardo all'accesso negli aeroporti che soffrono problemi di spazio o capacità nei quali, tenuto conto della congestione e del coefficiente di utilizzazione delle superfici, risulti impossibile una effettiva apertura del mercato di *handling*, rinviando allo Stato membro la facoltà di decidere sulle misure da prendere su ogni specifico scalo. A posteriori la Commissione effettua un esame di tale decisione in seguito alla quale, previa consultazione dello Stato interessato, può accettare, opporsi o proporre delle modifiche con misure ritenute più opportune. Tale decisione della Commissione deve avvenire entro tre mesi dalla notifica.

Da ultimo la Direttiva prevede, tenendo conto che una totale apertura del mercato è irraggiungibile, poiché si tratta di servizi prestati all'interno di

²⁵⁴ Affinché si garantisca una concorrenza leale. Inoltre gli aeroporti hanno approfittato della facoltà di imporre un canone di accesso a dette infrastrutture che ha natura commerciale e deve garantire al gestore un giusto margine di guadagno. La Commissione rileva che "Presso la maggior parte degli aeroporti dell'UE, gli enti di gestione hanno fatto quanto

possibile per accogliere nuovi operatori sul mercato, mettendo a loro disposizione gli impianti, sebbene vi siano state limitazioni dovute a periodi di punta (ad esempio, la stagione estiva) oppure a contratti di locazione esistenti da rispettare. In generale, non si è verificata un'assegnazione o distribuzione scorretta degli impianti e le occasioni in cui ai nuovi operatori sono stati deliberatamente assegnati impianti di scarsa qualità sono limitate" COM(2006) 821 def., p. 8

²⁵⁵ Nella valutazione dei primi anni di vigenza della Direttiva 96/67/CE, come recepita dagli Stati membri, la Commissione afferma, tenuto conto degli studi conseguiti nel settore, delle relazioni annuali degli Stati membri e delle sue ispezioni che il numero dei prestatori di servizi di assistenza a terra in un aeroporto non sembra aver ripercussioni sulla qualità e sull'applicabilità delle prescrizioni in materia di sicurezza. COM(2006) 821 def., p. 9

realtà aeroportuale che costituisce una scarsa risorsa, che, qualora il numero dei prestatori di servizi si limitasse, gli Stati membri hanno l'obbligo di istituire procedure di evidenza pubblica finalizzate alla selezione dei prestatori autorizzati a fornire servizi in un determinato aeroporto²⁵⁶. In questo modo anche riguardo al mercato dei servizi di *handling* si è attuato, almeno, la c.d. concorrenza per il mercato.

Affinché i principi cardini della Direttiva 96/67/CE potessero implementarsi correttamente e si raggiungesse una totale apertura del mercato, tenuto presente le deroghe, le limitazioni e la gradualità del processo, si prevedono due altre garanzie consistenti nella creazione di un Comitato degli utenti in ciascun aeroporto (art. 5), la previsione della separazione contabile delle attività²⁵⁷ del soggetto che presta l'attività²⁵⁸ e l'esistenza di un Comitato consultivo presso la Commissione Europea, quale consigliere in ordine all'applicazione delle deroghe alla liberalizzazione cui all'art. 9.

A parere della Commissione si può sostenere che la Direttiva 96/67/CE ha prodotto una serie di effetti che hanno radicalmente mutato il mercato dei servizi di assistenza a terra, quali: l'introduzione della concorrenza presso numerosi aeroporti che in precedenza erano mercati chiusi o statici; un migliore rapporto costo/qualità dei servizi di assistenza a terra; maggiori pressioni sui prezzi per i servizi di assistenza a terra; una modesta variazione nelle quote di mercato dei servizi di assistenza a terra presso gli aeroporti dell'UE più importanti dal punto di vista economico²⁵⁹. Tuttavia, accanto agli effetti positivi, la Commissione pone l'accento sul

²⁵⁶ Art. 11, Direttiva 96/67/CE.

²⁵⁷ L'art. 4 recita che "l'ente di gestione di un aeroporto, l'utente o il prestatore di servizi che forniscono servizi di assistenza a terra devono operare una netta separazione a livello contabile, secondo le vigenti prassi commerciali, tra le attività legate alla fornitura di tali servizi e le altre loro attività". La separazione contabile, che emerge dal Documento di consultazione del 14 dicembre 1993, prevede una divisione netta tra attività di gestore e attività di prestatore di servizi. Il Documento prevedeva quattro possibili gradi di separazione (*unbundling*): quello contabile, quello giuridico, quello di gestione e quello totale. Vedi in dettaglio sul Documento della Commissione F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, op. cit., p. 68

²⁵⁸ L'art. 3 precisa che ai fini della applicazione della direttiva in esame se a gestire l'aeroporto o il sistema aeroportuale siano due o più enti, sarà considerato come ente gestore ciascuno di essi, altresì, qualora due o più aeroporti vengono gestiti da un solo soggetto, ciascuno degli scali è considerato separatamente.

²⁵⁹ COM(2006) 821 def., punto 29, lett. a), b), c) e f)

fatto che il processo di liberalizzazione è stato accompagnato da comportamenti quali l'adozione di azioni dilatorie delle autorità competenti volte a ritardare la piena applicazione della direttiva e ha avuto alcune conseguenze sulle condizioni di lavoro nel settore, sostenendo che in quest'ultimo caso non vi sono prove di una generale riduzione dell'occupazione²⁶⁰.

4. La disciplina italiana dei servizi di assistenza a terra: il D. Lgs. N. 18 del 1999

La Direttiva 96/67/CE costituisce la pietra miliare della liberalizzazione e la creazione di un mercato unico dei servizi di assistenza a terra nella Comunità. Le ragioni di una normazione per Direttiva sono chiaramente emerse nei paragrafi precedenti. La legislazione comunitaria, perciò, demanda alla legislazione nazionale la dettagliata regolamentazione secondo i principi unici fissati a livello europeo²⁶¹. In Italia la normativa base è costituita dalla legge n. 18 del 13 gennaio 1999²⁶² e le successive linee guida di attuazione della stessa²⁶³ predisposte dall'ENAC, che è l'organo di vigilanza degli operatori. L'intento del legislatore è quello di evitare la creazione o il mantenimento delle posizioni dominanti in "un mercato caratterizzato tradizionalmente da collegamenti anche di tipo societario tra gli enti gestori dei servizi di assistenza a terra e i vettori aerei"²⁶⁴.

²⁶⁰ Ivi., punto 29, lett. d) e e).

²⁶¹ Il recepimento della Direttiva negli Stati membri dell'Unione ha avuto delle peculiarità e perciò si sono venuti a creare vari "tipi" di liberalizzazione. A tale conclusione perviene lo studio della ARC nel 2009. Airport Research Center, *Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996-2007*, 2009, p. 162. Esso rileva che "[w]hile in some Member States the access to ground handling markets is fully liberalised ... in other countries the access is limited"

²⁶² In Gazz. Uff. 4 febbraio 1999, n. 28, S. O.

²⁶³ Rispettivamente le circolari ENAC EAL-01 del 10 giugno 1999 e APT-02 del 28 luglio 1999, come modificato dall'APT-02° del 25 gennaio 2007. A queste circolari si aggiunge dal 2008 anche il Regolamento per il rilascio del Certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra (attualmente in vigore la Edizione 5 del 23 aprile 2012)

²⁶⁴ F. SALERNO, *Le gestioni*, op. cit., p. 79

Lo stesso Codice della Navigazione, tramite l'art. 706, attua un rinvio dinamico alle "norme speciali in materia" contenute nel decreto legislativo in esame.

4.1. Il libero accesso al mercato dei servizi di *handling*

La liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra si è attuata tenendo presente i principi e le linee guida della Direttiva 96/67/CE, che nello stabilire il libero accesso ha, tuttavia, tenuto fermo la garanzia della qualità, la sicurezza e la regolarità delle operazioni.

In linea con la direttiva 96/67/CE l'art. 4, 5 e 6 del decreto legislativo 18/99 dispongono che:

- negli aeroporti con traffico annuale pari o superiore a 2 milioni di passeggeri od a 50 mila tonnellate di merci, è riconosciuto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi che soddisfano i requisiti previsti dall'articolo 13, restando fuori gli aeroporti con minore volume di traffico;
- è consentita, in tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale, l'effettuazione dei servizi aeroportuali a terra da parte del vettore in regime di autoassistenza.

Le garanzie che circondano l'effettiva concorrenza nel mercato dei servizi di assistenza a terra sono costituite dalla separazione contabile tra le attività legate alla fornitura dei servizi di *handling* e le altre attività²⁶⁵. Un'altra garanzia è costituita dal comma 3 dell'art. 4, il quale sancisce che almeno uno dei prestatori non deve essere controllato direttamente o indirettamente né dall'ente di gestione, né da un vettore che abbia trasportato più del 25% dei passeggeri o delle merci registrati nell'aeroporto durante l'anno precedente a quello in cui viene effettuata la selezione dei prestatori,

²⁶⁵ Art. 7 D. Lgs. N. 18 del 1999 recita "l'ente di gestione, il vettore e il prestatore, che forniscono servizi di assistenza a terra, operano la separazione contabile tra le attività legate alla fornitura di tali servizi e le altre attività da loro esercitate".

né da un ente che controlla o che è controllato direttamente o indirettamente dall'ente di gestione o dal vettore interessati.

Il ruolo centrale nella vigilanza del libero mercato e il suo libero accesso viene affidato all'ENAC, il quale garantisce: l'accesso agli impianti aeroportuali da parte dei prestatori di servizi e degli utenti che effettuano l'autoassistenza²⁶⁶; le condizioni poste all'accesso siano adeguate, trasparenti, obiettive²⁶⁷ e non discriminatorie; siano resi disponibili gli spazi necessari per l'effettuazione dell'assistenza a terra anche in regime di

²⁶⁶ L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato un abuso di posizione dominante del aeroporto di Bologna G. Marconi con il provvedimento n. 12047 del 16 giugno 2003 in Bollettino settimanale, 2003, n. 22 nella istruttoria richiesta da parte della Aviapartner, la quale riteneva che vi fosse un ostacolo al libero accesso al mercato rifiutando di mettere a disposizione alcune infrastrutture necessarie all'espletamento dei servizi di assistenza a terra e ritardando il completamento delle procedure per il trasferimento della manodopera al nuovo operatore e esercitando pressioni sulla clientela della Aviapartner. L'Autorità rileva la condotta abusiva di SAB, società di gestione dello scalo bolognese, affermando che “[l]a condotta di SAB risulta aver prodotto effetti pregiudizievoli sia nei confronti dei fornitori dei servizi di handling sia in relazione alle compagnie aeree, che rappresentano gli utenti di detti servizi” e che “[r]ispetto ad Aviapartner, gli ostacoli frapposti da SAB hanno ritardato significativamente l'ingresso del nuovo operatore nel mercato bolognese dei servizi di assistenza a terra”(Boll., p. 48)

²⁶⁷ Non si ritiene adeguata o obiettiva la condizione che subordina l'accesso al mercato di assistenza a terra in un aeroporto al versamento, da parte del prestatore dei servizi di assistenza a terra o dell'utente che pratica autoassistenza, di un canone specifico di ammissione a tale mercato che costituisca contropartita di una opportunità di guadagno, che va a sommarsi al canone per la messa a disposizione e l'uso degli impianti aeroportuali. Tale canone si aggiungerebbe al quello che viene versato quale corrispettivo per la messa a disposizione degli impianti secondo l'art. 16.3 Direttiva 96/67/CE, il quale tiene debitamente conto dell'interesse dell'ente gestore a realizzare utili, e non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della direttiva. Corte di Giustizia CE 16 ottobre 2003, *Flughafen Hannover – Langenhagen GmbH c. Deutsche Lufthansa AG*, causa C-363/01 in *Diritto dei Trasporti*, 2003, p. 619 e ss. con nota di M. SICHETTI, *L'accesso al mercato dei servizi di handling e l'art. 16, n. 3, della dir. 96/67/CEE*, p. 626. L'Aurice condivide la sentenza della Corte ponendo invece delle riserve sulla lettura che la Corte dà al concetto di “margine di utile determinato in modo ragionevole”. L'Aurice sostiene che l'interpretazione che la Corte dà all'art. 16.3 sembrerebbe legittimare il conseguimento di un compenso ulteriore, purché la società di gestione abbia l'accortezza di richiederlo come canone d'uso, anziché come canone di accesso. (ivi., p. 632) Bisogna notare che successivamente, nella causa C-386/03 *Commissione c. Germania*, 2005, ECR I-6947, la Corte ha ritenuto che “[i] costi causati dalla mancata riassunzione dei lavoratori non sono, infatti, in alcun modo connessi con i costi relativi alla messa a disposizione, da parte dell'ente gestore dell'aeroporto, dei propri impianti e non si può pertanto ritenere che rientrino tra i criteri di cui all'art. 16, n. 3, della direttiva 96/67” (punto 39 sentenza) oltrepassando i limiti concepiti per detti corrispettivi da parte del legislatore comunitario.

autoassistenza e la ripartizione degli spazi in base a criteri adeguati, trasparenti, obiettivi e non discriminatori; i corrispettivi per l'utilizzo delle strutture centralizzate, dei beni d'uso comune e di quelli in uso esclusivo, siano pertinenti ai costi di gestione e sviluppo del singolo aeroporto²⁶⁸.

La legislazione italiana individua nell'ENAC l'autorità centrale che garantisce sia l'effettiva liberalizzazione del mercato sia la garanzia della giusta attenuazione delle limitazioni e deroghe alla liberalizzazione. Infatti, secondo l'art. 4, comma 2 è l'ENAC che “per motivate ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nell'aeroporto, può limitare il numero dei prestatori per le categorie di servizi di assistenza bagagli, assistenza operazioni in pista, assistenza carburante e olio, assistenza merci e posta per quanto riguarda il trattamento fisico delle merci e della posta in arrivo, in partenza e in transito, tra l'aerostazione e l'aeromobile”, ma che in ogni caso non può essere inferiore a due operatori per ciascuna dei servizi sottoposte a limitazione.

L'ENAC è l'autorità che verifica l'idoneità dei prestatori di servizi di assistenza a terra alla stregua dei requisiti di cui all'art. 13, che sono: 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 richieste²⁶⁹; c)

²⁶⁸ Vedi Corte di Giustizia, sez. II, 5 luglio 2007, nella causa C-181/06, tra la *Deutsche Lufthansa AG e ANA vs. Aeroportos de Portugal SA*, pubblicata in Racc., pag. I-05903 con nota di I. BONZÌ, *L'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti in Giureta*, 2008, vol. IV, disponibile online. L'Autrice considera che “al fine di rendere effettivo il principio del libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra e di garantire agli *handlers* la possibilità di utilizzare gli impianti aeroportuali, la normativa comunitaria ha inteso limitare le pretese economiche del gestore”, ma che “a tutt'oggi in molti aeroporti comunitari i gestori continuano ad imporre condizioni contrattuali particolarmente gravose e spesso discriminatorie e non è infrequente che i fornitori di servizi di *handling* o gli utenti in autoproduzione siano costretti a pagare delle tariffe forfetarie o *royalties* per poter accedere al mercato”.

²⁶⁹ Le capacità organizzative idonee si riferiscono anche all'assetto organizzativo dell'impresa di *handling* e costituiscono un aspetto importante delle relazioni industriali tra la società e il personale assunto. In esempio, il ritiro della tessera di accesso al sedime aeroportuale al dipendente di una società di *handling* da parte della pubblica autorità costituisce valido motivo di licenziamento, insindacabile da parte del giudice vista la particolarità del assetto organizzativo e l'onere aggiuntivo che il reintegro avrebbe comportato per la società. Corte di Appello di Roma, sent. n. 5949 del 14 luglio 2006, *Società Aeroporti di Roma Handling S.p.A c. Salvatori Silvano* in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, n. 1-2, 2006, p. 3 e ss.

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. A tale fine l'ENAC rilascia agli operatori un certificato di idoneità, uguale per ogni prestatore e su ogni scalo a prescindere dal volume di traffico degli aeroporti. Il certificato viene rilasciato in conformità con il Regolamento "Certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra"²⁷⁰. Sono esentati dall'ottenere il certificato i vettori che operano in autoproduzione, tranne nel caso in cui servizi di assistenza a terra sono forniti ad altri vettori con i quali siano in essere accordi di *code sharing* o di *franchising* (art. 13 Regolamento), ma non i gestori aeroportuali che svolgono direttamente i servizi di *handling* (art. 10 Reg.).

Infine, bisogna considerare la norma di protezione sociale di cui all'art. 14 del d. lgs. 18/1999 che dispone riguardo il caso di subentro di un'impresa di *handling* ad un'altra. L'attuale art. 14, in seguito alla pronuncia della Corte di Giustizia del 9 dicembre 2004, in causa C-460/02²⁷¹, dispone

²⁷⁰ Il Regolamento attuale è quello della V edizione del 23 aprile 2012. Il certificato rilasciato dall'ENAC attesta la sussistenza in capo all'impresa dei requisiti d'idoneità di cui all'art. 13 D. Lgs. 18/99. Il certificato non può essere ceduto, ha una validità triennale ed è valido esclusivamente per gli aeroporti e per i servizi di assistenza a terra espressamente indicati nella specifica di certificazione (art. 2 Reg). Il regolamento richiede la forma societaria commerciale, consortile o cooperativa degli operatori, escludendo che dette società possono essere semplici o ditte individuali. Inoltre, l'impresa deve possedere alcuni requisiti organizzativi e tecnici previsti all'art. 7 del Regolamento, ma viene ammesso il subappalto a determinate condizioni, quali: le attività subappaltate devono costituire meno di 30% del fatturato annuo globale dell'impresa, preventiva autorizzazione dell'ENAC. L'*handler* che ha conseguito il certificato secondo tale regolamento è, altresì, obbligato ai sensi dell'art. 12 di rispettare le procedure e lo standard di qualità dei servizi aeroportuali previsti dal regolamento di scalo e dalla carta dei servizi del gestore approvati dall'ENAC.

Il Regolamento prevede, altresì, un sistema sanzionatorio che va dalla sospensione ai fini cautelari fino alla revoca da applicarsi dall'ENAC.

²⁷¹ In *Raccolta*, I – 11562 e ss. Nella sua impostazione originaria, oggetto di censura nella parte che introduce una misura di protezione sociale incompatibile con il dettato della Direttiva, l'art. 14 disponeva che "1. Nel garantire il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra, nei trenta mesi successivi alla data di entrata in vigore del presente decreto si deve salvaguardare il mantenimento dei livelli di occupazione e la continuità del rapporto di lavoro del personale dipendente dal precedente gestore. 2. Salva restando l'ipotesi di trasferimento di ramo d'azienda, ogni trasferimento di attività concernente una o più categorie di servizi di assistenza a terra di cui agli allegati A e B comporta il passaggio del personale, individuato dai soggetti interessati d'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, dal precedente gestore del servizio stesso al soggetto subentrante, in misura proporzionale alla quota di traffico o di attività acquisita da quest'ultimo". Tale norma così

che “[f]atte salve le disposizioni normative e contrattuali di tutela, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nel caso di trasferimento delle attività concernenti una o più categorie di servizi di assistenza a terra di cui agli allegati A e B, al fine di individuare gli strumenti utili a governare gli effetti sociali derivanti dal processo di liberalizzazione, il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, garantisce il coinvolgimento dei soggetti sociali, anche a mezzo di opportune forme di concertazione”. Tale norma, come riformulata ad opera dell’art. 3, d. l. 27 dicembre 2006, n. 297 e dall’art. 23, l. 6 febbraio 2007, n. 13, si ritiene che garantisce un livello adeguato di protezione sociale al personale delle imprese di *handling*.

4.2. Le limitazioni e le deroghe imposte al libero accesso

Ponendo limitazioni e deroghe al regime di liberalizzazione, per dirla con il primo rilievo fatto dall’ENAC in sede di approvazione delle linee guida all’implementazione del decreto, il legislatore delegato “ha fatto largo uso di quei principi di gradualità nell’attuazione del processo liberalizzatore, di protezione sociale e dell’ambiente (principi enunciati ambedue nell’art. 18 della direttiva CEE) nonché di deroghe, esclusioni, limitazioni ed eccezioni che hanno – soprattutto queste ultime - notevolmente attenuato gli

prevista imponeva ai prestatori di servizi a terra l’obbligo di garantire il passaggio del personale dal precedente prestatore del servizio al soggetto subentrante, tranne nel caso del trasferimento d’azienda o di un ramo di essa. Anche il regime di carattere transitorio di cui all’art. 20 del d. lgs. 18/99 risulta, ad avviso della Corte di Giustizia, non consentito e contrario ai principi sanciti dalla Direttiva, perciò rileva un venir meno degli obblighi comunitari della Repubblica Italiana, comportando la proroga dei contratti di lavoro relativi al personale dei servizi di assistenza a terra una violazione dei principi sanciti nella direttiva 96/67/CE. G. MANCUSO, *Libertà di accesso al mercato e mantenimento dei livelli occupazionali nei servizi di handling* in *Diritto dei Trasporti*, 2005, p. 178 e ss. In generale, l’Autrice rileva che tale impostazione assunta all’epoca dal legislatore italiano ha di fatto ostacolato il processo di liberalizzazione, mettendo in atto gravi distorsioni sia nei confronti degli operatori intenzionati a entrare nel mercato sia nei confronti dei consumatori, impossibilitati a usufruire degli vantaggi della liberalizzazione (ivi., p. 190).

Si veda inoltre sulla non corretto recepimento degli art. 16 e 18 della Direttiva 96/67/CE la causa C-386/03, *Commissione c. Germania*, 2005, ECR I-6947

effetti liberistici e concorrenziali nel settore²⁷². Tuttavia, la prima fase dell'entrata in vigore del D. Lgs. 18/99 è ormai superata.

Qualora in uno scalo si impongono delle limitazioni o deroghe alla libera prestazione dei servizi di *handling*, i soggetti in possesso dei requisiti cui all'art. 13 e certificati dall'ENAC, vengono scelti tramite procedura di gara pubblica indetta dall'ente gestore, aperta a tutti i prestatori interessati selezionati per un periodo di durata massima di sette anni e che preveda anche un capitolato d'oneri o specifiche tecniche, stabiliti previa consultazione del comitato degli utenti. La procedura di selezione è affidata al soggetto gestore mentre, come si è rilevato in dottrina, sarebbe stato più opportuno che la pubblicazione del bando con i capitolato d'oneri speciale e la procedura di selezione fosse affidata all'ENAC per il caso in cui anche il soggetto gestore non si fosse limitato a coordinare l'espletamento dell'attività di *handling* ma abbia deciso di fornirlo direttamente²⁷³.

4.2.1 Le limitazioni

Il decreto legislativo 18/99 individua delle limitazioni al numero di prestatori di servizi di *handling* o vettori in autoproduzione, da disporre da parte dell'ENAC per motivate ragioni d'inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nello scalo. Le limitazioni sono contenute negli articoli 4.2 e 5.2 del decreto²⁷⁴ e riguardano solo alle categorie dei servizi di

²⁷² Circolare ENAC del 10 giugno 1999, EAL-01

²⁷³ Vedi P. GIRARDI, *Sintesi della normativa comunitaria e interna sul trasporto aereo, con particolare riguardo alla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra* in E. FANARA (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo*, Messina, 2000, p. 402 e ss.

²⁷⁴ Art. 4.2 recita che "L'E.N.A.C., per motivate ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nell'aeroporto, può limitare il numero dei prestatori per le categorie di servizi di assistenza bagagli, assistenza operazioni in pista, assistenza carburante e olio, assistenza merci e posta per quanto riguarda il trattamento fisico delle merci e della posta in arrivo, in partenza e in transito, tra l'aerostazione e l'aeromobile. In ogni caso il numero dei prestatori non può essere inferiore a due, per ciascuna delle categorie di servizi sottoposte a limitazione. È comunque garantita a tutti gli utenti, indipendentemente dalle parti di aeroporto a loro assegnate, l'effettiva scelta tra almeno due prestatori di servizi di assistenza a terra.". Mentre l'art. 5.2, riguardante la limitazione dei

assistenza bagagli, assistenza operazioni in pista, assistenza olio e carburanti, assistenza merci e posta per quanto riguarda il trattamento fisico delle merci e della posta in arrivo, in partenza e in transito tra l'aerostazione e l'aeromobile. Questi servizi sono considerati come molto legati alla questione della sicurezza mentre gli altri servizi enunciati nell'Allegato A del d. lgs. 18/1999 sono soggetti alla liberalizzazione.

4.2.2. Le deroghe

Le deroghe invece trovano la loro giustificazione in presenza di “vincoli specifici di spazio o di capacità disponibile, specialmente in funzione della congestione e del coefficiente di utilizzazione delle superfici” e hanno una natura temporanea ed eccezionale²⁷⁵ ma possono riguardare a tutte le categorie dei servizi di cui all'Allegato A. In riguardo ai servizi che possono essere soggetti a limitazioni essi possono essere riservati, con delibera dell'ENAC, per non oltre i due anni, rinnovabili una sola volta, ad un solo prestatore, mentre per gli stessi servizi si può non consentire o limitare ad un solo utente, per un periodo massimo di tre anni, l'effettuazione dell'autoassistenza²⁷⁶.

I servizi di assistenza a terra delle rimanenti categorie possono costituire soggetto di deroghe, stabilite da parte dell'ENAC che autorizza l'ente gestore a limitare, per non oltre tre anni, l'accesso dei prestatori a favore di terzi, e garantendo la presenza di due soggetti prestatori (secondo art. 4.2 d. lgs. 18/99), almeno uno dei quali non collegato con il gestore o con un vettore che effettua più del 25% del traffico passeggeri o merci (secondo art. 4.3 d. lgs. 18/99) e per lo stesso arco temporale, quindi

servizi in autoproduzione recita che “Negli aeroporti con traffico annuale pari o superiore a 1 milione di passeggeri o a 25 mila tonnellate di merce, l'E.N.A.C., nel rispetto dei criteri di obiettività, trasparenza e non discriminazione, su richiesta dell'ente di gestione, può limitare, per motivate ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile in aeroporto, il numero dei soggetti autorizzati all'effettuazione dell'autoassistenza“ per le stesse categorie di servizi di cui all'articolo 4.2 e articolo 7 della Direttiva 96/67/CE.

²⁷⁵ M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti*, op. cit., p. 187

²⁷⁶ Art. 12, comma 1, lett b) e d).

massimo tre anni, l'ENAC può riservare l'autoassistenza a un numero limitato di utenti²⁷⁷.

La Commissione Europea ha valutato attentamente le deroghe concesse dagli Stati membri e ha inizialmente approvato tali deroghe solo fino alla data del 31 dicembre 2001²⁷⁸ ma tali orientamenti hanno avuto un effetto disincentivante sulla riproposta di deroghe da parte dei Stati membri²⁷⁹.

4.3. Le infrastrutture centralizzate

La Direttiva 96/67/CE prevede la facoltà dei Stati membri di riservare la gestione delle infrastrutture centralizzate agli enti di gestione il quale può riscuotere un corrispettivo per l'uso di dette infrastrutture. La Commissione Europea pone l'accento su l'ultima considerazione poiché le modalità previste per commisurare il costo effettivo che devono pagare gli utenti per l'uso delle infrastrutture. Tali modalità sono differenti in diversi Stati e mancano di trasparenza²⁸⁰.

Le infrastrutture centralizzate sono quelle che, secondo il disposto dell'art. 9.1 del d. lgs. 18/1999, l'ENAC, qualora la loro complessità, costo o impatto ambientale non ne consentono la suddivisione o duplicazione,

²⁷⁷ Art. 12, comma 1, lett. a) e d)

²⁷⁸ Vedi le decisioni della Commissione riguardanti gli aeroporti di Francoforte, Amburgo, Stoccarda, Berlino Tegel, Düsseldorf, Parigi CDG e Funchal mentre le deroghe respinte riguardavano gli aeroporti di Colonia/Bonn e Oporto. *Amplius* vedi la Relazione della Commissione del 24 gennaio 2007, COM(2006) 821 def., p. 3

²⁷⁹ M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei Trasporti*, op. cit., p. 191

²⁸⁰ Le maggiori preoccupazioni sollevate dalla Commissione nella sua valutazione sono la possibile sovrapposizione di detti corrispettivi con le tasse aeroportuali e la possibilità che l'ente gestore possa concedere ai propri clienti prestatori di servizi di assistenza a terra uno sconto su questi corrispettivi, provocando così una rilevante distorsione della concorrenza. COM(2006) 821 def., punto 18. Nell'Annesso G si rinvia allo studio del mercato di *handling* effettuato nell'2002 ove si individuano i problemi relativi ai corrispettivi pagati per l'utilizzo delle infrastrutture centralizzate, principalmente riguardanti a un insufficiente informazione riguardo alle infrastrutture centralizzate. *Amplius* SH&E, *Study on the quality and efficiency of ground handling services at EU airports as a result of the implementation of Council Directive 96/67/EC*, Final Report, 2002

riserva alla gestione esclusiva dell'ente gestore. La gestione di tali infrastrutture deve essere svolta secondo criteri trasparenti, obiettivi e non discriminatori che garantiscano l'accesso dei prestatori di servizi e degli utenti che effettuano l'autoassistenza, essendo cura dell'ENAC e del Ministero dei Trasporti la vigilanza sul rispetto di tali criteri (art. 9, comma 2 del d. lgs. 18/1999).

L'Allegato B del decreto in esame in un elenco, in via non tassativa, individua quali infrastrutture centralizzate: gestione sistema di smistamento e riconsegna bagagli; gestione tecnica pontili per l'imbarco e lo sbarco dei passeggeri o altri sistemi non frazionabili di trasporto dei passeggeri; gestione impianti centralizzati di alimentazione, condizionamento e riscaldamento aeromobili; gestione sistemi centralizzati di sghiacciamento aeromobili; gestione sistemi informatici centralizzati; gestione impianti statici centralizzati di distribuzione carburanti; gestione impianti centralizzati di stoccaggio e lavaggio materiali *catering*.

5. La proposta di Regolamento della Commissione Europea nel “Better Airport” Package

La Commissione Europea ha diverse volte promosso degli studi sull'effettivo impatto della liberalizzazione della prestazione dei servizi di assistenza a terra nella Comunità²⁸¹. Inoltre, fondamentale è stata la

²⁸¹ Vedi SH&E, *Study on the quality*, op. cit.; Airport Research Center, *Study on the Impact of Directive 96/67/EC*, op. cit. Tale ultimo rapporto rileva come la ricerca commissionata nel 2002 ha concluso che: si è registrato un abbassamento delle tariffe riguardanti i servizi di handling; nessuna conclusione chiara si è potuto raggiungere circa la qualità poiché la percezione degli attori interessati variava in modo significativo; un incremento della concorrenza alla luce dell'aumento dei operatori terzi che prestavano servizi di assistenza a terra. Il rapporto del 2009 conclude, dopo aver valutato singolarmente l'effetto che ogni previsione contenuta nella Direttiva ha avuto nel mercato dei servizi di assistenza a terra, sostenendo che “[b]esides the regulatory framework the European ground handling markets are subject to a wide range of influencing variables, which affect growth, competition and structural changes. As the ground handling market is a very dynamic sector, it changes frequently and gathered information could change its validity very fast. Furthermore, deviating legal frameworks and provisions at national levels affect the impacts of the Directive. Considering these limiting factors; changes, developments, trends and tendencies

pubblica consultazione con le parti interessate del settore sulla necessità di valutare l'effettivo impatto e la possibilità di revisione della Direttiva tenendo conto degli obiettivi raggiunti fino a questo momento²⁸². I problemi rilevati dalle consultazioni sostanzialmente si identificano in: inefficienze degli servizi di *handling* dovuti alle barriere in entrata e nella crescita degli operatori; la qualità dei servizi di assistenza a terra non sta tenendo il ritmo dei bisogni di affidabilità, elasticità, *safety*, *security* e ambientali²⁸³.

La proposta di Regolamento cerca di regolare in via definitiva la materia di servizi di assistenza a terra disponendo in concreto: la liberalizzazione totale dell'autoassistenza e l'aumento a tre unità di prestatori di servizi di *handling* nei grandi aeroporti; il reciproco riconoscimento delle autorizzazioni nazionali dei *handlers*; la migliore gestione delle infrastrutture centralizzate; la separazione legale del soggetto gestore dal soggetto prestatore di servizi ad esso collegato; miglioramento procedure di evidenza pubblica nella scelta dei *handlers*; regole chiare per la subconcessione; un ruolo più incisivo del ente gestore nell'attività di coordinamento dei servizi di assistenza a terra.

were highlighted". Airport Research Center, *Study on the Impact of Directive 96/67/EC*, op. cit., p. 171

²⁸² La Commissione rileva che “[m]olte parti interessate hanno riconosciuto la necessità di migliorare la direttiva nel senso di una sua semplificazione e di una precisazione delle disposizioni il cui significato e campo di applicazione sono stati oggetto di interpretazioni divergenti dal 1996” e che “una proposta futura potrebbe mirare a conseguire una maggiore apertura del mercato e a disciplinare quegli aspetti che la cui importanza è emersa dopo l'entrata in vigore della direttiva”, quali ad esempio il miglioramento delle procedure di selezione dei prestatori di servizi, auspicando il raggiungimento di un alto grado di liberalizzazione e concorrenza nel mercato che comporterà ulteriori benefici per gli utenti. Vedi COM(2006) 821 definitivo, p. 10

²⁸³ COM(2011) 824 final, p. 3

Parte II

Capitolo unico

Le gestioni aeroportuali nel nuovo diritto dei trasporti albanese

1. Le ragioni che hanno portato alla codificazione del trasporto aereo albanese

Il processo della codificazione comporta sempre delle difficoltà partendo dal presupposto che esso deve culminare con un corpus normativo completo, e perché no, anche autonomo all'interno dell'ordinamento. La codificazione in qualsiasi campo del diritto è un processo molto difficile sia nella fase del *drafting* sia nell'implementazione dei principi ivi previsti che tendono verso una sistematica trattazione e un'autonomia della materia.

Il diritto aereo, anche per la sua natura prevalentemente internazionale, per la maggior parte è regolato da normativa pattuita a livello internazionale²⁸⁴. A livello internazionale, oltre alle convenzioni nelle quali gli stati hanno aderito, è prevista una normativa *soft* in senso all'ICAO che gli stati membri devono recepire, al fine di uniformare i

²⁸⁴ Bisogna sottolineare che la natura «internazionale» del trasporto è condizione necessaria perché le convenzioni di diritto uniforme vengano applicate. A questo proposito bisogna fare una divisione fra strumenti internazionali che disciplinano solo casi che hanno il carattere di «internazionalità» e gli altri strumenti che si applicano anche alle situazioni che sono interne a un determinato ordinamento nazionale. Vedi sul caso delle convenzioni come fonti di diritto S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, vol. I, Cedam, Padova, 2009, pp. 50-54

requisiti tecnici, prevedendo dei requisiti minimi che tendono verso l'uniformità della disciplina, importante per operare il traffico aereo tra gli stati membri in condizioni di sicurezza. L'Albania è uno Stato membro dell'ICAO ed ha ratificato la Convenzione di Chicago. Inoltre, l'Albania è firmataria delle convenzioni del settore²⁸⁵ che, indubbiamente, incidono il diritto interno, specialmente in una materia caratterizzata da un alto grado d'internazionalità. E' ovvio che il *trend* verso un *corpus* normativo completo costituisca una necessità degli ordinamenti moderni, all'interno dei quali una parte delle disposizioni internazionali sono recepite direttamente mentre ad altre si fa espresso rinvio alle norme di ordine pattizio²⁸⁶.

Allo stesso tempo l'Albania, nell'ambito degli sforzi verso l'integrazione europea, è sottoposta all'influenza delle organizzazioni regionali come l'Unione Europea²⁸⁷. Tale influenza si esprime sia pattiziamente, dove possiamo menzionare sin da ora che l'Albania è firmataria di un Accordo multilaterale sull'istituzione di uno Spazio aereo comune europeo²⁸⁸ [in seguito, ECAA] tra la UE e i paesi confinanti, sia tramite il recepimento dell'*acquis* comunitario, come parte integrante del processo d'integrazione europea. Il diritto aereo è profondamente inciso da questi sviluppi. In aggiunta a queste considerazioni bisogna menzionare gli

²⁸⁵ Tra i quali possiamo menzionare le Convenzioni di Varsavia (1929), Montreal (1999), Tokio (1963), Aja (1970) mentre, in aggiunta, possiamo menzionare l'adesione agli organismi internazionali e di cooperazione regionale come ICAO, Eurocontrol, ECAC

²⁸⁶ G. CONTALDI, *L'incidenza del diritto europeo e internazionale sulla configurazione giuridica dell'ENAC* in APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 205-212

²⁸⁷ Si veda il Titolo VIII dell'Accordo di Stabilizzazione e Associazione (ASA), firmata il 12 giugno 2006, sotto la rubrica «Politiche di cooperazione», e di specifico nel suo art. 106 sui trasporti dispone che «[l]a cooperazione fra le parti si concentra sui settori prioritari connessi all'*acquis* comunitario nel settore dei trasporti» puntando principalmente a «ristrutturare e modernizzare i trasporti albanesi, migliorare la libera circolazione dei viaggiatori e delle merci, come pure l'accesso al mercato dei trasporti e alle infrastrutture di trasporto, compresi porti e aeroporti, favorire lo sviluppo di infrastrutture multimodali connesse alle principali reti transeuropee, specie per rafforzare i collegamenti regionali, raggiungere livelli operativi paragonabili a quelli della Comunità» in GUUE L 107/166 del 28.4.2009

²⁸⁸ Decisione del Consiglio 2006/682/EC pubblicato in GUUE L 285/2006 del 16 ottobre 2006 (*European Common Aviation Area*)

sviluppi interni che coincidono con l'entrata nel mercato di nuovi vettori aerei e con l'approvazione del contratto concessionario dell'aeroporto da parte governativa.

Il legislatore albanese, con la legge 10040 del 22.12.2008, coglie appieno questi sviluppi interni ed esterni e rimodella l'ordinamento del trasporto aereo ponendosi l'obiettivo di una costruzione sistematica della materia²⁸⁹. Diversamente da altri paesi con un impianto codicistico

²⁸⁹ Il quadro descritto in precedenza, frutto della transizione, unito alla necessità di una nuova legislazione che avrebbe colto gli sviluppi degli anni '90 nella vicina UE, ha portato alla profonda riforma del 2009 con l'intenzione di dare una «regolamentazione legislativa dell'uso dello spazio aereo albanese e dei rapporti giuridici nel campo del trasporto aereo» (art. 2 Codice Aereo) ribadendo, comunque, nel suo primo articolo la piena sovranità sullo spazio aereo albanese.

La normativa precedente regolava in modo frammentario il trasporto aereo. Essa era costituita principalmente dalla legge 7877 del 1994 «Sull'Aviazione Civile Albanese» nell'art. 9 della quale individuava la Direzione Generale dell'Aviazione Civile (Regolamento n. 96 del 21.02.1995 del Consiglio dei Ministri) come organo deputato alla gestione del trasporto aereo, senza autonomia finanziaria (art. 10), sottoposto alla direzione del Ministero dei Trasporti. La DGCA svolgeva funzioni eterogenee che svariavano dal rilascio dei certificati di operatore aereo e quello di navigabilità, le licenze del personale, adattamento delle misure della sicurezza al volo, definizione dei corridoi aerei fino alla gestione diretta degli aeroporti, qualora fossero di proprietà dello Stato (art. 68), l'offerta dei servizi a terra (art. 76), le misure di sicurezza negli aeroporti e i servizi di assistenza alla navigazione e meteorologici (art. 74 e 75) mentre la fase antecedente alla costruzione di un aeroporto era sottoposta al controllo governativo. Il Consiglio dei Ministri era l'organo deputato a decidere sull'inizio degli studi, progetti o le costruzioni degli aerodromi dopo aver ricevuto le raccomandazioni del Ministro competente sull'assetto proprietario da adottare e gli altri bisogni tecnici dello scalo (art. 68), e la determinazione delle tariffe aeroportuali, su proposta del Ministro competente (art. 71).

Vale menzionare che la normativa prevedeva anche la costituzione di un Consiglio Consultivo dell'Aviazione Civile, il quale avrebbe avuto lo scopo di armonizzare gli interessi economici generali del paese, come il turismo, l'economia produttiva, etc. con gli interessi dell'aviazione civile. Tale organo consultivo era composto con i rappresentanti di vari Ministeri e i suoi compiti erano definiti dal Consiglio dei Ministri (art. 8).

La legge 8310 del 1998 «Sulla sicurezza nell'Aviazione Civile Albanese» (aggiornato dalla l. 9149 del 30.10.2003) invece, emanata in base alla l. 7877 del 1994, racchiude norme sulla sicurezza sia negli aeroporti sia nell'assistenza al volo. Anche questa legge individuava la DGCA come l'autorità responsabile per la corretta applicazione delle regole nel campo della sicurezza sia da parte degli aeroporti (sottoposti alla gestione della stessa DGCA), sia dell'operatore di assistenza al volo e gestione del traffico aereo. I servizi di controllo e sicurezza nella Rep. D'Albania erano di competenza della Polizia di Stato, la quale agiva di concerto con gli organi doganali (art. 30 e ss. l. 8310 del 1998) e l'organo responsabile era il Ministero dell'Interno. La legge del 1998 segna un mattone importante

nel diritto del trasporto aereo albanese perché per la prima volta si dà una regolamentazione così corposa a livello di legge ad una materia specifica come la sicurezza e la prevenzione degli atti di interferenze illecite. Tale testo normativo, con 72 articoli, era uno tra i più corposi e completi fino alla sua abrogazione con l'emanazione del nuovo Codice (art. 105-113 Cod. Aereo).

Infine, completava tale quadro la legge 8374 del 1998 «Sull'uso dello spazio aereo della Repubblica d'Albania» che in parte modificava la legge del 1994, specialmente riguardante le norme sulle restrizioni dello spazio aereo e relativi organi competenti (l'articolo 39.2 della legge 7877 del 1994 prevedeva che le restrizioni dello spazio aereo albanese e le misure di sicurezza al volo si prendono di concerto tra il Comando Centrale del Comando della Difesa Contraerea e dell'Aviazione del Ministero della Difesa con l'Agenzia Nazionale Traffico Aereo con la sicurezza al volo garantita dalla DGCA, comunque in concerto con il Comando Centrale [art. 41 l. 7877 del 1994]). In particolare furono modificate le disposizioni delle art. 8 e 9, che definivano le competenze per le restrizioni dello spazio aereo. La competenza spettava al DGCA e al Ministero della Difesa, da adottare con un ordine congiunto, ma si riscontra un fondamentale cambiamento riguardo alle modalità con le quali le restrizioni venivano imposte. Se nella normativa precedente tale collaborazione era prevista come obbligatoria per ogni decisione, nel 1998 si prevedeva che la collaborazione del Ministero della Difesa era necessaria solo in quattro specifici casi: la sicurezza al volo; evitare effetti di disturbo dell'aviazione verso persone o oggetti; sicurezza delle operazioni di ricerca e salvataggio; mantenimento dell'ordine pubblico e sicurezza. Restava fermo il potere del Ministero della Difesa di configurare delle zone di divieto di volo quando lo richiede la protezione della sovranità aerea, solo per un periodo di 15 giorni (art. 9 l. 8374 del 1998).

Queste furono le principali materie regolate a livello di legge statale in Albania, senza nulla disporre su temi quali i diritti dei passeggeri, liberalizzazione del mercato aereo, i servizi di handling (offerti in regime di competenza statale dall'aeroporto stesso), etc. Allo stesso tempo scarna era la normativa sugli aeroporti (art. 68-78 L. 7877/1994), che lasciava un vuoto legislativo difficilmente colmabile con il ricorso all'analogia iuris o ad altre norme del sistema civilistico, specialmente per quanto riguardava le norme sulla gestione aeroportuale. De facto, tale settore ha poi trovato una sua sistemazione normativa nell'accordo di concessione concluso tra il governo albanese e la società concessionaria e ratificata dal Parlamento nel 2004. Poiché l'aeroporto internazionale di Tirana è tuttora l'unico aeroporto in Albania aperto al traffico civile internazionale le pattuizioni ivi negoziate devono considerarsi valide per l'intero mercato aeroportuale.

Il quadro legale definiva così un sistema molto rigido con tariffe commerciali fissate e sottoposte all'approvazione preventiva della DGCA (art. 60 l. 7877 del 1994) in un contesto di puro bilateralismo, dirigistico e con l'applicazione del principio di reciprocità nel riconoscimento delle rispettive certificazioni e nello scambio di diritti di traffico fuori dalle previsioni degli accordi bilaterali o multilaterali in cui l'Albania è parte, aprendo al riconoscimento delle «Convenzioni Europee del Traffico Aereo» riferendosi, probabilmente, al Terzo Pacchetto (art. 67 l. 1994). In più, l'art. 66 racchiudeva una previsione sui servizi di cabotaggio, la quale non viene più ripresa nel nuovo codice, secondo il quale il trasporto ai fini commerciali fra due punti del territorio albanese poteva svolgersi con aerei registrati in Albania o all'estero senza nulla predisporre sulla nazionalità del vettore che può effettuare il servizio. Si menziona da adesso che il trasporto aereo

consolidato in materia, l'Albania ha optato per una totale divisione della materia di navigazione, tra quella aerea e quella marittima²⁹⁰, non essendo percepite le due realtà come simili e ridursi ad una unità formale ed a una unitarietà della disciplina della navigazione anche se è indubbia la tendenza di una osmosi reciproca fra diritto marittimo e quello aereo per quanto

domestico non costituisce un fattore rilevante, avendo l'Albania, allo stato attuale, un solo aeroporto adibito al traffico commerciale.

Visto tale impianto normativo molto frammentario possiamo affermare che durante gli anni della transizione l'Albania ha avuto una normativa non in linea con gli sviluppi di respiro europeo e internazionale e allo stesso tempo non totalmente funzionale e molto incerto, con una legiferazione sporadica, senza porre dei principi cardini al fine di dare un'interpretazione unica alle norme che si susseguono in una materia caratterizzata da una rapida trasformazione e con importanti sviluppi a livello internazionale. Si è tentato di colmare tale frammentarietà con interventi sporadici a livello di normativa secondaria e amministrativa emanata dal Consiglio dei Ministri su questioni come per esempio l'organizzazione del funzionamento, struttura e organico della DGCA (Decisione Primo Ministro 253/2006; Decisione Ministro 4608/1 del 2007). Questo era un percorso erroneamente perseguito, secondo il nostro parere, dettato forse dagli sviluppi istituzionali e politici, portando in secondo piano la regolamentazione della materia aerea. Gli sviluppi politici in questo contesto storico sono stati determinanti. Si può trattare a parte il caso della materia aeroportuale che ha trovato una sistemazione nell'accordo concessionario approvato con la legge 9312 del 11.11.2004. I nuovi scenari ai quali aprono gli impegni presi in sede comunitaria (il recepimento dell'*acquis* e l'accordo ECAA) hanno portato alla necessità di invertire questa tendenza legislativa. Ora, il distacco da un'epoca di bilateralismo, almeno nella regione con la quale si operano i maggiori scambi commerciali, e di dirigismo nel mercato del trasporto aereo è pienamente raggiunto.

L'emanazione di questo codice non era solo la necessità di racchiudere in un unico testo legislativo o dare una fisionomia sistematica alla normativa già esistente, ma quello più ambizioso di creare ex novo delle norme in linea con la nuova realtà, sia commerciale, ovvero la continua e crescente domanda di servizi aerei (specialmente verso i paesi UE) e il susseguirsi della nascita di diversi nuovi vettori, sia sociale, contraddistinta da una maggiore libertà di circolazione e crescita della consapevolezza dei diritti dei passeggeri a seguito di un crescente numero di voli. Inoltre, era necessario emanare una normativa in linea con la disciplina UE sulla materia, sia alla luce agli impegni presi nell'ambito dell'ECAA, sia alla luce degli impegni istituzionali orientati verso la futura adesione nell'UE.

²⁹⁰ Il Codice di navigazione marittima albanese precede di 5 anni quello aereo (L. 9251 del 08.07.2004) Bisogna rilevare che anche in quel caso la tecnica legislativa fu simile, cercando di introdurre all'interno del codice di navigazione marittima la normativa internazionale e, in contemporanea, affermando espressamente (art. 5) la supremazia del diritto internazionale legalmente recepito.

riguarda gli strumenti di diritto uniforme, ove per situazioni analoghe vengono previste scelte normative simili ²⁹¹.

Si intende illustrare gli ultimi sviluppi nel settore alla luce di queste considerazioni, fermandosi sull'impianto normativo albanese di nuova costituzione e dell'implemento della normativa secondaria di riferimento. L'obiettivo di questo scritto non è solo la descrizione delle scelte legislative che hanno portato all'unificazione della normativa secondo i modelli europei, ma anche quello di dare una risposta alla domanda se questo nuovo e rigenerato dettato legislativo può considerarsi una pietra miliare verso un sistema autonomo della materia navigazione all'interno dell'ordinamento giuridico.

2. Le novità introdotte dal Codice Aereo Albanese sul piano istituzionale e sostanziale: la creazione di un diritto dei trasporti e delle infrastrutture aeroportuali

In questo paragrafo ci accingiamo a descrivere sistematicamente le norme contenute nel codice e la normativa secondaria di attuazione. Tentiamo di analizzare il Codice Aereo alla luce degli ultimi sviluppi maturati a livello internazionale ed europeo. Tale Codice costituisce una innovazione nel sistema, perfino molto ambiziosa nello scopo, cioè quello di dare per la prima volta una sistemazione organica a una materia, come quella del trasporto aereo, che a livello internazionale ha passato i suoi dieci

²⁹¹ Esempio unico nel panorama internazionale costituisce il codice di navigazione italiano, frutto del lavoro della Scuola napoletana e del suo fondatore, Antonio Scialoja, il quale sosteneva l'autonomia, specialità e unitarietà del diritto di navigazione, marittima e aerea. Quest'ultimo in verità era un trasporto elitario e accessorio alla navigazione marittima e per questo che si è proceduto per un codice unico in un processo di economia legislativa. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale, in Italia e all'estero, si veda: S. ZUNARELLI, M. M. COMENALE PINTO, *Manuale*, op. cit., pp. 28-30; M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, pp. 5-12.

anni di buio²⁹² ma segnando, allo stesso tempo, successi a livello legislativo e politico con la nuova era di negoziazioni internazionali finalizzati alla creazione di una zona entro la quale i servizi aerei sono liberalizzati come quelli *open skies*: EU-USA; EU-Canada; ECAA. Tale trend, specialmente europeo, non può non influenzare anche i piccoli paesi confinanti dell'area balcanica.

Il codice aereo albanese è composto di XII Capi con 148 articoli che sono, in verità, un numero abbastanza contenuto di disposizioni²⁹³, operando un frequente rinvio alla normativa secondaria di attuazione e al diritto uniforme. Il Codice attua una sostanziale modifica della normativa del '94 accorpando la legge sulla sicurezza e sullo spazio aereo e allo stesso tempo ampliando il numero delle materie che trovano sistemazione all'interno. Il codice regola materie come i vettori e il personale aeronautico, il registro, le certificazioni, il personale di volo, gli aerodromi, le regole d'aria, la navigazione aerea, la sicurezza, i diritti e doveri dei passeggeri, etc. riprendendo o rinviando agli Annessi ICAO, alle convenzioni di diritto uniforme, e alla normativa europea. Riguardo a quest'ultima, basta portare qui come esempio il recepimento nel codice del Regolamento 261/2004 riguardo ai diritti dei passeggeri nel trasporto aereo come stabilito nell'art. 2.1 iii) del I Protocollo ECAA.

²⁹² Gli eventi di 11 settembre, la recessione 2008-2010, la ristrutturazione o fallimento di alcune compagnie aeree europee, il vulcano Eyjafjallajökull sono stati decisivi a completare un quadro come quello che ci presenta G. BISIGNANI, *Remarks in Global Media Day in Geneva*, 2009 (disponibile al sito IATA: www.iata.org/pressroom/speeches/pages/2009-12-15-01.aspx ultimo accesso il 23/01/2012)

²⁹³ Riguardo alla parte aerea il codice italiano ha 578 articoli mentre diversa scelta ha fatto, per esempio, il legislatore olandese il quale nel libro 8 del codice civile («Transport law and means of transport») ha previsto una disciplina generale per tutti i tipi di trasporto (articoli da 1-159) e nel titolo V «Air Law» dispone in circa 400 articoli.

In Germania, invece, la normativa cardine del trasporto aereo è la *Luftverkehrsgesetz* (Atto di Aviazione Civile Tedesca) con 72 sezioni, alla quale si riferisce di frequente come la «Costituzione dell'aviazione», mentre altre previsioni vengono definite nella *Luftsicherheitsgesetz* (Atto sulla Sicurezza Aerea), Atto di Costituzione del Autorità Federale di Aviazione e da numerosi altre leggi e regolamenti attuativi del Atto. Cfr. M. GEISLER, M. BOEWE, *The German civil aviation act*, Eleven Pub., The Hague, 2009, pp. 1-12

Diversamente da quanto succede di solito, l'iter legislativo che ha portato a questo codice è stato molto breve²⁹⁴. Il primo *draft* in lingua inglese, redatto da esperti comunitari²⁹⁵, contiene 153 articoli. La normativa ha alla base l'Accordo multilaterale ECAA e tendenzialmente possiamo sostenere che la finalità primaria di questo codice è l'attuazione del I Protocollo esecutivo dell'Accordo Multilaterale, mancando *ab origine* una legge delega che ponga al Governo un preciso obbligo e dei termini per emanare tempestivamente uno o più decreti legislativi. Nell'economia generale del processo normativo notiamo che il codice spesso rinvia alla normativa secondaria da emanare, solitamente di competenza dell'organo di indirizzo politico, che, come si evincerà in seguito, nell'ordinamento albanese coincide con il Ministro dei Lavori Pubblici, Trasporto e Telecomunicazioni. La riforma ha avuto lunghi tempi di attuazione, vuoi per la complessità di una materia caratterizzata da un alto grado di tecnicità, vuoi per ragioni di confronto politico, tra governo e opposizione.

In primis, portiamo all'attenzione i cambiamenti formali e le novità che la legge detta riguardo ai soggetti pubblici che assumono rilievo per questo codice. L'art. 6 individua come «autorità» competenti secondo le disposizioni di questo Codice: il Ministro (ministro responsabile nel campo del trasporto aereo [art. 5.9]), il quale è la più alta autorità nel settore e definisce il quadro della politica generale dell'aviazione civile²⁹⁶ (art. 7.1);

²⁹⁴ In una chiave comparativa funge da esempio il caso italiano, ove la riforma delle anacronistiche norme del codice del 1942 è stata portata a termine solo nel 2005. Cfr. P. DI PALMA, *Gestioni aeroportuali, requisiti di sistema e nuovo diritto aeronautico* in *Diritto del Turismo*, vol. 4, 2006. Per un trattamento esaustivo dei vari tentativi di riforma e delle Commissioni di riforma succedute nell'incarico durante la seconda metà del secolo scorso, vedi S. ZUNARELLI, M.M. COMENALE PINTO, *Manuale*, op. cit., pp. 63-65

²⁹⁵ Nella redazione del Codice sono stati interpellati i gruppi di interesse, governative e non, e un prevalente apporto hanno fornito gli esperti comunitari della ex-DG TREN e quelli dell'EUROCONTROL tramite il programma regionale CARDS/ASATC. Fonte: MPPT, *Sectoral strategy*, op. cit., p. 50

²⁹⁶ Il Ministro, tra l'altro, secondo art. 7.2 nel suo ufficio è specificamente responsabile dei negoziati dei accordi aerei, applicazione delle politiche della aviazione civile, la rappresentanza dell'Albania negli organismi internazionali e nel quadro dell'Accordo multilaterale (ECAA). Inoltre il Ministro è direttamente responsabile per l'emanazione della normativa secondaria per l'applicazione del Codice e della legislazione internazionale, specialmente dell'Accordo ECAA ma comunque consigliandosi con l'AAC e con altre parti interessate secondo art. 7.4.

l'autorità dell'aviazione civile, la quale, secondo la definizione dell'art. 8, è un ente pubblico, autofinanziato²⁹⁷ e sottoposto al potere di indirizzo e vigilanza del Ministro, la quale organizzazione e funzionamento trova regolamentazione in una legge organica (art. 8.2) con competenze previste direttamente dal Codice Aereo (art. 9.1); l'Organo Nazionale per Investigazione degli Incidenti²⁹⁸ (si riferisce nell'originale a entrambe le locuzioni inglesi *incident/accident*) (art. 93), fondato come organo permanente (diversamente dalla legge 7877 del 1994 che nel suo articolo 50 prevede la creazione di un Bordo investigativo con ampi poteri del DGCA e funzionante secondo una decisione ad hoc del Consiglio dei Ministri). Mentre individua nel secondo punto gli enti che svolgono funzioni pubbliche (art. 6.2): l'ente che offre il servizio della navigazione aerea (ANTA); ente gestore dell'aeroporto.

²⁹⁷ L'articolo 9.2 del Codice dispone che le tariffe per i servizi resi sono individuate nella legge organica dell'AAC, precisamente nell'art 17, punto 1 e 2 che pone come condizione dell'ammontare delle tariffe il costo del servizio offerto. L'approvazione delle tariffe viene effettuata con Decisione congiunta del Ministro competente per la materia dei trasporti e dal Ministro delle Finanze dopo la proposta da parte del Consiglio Direttivo della AAC in seguito all'istruttoria necessaria (art. 6, lett. dh) aggiornato con l. 10479 del 10.11.2011). La norma originaria prevedeva l'approvazione delle tariffe da parte del Consiglio dei Ministri.

In Italia, da questo momento, in seguito al recepimento della direttiva 2009/12/CE con l. 96 del 4 giugno 2010, è stato designato l'ENAC quale autorità nazionale di vigilanza che funge da regolatore economico approvando i sistemi di tariffazione e l'ammontare dei diritti aeroportuali (art. 39.1 lett. d) non limitandosi più alla sola fase di iniziativa e proposta. In Albania l'AAC esercita le funzioni di Autorità Nazionale di Vigilanza secondo gli obblighi internazionali (art. 8.4 Codice Aereo)

Un altro esempio è costituito dalla CAA inglese la quale è finanziata da prestiti garantiti dal Tesoro (Civil Aviation Act 1982, s 14) insieme alle «charges» da essa applicati. Si veda AA. VV., *Shawcross and Beaumont: Air Law*, Volume 1, Lexis Nexis, Issue 119, 2010 pp. II-102

²⁹⁸ Istituito con Decisione Consiglio dei Ministri n. 686 del 02.06.2010 «Sull'istituzione dell'Organo Nazionale per Investigazione degli Incidenti» e la regolamentazione in allegato sui criteri e le procedure di investigazione, che abroga la Decisione 48 del 1999 «Sull'istituzione del Bordo per l'investigazione degli incidenti aerei nell'aviazione civile», anch'esso organo subordinato al Ministro competente. Si nota che, diversamente dalla legge del '94 che prevedeva la creazione del Bordo da parte del DGCA (art. 50), il Codice dedica un intero capo all'investigazione degli incidenti con ben 10 articoli nei quali, dopo la definizione di *accident* e *incident* e la sua indipendenza dagli altri organi certificatori nell'aviazione civile (AAC), si individua una regolamentazione esaustiva delle sue competenze e, per di più, si prevede esplicitamente che l'investigazione per un incidente nella Rep. D'Albania può essere delegato a un'altra autorità di un Stato membro della ECAA (art. 93.6)

2.1. La costituzione dell'Autorità dell'Aviazione Civile quale ente di vigilanza del mercato aereo e delle infrastrutture

L'Autorità dell'Aviazione Civile è costituita con la legge n. 10233 del 2010, secondo la quale tutte le funzioni e gli obblighi previsti da questo Codice sono in capo all'Autorità, con la contemporanea trasformazione della DGCA. Definita come autorità sulla falsa riga del *final draft* in lingua inglese, l'Autorità dell'Aviazione Civile è un ente pubblico, in stretta collaborazione con il Ministero dei Lavori Pubblici e del Trasporto, subordinato e sottoposto alla direzione e controllo del Ministro (art. 3 L. 10233 dell'11.02.2010) godendo, comunque, un'autonomia finanziaria, contabile e organizzativa. Riguardo alla natura giuridica dell'Autorità si esclude la sua qualificazione come agenzia governativa oppure come autorità indipendente²⁹⁹. Il legislatore ha escluso anche la formula della società per azioni con azionariato pubblico o privato³⁰⁰. La scelta della forma di ente pubblico, sottoposto al potere d'indirizzo del Ministro è dettata da ragioni di coerenza del sistema istituzionale albanese e allo stesso tempo da ragioni pratiche e di opportunità, essendo l'Autorità un ente regolatore di nuova costituzione. Si auspica che, in un breve futuro, l'autonomia di bilancio e finanziaria di cui gode possa accompagnarsi con una maggiore autonomia decisionale, potere di vigilanza, controllo e intervento. Nell'ambito dell'ammodernamento strutturale, aumento qualitativo nello svolgimento dei compiti istituzionali di vigilanza e di controllo è stato siglato un Memorandum di collaborazione e di assistenza

²⁹⁹ In dottrina italiana sui possibili scenari riguardo alla natura giuridica dell'ENAC vedi D. BOCCHESI, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte II: l'ENAC come agenzia amministrativa* in APAC (a cura di), *Prospettive*, op. cit., pp. 107 e ss.; G. MACCHIAFAVA, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte I: L'ENAC come autorità amministrativa indipendente*, ibidem, pp. 75 e ss.

Un altro esempio costituisce la Civil Aviation Authority (CAA) inglese che è un ente con personalità giuridica nato dalla necessità di costituire un regolatore per l'industria aerea che non sia sottoposto alla dettagliata supervisione del potere politico. Vedi dettagliatamente sulla CAA inglese AA. VV., *Shawcross and Beaumont: Air Law*, op. cit., pp. II-91 e ss.

³⁰⁰ In dottrina italiana riguardo alla forma delle s.p.a. delle autorità di aviazione vedi A. ZAMPONE, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte III: l'ENAC come società per azioni* in APAC (a cura di), *Prospettive*, op. cit., pp. 165 e ss.

tra l'AAC e l'ENAC italiano. Tale accordo si pone come obiettivo la crescita del livello di efficienza e un salto di qualità nell'adempiere gli obblighi posti a livello europeo³⁰¹.

Gli organi dell'Autorità sono il Consiglio Direttivo e il Direttore Esecutivo (art. 4 L. 10233/2010). L'art. 9.1 lett. a-k) del Codice aereo elenca, in via enumerativa, le sue competenze, che racchiudono tra l'altro quelle di rilascio delle licenze e certificazione del personale, degli operatori e degli aerodromi; tenuta dei registri; la gestione della materia della sicurezza al volo e l'uso dello spazio aereo albanese (di concerto con le autorità militari). Dopo quasi un anno dalla costituzione, si sono già introdotte delle novità che hanno l'intenzione di cristallizzare le competenze sia del Direttore dell'AAC, sia del Consiglio (l. 10479 del 10.11.2011). Le competenze del primo sono ampliate prevedendo dopo la lettera è) altre funzioni di carattere tecnico e formativo per il personale. Come abbiamo accennato in precedenza, una delle novità degna di nota è la semplificazione della procedura di approvazione delle tariffe applicate dall'Autorità. Le tariffe sono approvate direttamente dal Ministro competente di concerto con il Ministro delle Finanze e non più dal Consiglio dei Ministri (art. 1 l. 10479 del 2011) come si disponeva originariamente.

I cambiamenti nella normativa di riferimento sono risultato della necessità di una maggiore celerità di approvazione delle tariffe, ma tuttavia non intaccano nessuna norma sostanziale mostrando ancora una volta la solidità e la coerenza del Codice sia riguardo all'*acquis*, sia riguardo agli impegni presi in ambito ECAA.

Il Direttore esecutivo è il titolare dell'AAC. Nominato dal Ministro, egli è responsabile per l'amministrazione dell'AAC, propone al Consiglio i regolamenti interni, il budget, programma da attuare dall'Autorità, sia quello di amministrazione, quello economico e sia il piano delle tariffe da applicare. Norma di chiusura sulle competenze dell'Autorità è l'art. 13 lett. è) secondo la quale il Direttore «esercita tutti i compiti dell'Autorità, in applicazione del Codice Aereo e sottoscrive tutte le autorizzazioni, i

³⁰¹ In stampa albanese riguardo al Memorandum siglato il 16/04/2010: <http://www.kohajone.com/zarticle.php?id=53570> (ultimo accesso: 31/05/2012)

permessi, licenze e le categorizzazioni». Nelle modifiche intercorse nel 2011 le competenze del Direttore esecutivo sono state ampliate, specialmente riguardo a quelle di carattere tecnico. Infatti, la legge 10479, dopo aver formulato meglio le lettere c), ç), d) e dh) aggiunge come competenze del Direttore l'approvazione dei programmi di formazione e qualifica del personale, l'approvazione dei manuali e delle procedure di carattere tecnico e presenta una relazione al Consiglio sulle attività svolte durante un trimestre e sul raggiungimento degli obiettivi (art. 2.2 l. 10479 del 2011). L'ampliamento del novero delle competenze del Direttore può considerarsi come un dato positivo, anche se una maggiore indipendenza funzionale dell'ente è auspicabile, corredata da maggiori compiti di vigilanza e controllo, più incisivi poteri d'ispezione e certificazione³⁰².

Nell'esercitare appieno le sue prerogative sono previsti dei poteri disciplinari dell'AAC, che sono veri e propri poteri amministrativi ricadendo in ambito amministrativo anche i ricorsi verso le decisioni e le sanzioni che eroga. Infatti, secondo l'art. 10 Codice Aereo a tale procedimento si applicano le regole del Codice delle Procedure Amministrative mentre per la valutazione delle contravvenzioni e le multe elencate nell'art. 142, quando queste non hanno rilievo penale, si crea, internamente all'AAC, una commissione per la valutazione delle contravvenzioni amministrative, composto da 5 membri e presieduto dal direttore dell'AAC il cui funzionamento verrà definito da un regolamento del Ministro (art. 143), ancora da emanare. Quest'ultimo è l'organo che riceve l'eventuale ricorso in via gerarchica verso le decisioni della commissione, entro 30 giorni dalla data di comunicazione. Secondo il Codice albanese opera il principio di silenzio-negazione perché, passati i 30 giorni dalla data di ricorso al Ministro, il ricorso si propone al giudice ordinario, nella sua sezione amministrativa (art. 144.1) e, comunque, non interrompe l'esecuzione della decisione. Il problema che si pone a questo punto è la mancata istituzione nell'ordinamento albanese della tanto atteso

³⁰² Gli stessi risultati ai quali è pervenuta nell'ordinamento italiano l'indagine sul sistema aeroportuale italiano disposta dalla IX Commissione Permanente. *Indagine conoscitiva*, 2011, pp. 168-170

Tribunale amministrativo³⁰³ ove il progetto di legge prevede espressamente la sospensione dell'atto amministrativo in casi specifici come danni irreparabili per l'attore, per l'interesse pubblico, etc.

2.2. L'ammodernamento dell'Agenzia Nazionale del Traffico Aereo

L'altro organo che ha subito un profondo cambiamento formale e sostanziale è l'Agenzia Nazionale del Traffico Aereo, la quale è costituita nella forma di società per azioni, con azioni interamente in mano dello Stato. L'Albania ha optato per la gestione del servizio da parte di un soggetto di diritto privato, benché il capitale è interamente posseduto dallo Stato. Tale soluzione è in linea con le riforme attuate nei stati europei³⁰⁴, come per esempio l'ENAV S.p.A. italiano³⁰⁵. ANTA S.p.A. è una S.p.A. a partecipazione pubblica ed offre il servizio di assistenza al volo, il controllo e la gestione del traffico aereo, quello meteorologico, etc. secondo quanto disposto in sede EUROCONTROL (l'Albania ha aderito alla Convenzione Eurocontrol con l. 8821 del 2001). Tale natura giuridica dell'ANTA S.p.A. non intacca il svolgimento delle sue funzioni e l'ente è guidato

³⁰³ Il disegno di legge è stato diverse volte presentato in Parlamento senza successo visto l'obbligo di una maggioranza qualificata di 3/5. La relazione sulla legge dell'ex-Ministro di Giustizia illustra le novità e la necessità della istituzione del giudice amministrativo. E. ALIBEAJ, *Per gjykimin e mosmarrveshjeve administrative dhe organizimin e drejtesise administrative* disponibile al [http://www.justice.gov.al/UserFiles/File/Projektakte/Relacion%202 .pdf](http://www.justice.gov.al/UserFiles/File/Projektakte/Relacion%202.pdf) (ultimo accesso il 26/12/2012)

³⁰⁴ Si veda di recente uno studio monografico sulla natura giuridica e le forme del prestatore dei servizi di navigazione aerea: N. VAN ANTWERPEN, *Cross-border provision*, op. cit.

³⁰⁵ In Italia ENAV S.p.A nasce come società per azioni interamente controllate dal Ministero del Tesoro e sotto la vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con il Decreto interministeriale 704993 del 2001 dopo aver avuto la forma del ente pubblico economico, azienda statale e commissariato presso il Ministero dei Trasporti. M.M. COMENALE PINTO, *Dei servizi di navigazione aerea* in B. FRANCHI, S. VERNIZZI (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 95 e ss.

costantemente dai concetti di *safety* e *security*, alla luce degli impegni presi in sede Eurocontrol e Comunitaria³⁰⁶.

L'ammodernamento delle infrastrutture e della gestione dello spazio aereo albanese è stato attuato in tre fasi (dopo un primo momento dell'attività d'indirizzo e programmazione da parte dell'Eurocontrol si è proceduto all'ammodernamento dei servizi di navigazione aerea in due fasi da parte della compagnia statunitense Lockheed/Martin Global Inc. in base all'accordo istituzionalizzato con Decisione Consiglio dei Ministri 665 del 2002). La fase finale del progetto, completata nel 2005 (Regolamento Consiglio dei Ministri 480 del 23.06.2005), consisteva nell'istallazione di un sistema completamente automatizzato della gestione del traffico aereo affinché il nuovo centro di controllo possa funzionare come centro virtuale nell'ambito del «Cielo Unico Europeo»³⁰⁷. Tale materia ha trovato un giusto

³⁰⁶ Menzioniamo a tale proposito gli accordi con ENAV per l'inquadramento del cielo albanese in uno dei blocchi funzionali nell'ambito del SES (Single European Sky – South East Europe Functional Airspace Block Approach) e con i paesi balcanici confinanti come Montenegro, FYROM, Grecia e Kosovo riguardo alla navigazione aerea. P. ZUNA, *Historik i Agjencise Nacionale te Trafikut Ajror in Koha Jone* (online database), disponibile al <http://www.kohajone.com/zarticle.php?id=56445> (ultimo accesso 29/12/2012). Vedi la valutazione del Piano d'Azione governativo relativo ai trasporti nel quinquennio 2010-2015 LOUIS BERGER STUDY, *First five-year review of Albanian national transport plan*, Part II, 2010, p. 164 e ss. (EuropeAid/127468/C/SER/AL)

Rileva menzionare riguardo all'impegno nel settore della sicurezza il recente caso che ha riguardato la ex compagnia di bandiera Albania Airlines, alla quale l'AAC ha revocato il certificato di operatore aereo per ragioni tecniche dopo le consultazioni con gli organi comunitari in sede di redazione dell'ultimo *black list*. Nella stampa albanese si rinvia a: <http://www.shekulli.com.al/shekulli/2011/11/12/%E2%80%9CAlbanian-airlines%E2%80%9D-15-mije-udhetare-mbesin-%E2%80%9Cne-ajer%E2%80%9D/>

In generale sull'European Air Traffic Master Plan vedi I. CROMMENTUYN, *The European Air Traffic Master Plan: the path so far and the road to take* in D. CALLEJA CRESPO, P. MENDES DE LEON (eds.), *Achieving the Single European Sky: Goals and challenges*, Kluwer Law International BV, 2011, pp. 245 e s.

³⁰⁷ Si veda il documento d'indirizzo strategico-programmatico governativo per quanto riguarda gli obiettivi dell'ammodernamento dell'ANTA, MPPT, *Sectoral strategy of transport 2008-2013*, 2007, pp. 17-18 disponibile al <http://www.mppt.gov.al/> (ultimo accesso 15/12/2012). Per l'iter completo dell'ammodernamento dell'Anta si veda il sito istituzionale della società: http://www.anta.com.al/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=67 (ultimo accesso 26/12/2012)

collocamento sia all'interno del Codice che nella normativa secondaria di riferimento.

L'ANTA S.p.A. è la compagnia che deve considerarsi «offerente del servizio di navigazione aerea» ai sensi del VI Capo (artt. 78-87) del Codice Aereo, designata, certificata e vigilata dall'AAC (art. 79, punto 1) e sulla quale incombono gli obblighi ivi previsti. In fine, dopo l'illustrazione dei vari servizi offerti, spendiamo due parole sulle tariffe applicate per i servizi della navigazione aerea che secondo i principi dell'art. 86 devono essere basate sul costo del servizio e hanno natura non discriminante. Le tariffe sono autorizzate dall'AAC, pubblicate nella PIA (pubblicazione dell'informazione aeronautica) e comunicate all'ICAO. Le tariffe *en route* sono raccolte dall'EUROCONTROL in base al suo sistema tariffario³⁰⁸.

2.3. Le principali novità di ordine sostanziale introdotte dal Codice Aereo

Tornando ad analizzare il Codice possiamo dire che le definizioni riscontrate al suo interno sono complete e in linea con la normativa europea e internazionale, contrariamente alla superficialità che caratterizzava la normativa precedente. Per esempio la definizione di aereo è sostanzialmente cambiata dalla legge del 1994, nel quale secondo l'art. 3 lett. c) si definiva aereo *«ogni mezzo che vola in aria sfruttando i principi dell'aerodinamica»* fino alla qualificazione che da l'art. 5.1 del Codice rubricato Definizioni come *«... ogni velivolo che ottiene la posizione in atmosfera ottenuta grazie alla reazione aerea, salvo il caso della reazione [n.a. naturale] verso la superficie della terra»*. Tale articolo va oltre enumerando i tipi di velivoli che devono essere considerati aerei includendo, tra l'altro, i dirigibili, le

³⁰⁸ Art. 85 Codice Aereo il quale ribadisce che *«alla stregua di questo Codice la locuzione 'sistema delle tariffe in viaggio dell'EUROCONTROL' è il sistema stabilito dalla Convenzione di EUROCONTROL 'Sulla collaborazione della sicurezza della navigazione aerea' del 13 dicembre 1960 come cambiato dall'accordo multilaterale 'Sulle tariffe en route' del 12 febbraio 1981 ...»*

paracaduti e anche gli UAV concludendo con una definizione di chiusura stabilendo che saranno considerati aerei tutti gli altri mezzi che faranno uso dello spazio aereo a condizione che volino sopra i 30 metri di altezza. Allo stesso tempo, altre definizioni sono rimaste sostanzialmente invariate come per esempio quella di aerodromo o incidente. Questi cambiamenti non hanno solo un valore meramente lessicale ma contribuiscono al miglioramento della qualità della legge, alla sua certezza e alla completezza delle fattispecie³⁰⁹.

Una norma che invece manca all'interno del Codice è quella sul cabotaggio, diversamente da quanto previsto nella normativa precedente (art. 66 l. 7877/1994). Il Codice non regola il cabotaggio poiché non esiste un mercato interno e con l'attuazione della normativa ECAA esso sarà aperto a tutti i vettori comunitari anche per il cabotaggio consecutivo interno, ma sarebbe opportuno riproporre la norma al riguardo dei paesi terzi fuori dal mercato unico UE o ECAA, anche se va detto che tale clausola è proposta nei singoli accordi bilaterali. In un futuro intervento legislativo è auspicabile l'inserimento di una tale disposizione per la completezza del Codice.

Il Codice è caratterizzato da norme complete e precise, evitando la creazione di una inutile divisione in una pluralità di articoli. Se si prende da esempio una materia complessa come la sicurezza, che la normativa precedente lo disciplinava in un vasto numero di articoli nella l. 8310 del 1998 si notano dei cambiamenti sostanziali. Il nuovo codice dispone sui profili di sicurezza nel X Capo in 9 articoli con una tecnica legislativa che riunisce e accorpa funzionalmente le disposizioni, come per esempio l'art. 106 che nel individuare l'AAC come l'organo responsabile della sicurezza sancisce le sue competenze riguardo al piano nazionale della sicurezza nell'aviazione civile ed elenca specificamente le altre funzioni principali e d'indirizzo. Dall'altro lato, nel Codice si trova un rinvio diretto alla normativa internazionale e si riscontra una tendenza verso la delegificazione di alcune disposizioni prima regolati in dettaglio dalla legge rinviando

³⁰⁹ Riguardo alla modernizzazione del diritto positivo tramite la codificazione vedi L.M. IMPALLOMENI, *La riforma del Codice di commercio francese in Impresa Commerciale Industriale*, n. 4, 2001, pp. 675 e ss.

spesso per tale aspetto ai regolamenti ministeriali e interministeriali³¹⁰. Tale scelta legislativa risponde meglio alla natura tecnica delle norme sulla sicurezza, soggetto di un continuo e costante cambiamento, essendo lo strumento codicistico inadeguato a fornire una solida base per la disciplina di un settore in costante evoluzione³¹¹. A questa inconvenienza può fare fronte il sempre più crescente ruolo dell'AAC come organo cardine nel sistema del trasporto aereo e, nello specifico, nella materia della sicurezza nell'ambito aereo e in quello aeroportuale.

Nella parte di rilievo pubblicistico, il codice consiste principalmente nel recepimento della normativa internazionale, in particolare gli annessi ICAO, anche se non espressamente richiamati in una norma *ad hoc*³¹² insieme con altre disposizioni pubblicistiche come quelle sull'investigazione degli incidenti, sulla sicurezza. Contemporaneamente anche la normativa europea è implementata in *toto*, abrogando la normativa precedente, che

³¹⁰ Per esempio, art. 7.2 lett. c) incarica il Ministro competente per l'emanazione dei atti secondari attuativi del Codice. Tali atti sono prevalentemente di competenza del Ministro dei Lavori Pubblici e Trasporti, costituendo un'eccezione solo il regolamento del funzionamento dell'Organo Nazionale dell'Investigazione degli Incidenti, che è adottato dal Consiglio dei Ministri e quello sui controlli nel riguardo del personale nell'aviazione che è approvato dal Ministro responsabile del ordine pubblico, attualmente nella persona del Ministro degli Interni, insieme ad alcuni altri atti che sono emanati congiuntamente e di concerto da due o più Ministri, come per esempio il Regolamento sulla protezione ambientale e acustica ancora da emanare.

³¹¹ P. DI PALMA, *Gestioni aeroportuali, requisiti di sistema e nuovo diritto aeronautico* in *Diritto del Turismo*, vol. 4, 2006

³¹² Non esiste nel Codice Albanese una norma espressa come l'art. 690 Cod. Nav. Italiano rubricato «Annessi ICAO», con il contestuale recepimento della normativa tecnica internazionale da Regolamenti Ministeriali (il recepimento in via amministrativa era disposto dall'art. 1 del d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96) oppure da Regolamenti tecnici dell'ENAC (come da modifiche apportate dal d. lgs. 15 marzo 2006, n. 151) come ad esempio il Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti (2005) che recepisce l'Annesso 14 oppure le Regole dell'Aria (2007) secondo l'Annesso 2. Nel Codice albanese esiste solo un riferimento sotto la voce «Definizioni» secondo la quale «*[l]a Convenzione di Chicago è la convenzione sull'aviazione civile internazionale ... con i suoi emendamenti e annessi, accettati legalmente dalla Repubblica d'Albania*», trovando in ogni articolo interessato dalla normativa internazionale la locuzione «in ottemperanza agli obblighi internazionali». Lo stesso stile usato dalla legge del 1994 che nell'art. 3 rubricato «Definizioni», dopo aver chiarito il termine Convenzione di Chicago, continua statuendo che «*[l]e questioni della sopra citata Convenzione a proposito della sicurezza sono parte obbligatoria per questa legge (da intendersi: ai fini della materia di trasporto)*» (art. 3 f) della l. 7877 del 1994)

delle norme internazionali ed europee era solo un adattamento frammentario su specifici temi come per esempio la sicurezza, per la verità in modo lacunoso. Le novità di ordine sostanziale che il Codice ha portato sono illustrate in maniera esaustiva nel documento programmatico governativo, la «Strategia settoriale del trasporto 2008-2013», ove si evince l'assoluta priorità dei profili di sicurezza nell'ambito dell'adattamento legislativo, l'attuazione degli obblighi previsti nel V Annesso, I Protocollo dell'Accordo ECAA è l'adeguamento al Documento 8973 dell'ICAO (Manuale di Sicurezza dell'Aviazione Civile) e quello n. 30 della ECAC (sulla sicurezza)³¹³.

Per quanto riguarda la regolamentazione economica del trasporto aereo e i diritti di traffico il nuovo Codice si allinea alla normativa europea delineata nel c.d. Terzo Pacchetto, consolidato con il Reg. CE 1008/2008. Infatti, il II Capo sotto la denominazione «Vettori aerei e il personale» apre con l'art. 11 disponendo che i prezzi del trasporto aereo si formano liberamente nel mercato senza discriminare i vettori aerei³¹⁴. Questo capo regola il rilascio delle licenze di trasporto aereo (art. 13), del personale di volo (art. 18) e i certificati di operatore aereo (art. 16) da parte dell'AAC (art. 12). Al suo interno si evince chiaramente la centralità dell'Autorità dell'Aviazione Civile albanese nel mercato del trasporto aereo con il suo ruolo di regolatore in un mercato liberalizzato.

Di rilevante interesse, anche per i suoi sviluppi futuri, è la previsione per la prima volta degli obblighi di servizio pubblico (PSO). Comunque, è stato il processo di recepimento dell'*acquis* comunitario piuttosto che l'apertura del mercato del trasporto aereo a porsi a fondamento di questa normativa. Essa è emanata in base al Codice che, nel stabilire i limiti del traffico nel suo art. 17.4, dispone che *«l'uso dei diritti di traffico ... può essere limitato o rifiutato se si creano sovraccarichi seri o problemi ambientali. Altre regole sulle limitazioni o rifiuti si determinano nel regolamento approvato dal ministro, in linea con gli obblighi internazionali»*. Il regolamento ministeriale che definisce le regole

³¹³ Vedi MPPT, *Sectoral strategy*, op. cit., p. 20

³¹⁴ Ribadito con lo stesso tenore letterale dall'art. 23 della Decisione Ministeriale n. 17 del 2010 «Sulle regole applicabili nel settore dei servizi aerei»

dettagliate di attuazione del II Capo sul trasporto aereo in senso stretto, le procedure e i criteri di rilascio delle licenze e le limitazioni dell'esercizio dei diritti aerei è stato emanato nel 2010³¹⁵ insieme a una serie di regolamenti attuativi delle disposizioni del Codice.

Tornando agli obblighi di servizi pubblici, essi sono previsti nell'art. 17-19 del regolamento ministeriale. L'art. 17 rubricato come «Principi generali riguardo agli obblighi di servizio pubblico» ci da un panorama dettagliato sulle competenze del Ministro di disporre dei «*obblighi di servizio pubblico per gli servizi aerei regolari tra un aeroporto estero e un aeroporto che opera in una regione periferica o in sviluppo nel territorio albanese o in un determinato itinerario verso ogni aeroporto albanese, considerandosi ogni itinerario di particolare importanza per lo sviluppo economico e sociale della regione in cui l'aeroporto opera*». Diamo qui per pacifico, in un'interpretazione teleologica, che la norma ministeriale si riferisce anche all'ipotesi inversa, cioè da qualsiasi aeroporto albanese che effettua collegamenti con un aeroporto che si trova all'estero. Allo stato attuale tale normativa è solo una previsione che completa il quadro legislativo poiché in Albania esiste solo un aeroporto aperto al traffico civile e non esiste nessuna una rotta operata in condizioni di obbligo di servizio pubblico. Tuttavia, all'interno dell'accordo ECAA, si può configurare una rotta di servizio pubblico anche tra due aeroporti situati in due paesi diversi³¹⁶.

Più ampio è il discorso riguardo a temi di carattere privatistico come la responsabilità vettoriale, i diritti dei passeggeri o il gestore aeroportuale che sono profondamente cambiate o, addirittura, regolate ex novo. Particolare interesse presenta la parte sui diritti dei passeggeri per la

³¹⁵ Decisione Ministeriale n. 17 del 02.09.2010

³¹⁶ Al riguardo, nel settore del trasporto marittimo la Commissione europea ammette gli incentivi statali erogati per lo start up di servizi di trasporto marittimo e della navigazione interna stabiliti fra due porti situati in un paese comunitario e l'altro in un paese extra UE. Tale casistica è rafforzata dalla Comunicazione della Commissione concernente il trasporto marittimo a corto raggio, del 2 luglio 2004 (COM (2004) 453 final). In dettaglio su questo tema: E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Cedam, Padova, 2008, pp. 240-244

novazione che porta nel sistema del trasporto aereo visto la mancanza ab origine della disciplina speciale. Novità costituisce anche la tecnica legislativa adoperata, poiché le norme sono traslate nel Codice sia scrivendo direttamente la norma internazionale o di diritto comunitario, sia rinviando espressamente alla fonte convenzionale con un rinvio c.d. «dinamico», come per esempio le norme sulla giurisdizione³¹⁷. Il codice va oltre, prevedendo anche una normativa sulla protezione del passeggero (art. 138-141 Codice Aereo) in linea con le disposizioni europee. Esso racchiude delle disposizioni sulla cancellazione del volo, il ritardo o il negato imbarco con l'eventuale facoltà di essere rimborsato o riprogrammato su un altro volo a spese del vettore contrattuale (art. 138). Inoltre, è previsto l'obbligo di mettere a disposizione del passeggero l'informazione sull'identità del vettore di fatto (art. 139), rimanendo comunque il vettore contrattuale responsabile verso il passeggero nel caso in cui il vettore di fatto risulta non idoneo ad adempiere agli obblighi contrattuali (eventuale inserimento nella *black list*) ed anche qualora il passeggero si rifiuti di volare con il vettore di fatto (art. 140). Le sanzioni per l'inottemperanza di queste disposizioni dovranno prevedersi con regolamento ministeriale ancora da emanare (art. 141.3), riconoscendo in capo all'Autorità la facoltà di prendere dei provvedimenti aggiuntivi, oltre alla sanzione pecuniaria prevista nel Codice, qualora si riscontri la lesione dei diritti dei passeggeri (art. 138.4). La normativa primaria estende l'applicazione di queste garanzie solo ai voli che compiono almeno uno scalo (anche intermedio e di transito) all'interno della zona ECAA. In aggiunta, riguardo alla responsabilità contrattuale basata su un contratto di trasporto aereo, il Codice riprende la normativa uniforme internazionale e regionale (Convenzione Montreal '99; obblighi in ambito ECAA) per i casi nei quali tale normativa non può applicarsi direttamente (per esempio la navigazione aerea interna o verso uno Stato non parte)

³¹⁷ Ad esempio l'art. 115 si riferisce direttamente alle norme della Convenzione di Montreal disponendo che «[n]ei casi in cui il trasporto aereo è sottoposto alla Convenzione di Montreal la giurisdizione si regola da questa Convenzione. Quando le corti albanesi hanno giurisdizione secondo art. 33, par. 2 della Convenzione di Montreal le azioni ... vengono sollevate di fronte alla corte del luogo dove il passeggero ha la sua residenza principale e abituale il giorno del incidente». Un altro esempio è la definizione dei DSP e alla sua valutazione rinviando al metodo di valutazione del FMI in vigore il giorno del giudizio (art. 114.1 Codice Aereo).

riprendendo negli articoli 125-134 le norme della disciplina internazionale, a prescindere dal generale rinvio dinamico effettuato in precedenza.

L'emanazione di questo codice è parte delle politiche di sviluppo dell'aviazione civile interno e internazionale³¹⁸. Il Codice come abbiamo visto è caratterizzato da un breve iter legislativo alla base del quale erano gli obblighi di recepimento della normativa pattizia ECAA, dell'*acquis* e il recepimento della normativa contenuta nella Convenzione di Montreal 1999. La riforma legislativa ha avuto il carattere di una modificazione sistematica della materia usando lo strumento «codice» che ha permesso di abrogare le norme desuete e dare un *corpus* normativo completo, rispondendo alla frammentarietà della precedente disciplina.

2.4. L'European Common Aviation Area: il fulcro del processo della riforma che ha portato all'emanazione del Codice Aereo

La realizzazione dello Spazio Aereo Europeo Comune è un progetto posto alla base dell'Accordo Multilaterale concluso dall'UE e gli Stati confinanti, prevalentemente quelli della regione balcanica³¹⁹. Questo paragrafo più che una trattazione esaustiva sull'Accordo multilaterale ha la finalità di illustrare le ragioni di riforma e i principi posti alla base della redazione del Codice. Lo stato attuale di avanzamento dell'implementazione dell'accordo non permette ancora di vedere risolti nella realtà del mercato del trasporto aereo. Ci siamo fermati in questa esposizione solo alla fase di avvicinamento della legislazione, parte che in verità doveva terminare entro il 2010 mostrando i limiti e le problematiche che il processo di attuazione della normativa europea comporta per gli Stati balcanici.

³¹⁸ MPPT, *Sectoral strategy*, cit., p. 27-28

³¹⁹ Decisione del Consiglio 2006/682/EC (*European Common Aviation Area*). Vedi per una prima trattazione in ambito Ue il rapporto di D. Müller-Jentsch per conto dell'Unione Europea e della Banca Mondiale. OFFICE FOR SOUTH EAST EUROPE, *The European Common Aviation area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport*, 2007

L'accordo multilaterale è composto di un «accordo di base» con 34 articoli e da una serie di allegati. L'Allegato 1 enumera la normativa comunitaria applicabile insieme ai vari Protocolli Esecutivi che stabiliscono la fase di transizione e l'*acquis* da attuare (art. 1.3 Accordo ECAA). L'accordo si pone come obiettivo l'adozione da parte dei paesi firmatari di tutta la normativa comunitaria nel campo del trasporto aereo come per esempio quella che liberalizza l'accesso al mercato, ai servizi aerei e riguardo ai prezzi; la normativa sui servizi di assistenza a terra e la *slot allocation*; i profili regolamentari di *security* e *safety*; la normativa riguardo alla gestione del traffico aereo e il progetto per la realizzazione del Single European Sky con i relativi blocchi funzionali. La finalità è di creare lo Spazio Comune che si deve basare «*sul libero accesso al mercato, sulla libertà di stabilimento, su pari condizioni di concorrenza e su regole comuni, anche nei settori della sicurezza e della protezione della navigazione aerea, della gestione del traffico aereo, nel settore sociale e ambientale*» (art. 1.1 dell'Accordo ECAA). Una volta implementata questa prima fase i Balcani saranno parte integrale del mercato unico, tuttavia, senza aprire alla quinta libertà, che verrà liberalizzata in una seconda fase. La terza fase riguarda la liberalizzazione dell'esercizio del traffico aereo in regime di sesta e settima libertà e il completo recepimento dell'*acquis* in campo aereo. La strada percorsa, quello dello strumento multilaterale, porterà inevitabilmente verso un mercato comune secondo il modello degli accordi *open skies*³²⁰ multilaterali.

Nel Codice Aereo Albanese si rinvencono disposizioni che tengono conto di una realtà futura e fanno specifico riferimento all'ECAA, un progetto rilevante nell'ambito di una politica esterna ambiziosa dell'Unione Europea³²¹. In questo paragrafo illustriamo gli sviluppi giuridici nell'ordinamento albanese e cosa comporterà tale accordo multilaterale nell'immediato futuro del paese. Il Codice è il prodotto di due processi

³²⁰ Sugli accordi *open skies* vedi B. HAVEL, *Beyond Open Skies. A new regime for international aviation*, Kluwer Law International, 2009

³²¹ Per i documenti programmatici e gli obiettivi verso i quali tende la Commissione Europea vedi: http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/external_aviation_policy/why_policy_en.htm

sviluppati in contemporanea, da un lato l'avvicinamento alla legislazione comunitaria secondo l'accordo di stabilizzazione e associazione e dall'altro gli impegni specifici riguardanti il campo aereo racchiusi nell'accordo ECAA. Questo farà sì che il mercato comune nel trasporto aereo si realizzi prima dell'adesione degli stati balcanici nell'UE. In varie parti il Codice fa esplicito riferimento anche ai «membri parte dell'accordo multilaterale», identificando con essa tutti gli Stati firmatari dell'Accordo. Nello stesso tempo si fa espresso rinvio alle previsioni dell'Accordo con la locuzione «secondo quanto disposto dall'Accordo Multilaterale». Come abbiamo sostenuto l'attuazione delle disposizioni dell'Accordo ECAA sta alla base del progetto di riforma e ammodernamento della legislazione albanese nel campo del trasporto aereo.

Allo stesso tempo il Codice prevede una clausola di reciprocità nei confronti degli Stati terzi riguardo ai servizi di assistenza a terra³²². Il Ministro, qualora si rinverano certe condizioni, ha la facoltà di non applicare nei confronti degli operatori degli Stati terzi gli obblighi che il Codice gli impone riguardo ai servizi di assistenza a terra dandone immediata notizia al Comitato Congiunto della ECAA (art. 72.2 e 3 Codice Aereo) Ciò che si riscontra è la nuova posizione che l'Albania debba considerare a livello internazionale, che deriva dall'equiparazione agli Stati membri comunitari e quelli firmatari dell'Accordo ECAA, nei confronti degli Stati terzi. In questa nuova condizione, le restrizioni in base al principio di reciprocità si devono applicare anche qualora lo Stato terzo attui nei confronti di un operatore di uno Stato membro dell'Accordo ECAA un trattamento discriminatorio³²³.

³²² Il diritto comunitario individua il principio di reciprocità verso paesi terzi nell'accesso al mercato di prestazione dei servizi a terra o alla autoproduzione nel art. 20 della Dir. 96/67/CE.

³²³ Per quanto abbiano una certa rilevanza nella legislazione albanese, le disposizioni ECAA rimangono ancora da implementare a livello europeo e l'*acquis* rimane ancora da essere assorbito del tutto da parte dei paesi firmatari. Queste prime considerazioni sopra esposte possono costituire spunto di futura ricerca sul tema.

3. La regolamentazione delle gestioni aeroportuali profondamente incisa dall'emanazione del Codice Aereo

I primi sviluppi aeroportuali in Albania coincidono con gli interessi italiani nel paese. Il fondo di sviluppo concesso all'Albania con i Patti del 1927-28, tra l'altro, mirava a creare una rete di aerodromi nel Regno di Albania³²⁴. Dopo la Seconda Guerra Mondiale l'aviazione civile e le infrastrutture dedicate si svilupparono marginalmente nell'isolata Albania comunista, segnalandosi come degno di nota solo la creazione della Albtransport, un dicastero del Ministero dei Trasporti, e la conclusione dei primi accordi bilaterali con i paesi del blocco sovietico. Lacune si segnavano nella infrastruttura dell'aerodromo di Tirana, il quale mancava di una pista di atterraggio e decollo a norma, una torre di controllo moderna e altri strumenti di navigazione aerea³²⁵.

Attualmente, l'aeroporto di Tirana è l'unico ad essere adibito ed abilitato al traffico aereo internazionale³²⁶³²⁷. Nella vigenza della legge n. 9312 del 11.11.2004 «Legge Albanese sulla Concessione» che ha alla base l'atto di concessione del tipo BOOT³²⁸ con durata ventennale, l'aeroporto «Madre Teresa» è gestito dalla società concessionaria «Tirana International

³²⁴ In generale sul trasporto aereo e il suo sviluppo in Albania vedi S. ÇELIKU, *Historia dhe dinamika e transportit ne Shqiperi*, Albshop, Tirane, 2010; M. BABA, *Historik i aviacionit*, Camaj-Pipa, Shkoder, 2003, p. 246-7

³²⁵ M. BABA, *Historik*, op. cit., p. 248 e ss. L'Autore illustra anche l'organizzazione dell'aeroporto di Tirana e la prestazione dei servizi di assistenza a terra da parte della Albtransport, linea aerea di bandiera che era responsabile per l'aviazione civile e di Stato. L'Albtransport era l'unico ente che si occupava del trasporto aereo e, allo stesso tempo, dei servizi a terra.

³²⁶ È in fase di costruzione un secondo scalo a Kukes che si spera possa essere reso operative entro breve termine. L'aeroporto di Kukes dispone di una pista di atterraggio che rientra nei parametri dell'Annesso 14 ICAO ma manca solo la certificazione e una terminale passeggeri. S. ÇELIKU, *Historia*, op. cit., p. 9; *ivi.*, p. 141 e ss. Per una lettura istituzionale del problema vedi LOUIS BERGER STUDY, *First five-year review of Albanian national transport plan*, Part I, 2010, p. 54 e ss. (EuropeAid/127468/C/SER/AL)

³²⁷ P. S. DEMPSEY, *Airport planning*, op. cit., p. 36

³²⁸ Sulle concessioni di tipo BOOT e i profili di Public Private Partnerships vedi M.A.M. ISMAIL, *International infrastructure agreements and PPPs in developing countries: Substantive principles in European Public Private Partnership Law Review*, n.3, 2011.

Airport» (TIA) sh.p.k.. La legge garantisce alla società concessionaria un monopolio legale sull'esercizio dell'attività aeroportuale nel territorio albanese³²⁹. Questo costituisce il quadro legale sul quale il Codice è andato a incidere sostanzialmente portando rilevanti novità tra le quali si può segnalare il recepimento dell'*aquis* riguardo ai servizi aeroportuali e della procedura di *slot allocation*, l'ampliamento delle materie che la normativa regola e una maggiore coerenza e completezza delle definizioni ivi racchiuse. Altre previsioni come per esempio quelle riguardo la categorizzazione e tipi di aeroporti, la successione degli soggetti gestori oppure la previsione di una vera e propria Carta di Servizio³³⁰ non trovano collocazione al interno del Codice.

Il nuovo codice segna particolari novità riguardo alla normativa aeroportuale che, in verità, proviene da uno scarso *background* legislativo. In primis, si nota che, formalmente, il Codice definisce gli aerodromi e gli aeroporti non sin dai suoi primi articoli, come per esempio all'interno dell'art. 5 che racchiude le definizioni rilevanti ai fini del Codice, ma nello stesso Capo che gli disciplina. Anche il numero di articoli e le materie che il Codice prende in considerazione riguardo agli aeroporti, prevalentemente, è limitato al recepimento della normativa e gli *standards* internazionali evincendosi da questo dato una determinata scelta tecnica nella redazione del Codice. Esso si riferisce alle infrastrutture come beni strumentali per il trasporto aereo ma non costituendo un corpus legislativo che facesse riferimento a tutta la dimensione aeroportuale in se considerato³³¹. Mancano all'interno del Codice, per esempio, norme chiare sui profili di

³²⁹ Il punto 2.3 lett. b) della legge concessionaria rubricato come «*Exclusivity*» dispone che «*[t]he Government of Albania shall not, ... enter into or purport to enter into any agreements of whatsoever nature with third parties which grant or purport to grant any of the rights under the Concession ... to a third party or to take any measures including the conclusion of contracts which may adversely affect the exclusive rights granted to the Company under this Agreement*».

³³⁰ Sulla Carta dei Servizi, i profili di responsabilità del gestore e il possibile inquadramento nell'ambito delle promesse al pubblico vedi G. CAMARDA, *La responsabilità del gestore aeroportuale* in *Diritto dei Trasporti*, 2002, fasc. 3, pp. 796-798

³³¹ All'interno del sistema delineato dalla Convenzione di Chicago le infrastrutture sono considerate dall'art. 28 come *facilities* che ciascun Stato deve provvedere nel proprio territorio al fine di facilitare la navigazione aerea internazionale e hanno una rilevanza primaria solo riguardo ai profili di sicurezza.

responsabilità civile del soggetto gestore e della natura giuridica delle sue prestazioni, specificando solo il carattere commerciale dell'impresa aeroportuale e la regolamentazione delle norme di carattere pubblicistico³³².

Nell'ordinamento albanese ciò che viene definita come Legge Aeroportuale è la legge 9312 del 11.11.2004 che in verità costituisce la legge di ratifica dell'atto di concessione di tipo BOOT. Le altre norme che regolano diversi aspetti della regolamentazione degli aeroporti si devono cercare nelle altre leggi dell'ordinamento come nel Testo Unico sugli Investimenti Esteri, nella Legge sulle Concessioni (l. 9995 del 2008), etc. Tale convinzione è rafforzata anche dalla collocazione all'interno del Codice, nel quale si dispone degli aeroporti solo nel IV Capo sotto la voce «Aerodromi». A nostro avviso sarebbe stato più corretto collocare all'inizio del Codice Aereo la disciplina delle infrastrutture. In altri ordinamenti che conoscono lo strumento codicistico si rinvengono scelte diverse. Per esempio, nel Codice di Navigazione italiano nella sua parte aerea rubricato «Dell'ordinamento amministrativo della navigazione», dopo aver previsto le norme sull'ordinamento dell'aviazione civile, si dispone sugli aeroporti (art.692 e ss.). Diversamente ancora dispone il *code de l'aviation civil* francese che regola gli aerodromi nel suo Livre II dopo aver disciplinato nel suo libro primo le aeromobili.

Porgendo la nostra attenzione sulle definizioni che il codice contempla, notiamo che esso si riferisce al concetto di aerodromo (art. 44), seguendo gli Annessi ICAO, distinguendo il concetto in aeroporto (art. 49) e campo d'aviazione [aviosuperfici] (art. 74). Quest'ultimo è identificato come «l'aerodromo che non ha bisogno di limitazioni di un'area di costruzioni per la sua natura o flusso del traffico», autorizzato dall'AAC e adibito al traffico aereo generale o speciale per aerei con o senza motore. La normativa precedente dopo aver definito come aerodromo «*una determinata zona sulla terra o superficie d'acqua, che include le piste, gli edifici, le installazioni e le attrezzature che verranno usate totalmente o parzialmente per l'arrivo, il decollo e il movimento in superficie degli aerei*» (art. 3 e)

³³² In dottrina sulla posizione dell'impresa aeroportuale riguardo ai profili di responsabilità del gestore aeroportuale si rinvia a G. CAMARDA, *La responsabilità*, op. cit., pp. 763 e ss.

disponeva su di essi nel capitolo VII, sotto il titolo «Aerodromi e le facilitazioni» in soli 10 articoli (art. 68-78), parificando i due concetti di aerodromo e aeroporto³³³, usando principalmente la locuzione aerodromo. Tale definizione fu ripresentata anche nella legge 8374 «Sull'uso dello spazio aereo albanese» insieme, per la prima volta, alla definizione del «campo di aviazione» come un aerodromo civile che non rientra nel concetto di aeroporto (art. 2 l. 8374 del 1998). La stessa definizione sugli aerodromi della legge del 1994 ripresenta anche il nuovo Codice nell'art. 44.1, mentre per quanto riguarda il concetto di aeroporto l'art. 49.2 lo definisce come «*un aerodromo il quale necessita di una zona che limita le costruzioni nei suoi dintorni, a causa della natura e il livello del traffico aereo, secondo l'articolo 50 di questo Codice*» ed è autorizzato a esercitare traffico aereo generale o speciale (art. 49) secondo la procedura definita per Regolamento del Consiglio dei Ministri.

Nessun rilievo ha per il Codice Aereo albanese l'aspetto proprietario ai fini della categorizzazione degli aeroporti, avendo il concetto di aeroporto una natura e dimensione giuridica scollegata alla sua concezione statica, della proprietà legata alla «infrastruttura aeroportuale», bensì quella dinamica della gestione dello scalo secondo la nozione di «impresa aeroportuale»³³⁴. La legge del 1994 invece prevedeva che gli aerodromi potessero essere amministrati dalla DGCA, da società pubbliche o private con la facoltà in capo al Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dei

³³³ Nel testo normativo si fa riferimento solo una volta alla locuzione aeroporto sotto la voce «tariffe aeroportuali» all'art. 71 l. 7877 del 1994.

In dottrina italiana è segnalato come l'aeroporto sia una specie del *genus* aerodromo, divisione superata dalla riforma del 2005. Vedi M. GRIGOLI, *Il regime dei beni destinati alla navigazione aerea nel progetto di revisione della parte aeronautica del Codice della Navigazione in Giustizia Civile*, 2006, p. 359 e ss. In senso critico verso la cancellazione e sostituzione della locuzione «aerodromo» vedi R. TRANQUILLI-LEALI, *Rilievi critici e ricostruttivi sulla nuova disciplina in materia di proprietà ed uso degli aeroporti* in B. FRANCHI, S. VERNIZZI (a cura di), *Il diritto aeronautico*, op. cit.

³³⁴ La questione è molto sentita nell'ordinamento italiano nel quale esiste una categorizzazione degli aeroporti in statali (artt. 692 e 693 Cod. Navigazione) e privati (artt. 694 e 695). Per un approfondimento a livello dottrinale e giurisprudenziale vedi E.I. MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato*, op. cit., pp. 348-349. Si veda inoltre in dottrina sui beni della navigazione aerea M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione*, op. cit., p. 144 e s.

Trasporti, di decidere il tipo dell'assetto proprietario che meglio si adattava all'aeroporto (art. 68 l. 7877 del 1994). La normativa del Codice Aereo albanese, attualmente, regola solo gli aeroporti costruiti e gestiti da soggetti privati, ed esclusivamente dal soggetto concessionario TIA sh.p.k., poiché alla luce dell'accordo concessionario è espressamente escluso che un altro aeroporto costruito nel territorio albanese possa esercitare traffico aereo internazionale³³⁵, visto il regime di monopolio legale di cui gode l'aeroporto di Tirana e il suo gestore³³⁶. Una possibile rinegoziazione dell'accordo concessionario con il gestore aeroportuale è una delle priorità del Piano d'Azione Nazionale del Settore dei Trasporti (2010-2015)³³⁷, con la finalità di permettere lo sviluppo degli altri aeroporti che esercitano traffico aereo internazionale.

Il Codice tratta la realtà aeroportuale già dalla fase antecedente alla costruzione degli aeroporti/aerodromi puntualizzando che l'eventuale permesso per lavori preparatori non può distendersi per più di 2 anni ma non costituisce in se una promessa per il rilascio del certificato di aerodromo (cioè, la certificazione delle infrastrutture). Il permesso è rilasciato da parte

³³⁵ Tale *buffer zone* è riconosciuto espressamente alla compagnia, alla luce degli ingenti investimenti di cui si è fatto carico da contratto per la costruzione e il miglioramento dell'aeroporto. Nel punto 2.3 lett. c) della legge concessionaria dispone che «[t]he Government of Albania shall ensure that, during the Concession Period, no other airport for international commercial (cargo and passenger) flights shall be licensed, authorised and operated in the Republic of Albania, with the exception of emergency landings. Nothing in this Agreement shall restrict the use of any airport in the Republic of Albania for the purpose of providing humanitarian relief or emergency assistance in times of catastrophe or civil emergency in the Republic of Albania or neighbouring territories». Si è tracciata così una concorrenza per il mercato, alla luce del profilo di monopolio legale di concessione di servizio pubblico che un aeroporto gode. Cfr. M. SEBASTIANI, *Liberalizzazione e privatizzazione delle gestioni aeroportuali: Assetti istituzionali e conflitti fra obiettivi* in M.M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali*, op. cit., pp. 131 e ss.

³³⁶ Gli ultimi studi commissionati dal Ministero dei Trasporti trattano l'accordo di concessione come un accordo di successo, tuttavia pongono dei dubbi sul monopolio legale garantito al soggetto concessionario. Letteralmente lo studio di Louis Berger nota che "has acted as an impediment to developing smaller airports with international services such as Kukes and potential Saranda to serve the growth of tourism in southern Albania". LOUIS BERGER STUDY, *First five-year*, op. cit., p. 54 (EuropeAid/127468/C/SER/AL); ivi., part II, p. 173

³³⁷ Ivi., p. 65

dell'AAC ai sensi della procedura contemplata all'art. 45 in ottemperanza agli obblighi internazionali (Annesso 14, volume I). Durante la procedura di certificazione particolare attenzione si presta all'impatto ambientale e alla sicurezza pubblica (art. 45 punti 3-4). Una volta ottenuto il certificato di aerodromo, si rilascia la licenza per operare su di esso, secondo le condizioni e le procedure dettate dal Regolamento del Consiglio dei Ministri, tenendo conto degli obblighi internazionali (art. 46)³³⁸. Gli obblighi tecnici che ivi si rappresentano sono traslati nel Manuale dei Servizi e delle Operazioni dell'Aerodromo ai fini di operare l'aerodromo in un modo sicuro, corretto e con particolare tutela per l'ambiente (art. 47). L'AAC è l'organo che approva il Manuale vigendo il regime del silenzio-assenso, ove dopo essere scaduto il termine di 30 giorni dalla consegna si ritiene approvato.

Nel Codice si regola correttamente la procedura dell'allocazione degli *slots* e dei servizi a terra, riformando sia formalmente sia sostanzialmente la normativa in materia. Nulla era previsto in precedenza sulla disciplina degli *slots* aeroportuali mentre la normativa sui servizi a terra era regolata dal solo articolo 76 della legge del 1994, secondo il quale «*il DGCA è autorizzata a prendere le misure necessarie per l'esercizio di attività di assistenza a terra riguardo i passeggeri e merci e gli altri tipi di servizi negli aerodromi, secondo i principi dell'aviazione moderna*». Il codice fa sua la disciplina europea adottando le statuizioni del Reg. 95/93 per quanto riguarda gli *slots* (a sua volta adottata dalle *recommended procedures and priorities* dalla IATA *Worldwide Scheduling Procedures Guide*) negli articoli 59-63 definendo e introducendo per la prima volta nell'ordinamento albanese i concetti di aeroporti coordinati o a orari

³³⁸ Questo è indice del ruolo preminente che gode il potere governativo nel recepimento della normativa internazionale in materia e nell'attività regolamentare come previsto nel Codice. Come abbiamo accennato, pur in mancanza di una norma simile al art. 690 Cod. Nav. Italiano si può sostenere che il recepimento della normativa internazionale viene fatto in via amministrativa. L'ordinamento italiano va oltre, prevedendo in capo all'ENAC, individuato come Autorità nazionale di vigilanza in varie disposizioni di rango europeo (per esempio la Dir. 2009/12/CE), il potere di recepire direttamente tramite i suoi Regolamenti gli *standards* internazionali di natura tecnica. Nel caso concreto l'atto amministrativo speculare nell'ordinamento italiano è il Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti – Ed. 2 del 21 ottobre 2003 aggiornato.

facilitati (art. 59), *slot* (art. 60), coordinatore dell'aeroporto e facilitatore (art. 61) e del comitato coordinatore (art. 62). In linea con la normativa europea, il Codice prevede che la nomina del coordinatore viene effettuata dal Ministro competente in seguito a una consultazione con le parti interessate come gli operatori aerei, l'aeroporto e il Comitato Coordinatore. Il suo operato deve essere, per legge (art. 61.2), trasparente, neutrale e non discriminatorio e allo stesso tempo egli deve essere indipendente funzionalmente e finanziariamente. Attualmente, l'organo individuato a svolgere tali funzioni è il Direttorio delle Politiche dell'Aria³³⁹, un dicastero del Ministero dei Lavori Pubblici e Trasporto. La scelta del coordinatore, effettuata dal Ministro e non dal comitato di coordinamento, è fatta all'interno del suo ruolo di direzione e indirizzo nel campo dell'Aviazione Civile.

Secondo il nostro parere sarebbe stato opportuno che il soggetto scelto a svolgere le funzioni di coordinamento non fosse parte dell'apparato statale, ma un soggetto terzo e imparziale, con una maggiore sensibilità verso le esigenze degli operatori del trasporto aereo e del soggetto aeroportuale. Secondo il nostro parere un modello interessante è costituito dall'Assoclearance nell'ordinamento italiano³⁴⁰, che è un'associazione senza fini di lucro preposta dallo Stato.

Il Codice Aereo, come abbiamo accennato, pone la figura del Ministro competente nella materia dei trasporti in un ruolo centrale per l'attività regolamentare e di attuazione, anche riguardo alle situazioni caratterizzate da un alto tasso di tecnicità. Questo si rinviene anche nel settore aeroportuale come per esempio la procedura di *slot allocation* ove su proposta dell'AAC, viene fatta la individuazione degli aeroporti come

³³⁹ Decisione Min. Lavori Pubblici e Trasporti n. 83 del 2011.

³⁴⁰ La costituzione dell'Assoclearance come associazione con personalità giuridica alla cui è affidata la responsabilità della gestione degli *slots* riguardo a tutti i aeroporti italiani (Decreto Ministro dei Trasporti n. 44/T del 4 agosto 1997). Membri dell'associazione sono i soggetti interessati come gli operatori aerei e gli aeroporti. In dottrina sulla procedura di *slot allocation* vedi A. ANTONINI, *La Slot allocation: problemi giuridici in Diritto dei Trasporti*, 2001, fasc. 2-3, pp. 321 e ss. Da ultimo in dottrina cfr. M.P. RIZZO, *Considerazioni a margine della disciplina dell'attività di coordinamento aeroportuale* in R. TRANQUILLI-LEALI, E.G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo*, op. cit., 2011

coordinati. Il Ministro nomina il Coordinatore, designa il Comitato Coordinatore e, infine, emette il Regolamento attuativo³⁴¹ dettagliato per quanto sopra. Emanato ormai nel 2011, il Regolamento ha lo scopo di completare la normativa albanese con quella dell'Unione Europea. Tale regolamento, in linea con il Codice Aereo, si allinea con l'accordo ECAA, equiparando agli operatori albanesi quelli dei paesi firmatari dell'accordo.

Novità di ordine sostanziale porta la regolamentazione dei servizi di *handling*³⁴², che una scarsa legislazione aveva avuto nella legge 7787 del 1994. Essa è totalmente allineata alla normativa EU accogliendo i disposti della Direttiva 96/67/CE. Il Codice prevede che al gestore aeroportuale compete in via esclusiva solo la gestione delle strutture centralizzate e le funzioni di controllo e coordinamento mentre l'assistenza a terra è liberalizzata e in regime di concorrenza sia per operatori in conto terzi che per i vettori in autoproduzione. Infatti, l'art. 64 del Codice dispone che l'AAC deve garantire il libero accesso nel mercato dei servizi di assistenza a terra per i terzi (rispetto al gestore) e il diritto di autoproduzione, una novità quest'ultima non di poco conto nella realtà albanese³⁴³ racchiusa in specifico dall'art. 65, insieme con le disposizioni riguardanti le parti che si qualificano come terzi rispetto ai gestori. In nostra opinione la lettera della legge dispone in maniera non chiara e corretta e può sollevare qualche dubbio interpretativo, almeno nella parte in cui prevede la facoltà dell'AAC su sollecitazione del gestore aeroportuale di riservare il diritto di autoproduzione o l'espletamento delle sole attività di *handling* nella zona aerea (*airside services*) a un determinato numero di soggetti (non meno di

³⁴¹ Approvato con Decisione Ministeriale n. 84 del 09.09.2011 «Sull'organizzazione del processo dell'allocazione degli *slots* nei aeroporti»

³⁴² In Italia il Codice della Navigazione attua una regolamentazione fuori dal Codice. L'art. 706 dispone che «*[i] servizi di assistenza a terra ... sono regolati dalle norme speciali in materia*» essendo la Direttiva 96/67/CE attuata nell'ordinamento italiano dal d. lgs. 18 del 13 gennaio 1999

³⁴³ L'unico operatore aereo che opera in regime di autoproduzione nell'aeroporto di Tirana è BelleAir sh.a. mentre è la stessa T.I.A. sh.p.k. che offre i servizi di assistenza a terra tramite il Dipartimento di Ground Handling, diviso in due divisioni (Passenger e Ramp Service). Il Dipartimento di GH costituisce quello con maggior numero di personale tra i vari dipartimenti del soggetto T.I.A. sh.p.k. Dopo l'emanazione del Codice, probabilmente, tale dipartimento verrà scorporato in un soggetto giuridico, con separazione contabile, di bilancio e gestionale secondo il disposto della Direttiva 96/67/CE (art. 3 e 4).

due). La definizione «riservare» nella lingua albanese è una definizione non molto felice e forse la norma possa essere riscritta meglio ai fini della chiara e semplice comprensione del dato legislativo e del fine che intende perseguire. La funzione di questa norma è di stabilire una facoltà in capo all'AAC di limitare i soggetti che prestano i determinati servizi di assistenza a terra (quattro servizi che compongono i c.d. *airside services*) a prescindere da ragioni di capacità e sovraccarico della zona di prestazione dei servizi, regolato quest'ultimo dal seguente articolo 67 rubricato come Eccezioni (alla autoproduzione e assistenza verso terzi). Questa è la corretta lettura della norma anche alla luce della normativa comunitaria recepita e secondo il nostro parere sarebbe opportuno una sostituzione della locuzione «riservare» con «limitare»³⁴⁴.

I servizi di assistenza a terra devono essere prestati da soggetti con idonea copertura finanziaria e assicurativa e che offrono i servizi in sicurezza (art. 67) scelti, qualora ci fosse una limitazione o restrizione riferito a quel determinato aeroporto, in base a criteri idonei, obiettivi, chiari e non discriminanti (art. 70). Il codice, riguardo alla possibilità di limitazione dei soggetti che offrono i servizi, propone la norma europea sulle deroghe alla libertà dei servizi a terra (art. 9 Direttiva 96/67/CE). L'AAC è l'autorità competente a stabilire le limitazioni e le restrizioni, alla luce della natura tecnica e le ragioni di sicurezza come il sovraccarico e superamento dei limiti di sfruttamento dell'area aeroportuale adibita ai singoli servizi. Tale limitazione o sospensione deve essere ragionevole, limitata nel tempo (3 anni) e, comunque, non deve pregiudicare eccessivamente la libertà del mercato o la concorrenza³⁴⁵.

³⁴⁴ La bozza di legge in inglese recita: «... *the CAA may determine that at the airport or part of the airport, the right to self-handle shall be reserved to some airport users or that the number of suppliers authorized to provide ground-handling services to third parties shall be limited*».

In dottrina cfr. A. MASUTTI, *I requisiti per l'accesso al mercato dei servizi aeroportuali: regolazione del mercato e competenze valutative* in *Diritto dei Trasporti*, 2002, fasc. 1, pp. 91 e ss.

³⁴⁵ Attualmente, alcuni accordi commerciali sono dichiarati esclusi dalla applicazione della normativa antitrust. Un esempio chiaro costituisce l'accordo commerciale tra la TIA sh.p.k. e il fornitore del carburante in pista AIR BP Albania sh.a., dichiarato da parte dell'Autorità per la Concorrenza con Decisione n. 116 del 29.05.2009 espressamente escluso dal divieto

Riferiamo per ultimo, ma non per importanza, del posto che occupa la materia ambientale all'interno del Codice. La protezione ambientale, secondo il disposto dell'art. 56 del Codice, è una nozione che comprende tutte le attività che hanno come scopo la valutazione e la riduzione al minimo dell'impatto che l'aviazione civile può avere sull'ambiente. Le competenze per l'attuazione di tale disciplina vengono ripartite fra il Ministero e l'AAC³⁴⁶ mentre i criteri applicati discrezionalmente spettano al Ministro, come le politiche speciali dirette alla protezione, gli stimoli nella promozione delle tecnologie nuove e la facoltà di approvare delle eccezioni alla normativa o prendere misure temporanee (art. 56.4), mentre le altre, di carattere tecnico e specialmente riferite all'inquinamento acustico, sono di competenza dell'AAC, tuttavia in base a un regolamento da approvare dal Ministro competente, di concerto con quello responsabile delle politiche ambientali.

La normativa del Codice passata in rassegna risulta del tutto ampliata e allineata con la normativa UE. A nostro avviso rimangono comunque delle previsioni mancanti nell'impianto della normativa di rango primario. Per esempio, non si rinvencono nel Codice norme riguardo all'avvicendamento dei soggetti concessionari allo scadere del termine

di contrattazione esclusiva e la limitazione degli altri operatori per la prestazione dell'attività. L'Autorità dopo aver individuato l'accordo e il mercato rilevante ha ritenuto che l'ingresso della rinomata società BP nel settore aeroportuale albanese potrebbe portare vantaggi per i consumatori, per il mercato stesso e una maggiore qualità di servizio offerto in un settore delicato come la fornitura del carburante in pista.

Sui profili di posizione dominante, del suo abuso e del diritto di autoproduzione in ottica della legislazione italiana (art. 3 l. 287/1990) riguardo ai servizi di *handling* si rinvia ad A. CLARONI, *Sull'abuso di posizione dominante nell'esercizio dei servizi di assistenza a terra (handling) aeroportuali* in *Rivista Diritto Industriale*, 2001, fasc. 6, p. 409 e ss. Da ultimo in dottrina sulla concorrenza nel settore aeroportuale cfr. A. POLLICE, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale* in *Rivista Diritto Navigazione*, vol. 1, 2010, pp. 255 e ss.

³⁴⁶ In riguardo alla ripartizione delle competenze tra l'AAC e il Ministero si nota che, prevalentemente, le autorizzazioni e le licenze riguardanti i requisiti tecnici sono di competenza dell'AAC mentre si rinvia a documenti ministeriali per tutti gli altri regolamenti attuativi. In futuro, si auspica una maggiore autonomia dell'ente dell'aviazione civile nell'attività certificativa, di autorizzazione o concessione. In tale senso in Italia vedi A. QUARANTA, *L'ENAC e la tutela della sicurezza globale tra safety e security. Difficoltà ed opportunità nel perseguimento della propria missione* in APAC (a cura di), *Prospettive*, op. cit., pp. 3-7

contrattuale e la sorte delle costruzioni allo scadere della concessione. Non si opera neanche uno specifico rinvio alle altre norme dell'ordinamento come quelle sulle concessioni. Si auspica una riforma del Codice che provvederà a inserire una norma come quella dell'art. 703 Codice Navigazione Italiana regolando all'interno del Codice la devoluzione delle opere e delle costruzioni non amovibili³⁴⁷. Un'altra previsione che il legislatore ha ritenuto superfluo è la categorizzazione degli aeroporti in statali o privati e i diversi modelli di gestione totale, parziale o diretta ma si limita a sostenere che gli aeroporti possono essere adibiti al traffico generale o speciale. Sarebbe opportuno, a prescindere dalle previsioni contrattuali nell'accordo concessionario del 2004, prevedere esplicitamente nel Codice le altre tipologie degli accordi maggiormente riconosciuti e anche la possibilità di costruire con strumenti di PPP e altri tipi di finanza di progetto, non essendo la concessione l'unico modello percorribile³⁴⁸. Tale parte di rilievo amministrativo esula, per sua natura, dalla collocazione nel diritto dei trasporti.

Il Codice è stato il frutto di un lavoro strumentale al recepimento della normativa internazionale in materia del trasporto aereo, delineandosi come una regolamentazione dell'aspetto tecnico dell'attività aeroportuale e non di tutti gli aspetti normativi che riguardano gli aeroporti. La maggior parte delle norme che disciplinano la materia sono inserite nell'accordo concessionario sopra esposto cosicché il problema di una completa

³⁴⁷ L'art. 703 comma 2 recita: «[o]ve non diversamente stabilito nell'atto di concessione, ..., le opere amovibili, costruite sull'area demaniale, restano acquisite allo Stato» disponendo in capo al concessionario subentrante, qualora la concessione cessa prima della scadenza, l'obbligo di rimborsare al precedente concessionario il valore contabile residuo non ancora ammortizzato.

³⁴⁸ Un esempio nella regione costituisce l'aeroporto di Belgrado, rimasto sotto la gestione statale ma seguendo il modello della *joint venture* con un investitore privato per lo sviluppo di un nuovo centro per il cargo e che ha deciso di concedere in leasing a un'altra società tutti gli servizi all'interno del terminale. Tale forma ricorda la c.d. «gestione parziale». OFFICE FOR SOUTH EAST EUROPE, *The European Common Aviation area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport*, 2007, p. 9.

Riguardo alle privatizzazioni degli aeroporti, alle nuove forme di gestione e i relativi limiti dei modelli cfr. A. ROMA, *Privatizzazioni e gestioni degli aeroporti in Europa* in M.M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali*, op. cit., pp. 128-130; D. MAFFEO, P.P. PAPALE, *La privatizzazione delle società di gestione aeroportuale in Diritto dei Trasporti*, 2011, fasc. 1, pp. 45-90

regolamentazione e riforma del Codice si porrà in un secondo momento, a nostro avviso da attuare nel più breve tempo possibile. Si possono rivedere le parti strettamente amministrative concernenti i rapporti dell'ente gestore con la Pubblica Amministrazione, una previsione dettagliata della protezione dei passeggeri tramite una Carta dei Servizi, essendo ormai superate anche la previsione dello specifico annesso sulla qualità del servizio offerto allegato al Accordo di Concessione del 2004³⁴⁹. A livello non prettamente giuridico ciò che rileva di più è il profilo concorrenziale della realtà aeroportuale. In questo momento la priorità del governo è la rinegoziazione della clausola di esclusività dell'esercizio di attività aeroportuale in Albania.

3.1. La “Legge Aeroportuale Albanese”: un commento all’Accordo di Concessione

Con il termine «Legge Albanese sulla Concessione», che ha alla base l'atto di concessione del tipo BOOT garantito sottoscritto con la società concessionaria «Tirana International Airport» (TIA) sh.p.k., si identifica la legge n. 9312 del 11.11.2004, che è la legge di ratifica dello stesso accordo di concessione, secondo il disposto del accordo concessionario stesso nel Allegato 13³⁵⁰. Benché la normativa che regola gli aeroporti in Albania sia confluita nel Codice Aereo è di fondamentale interesse porre l'accento sulle

³⁴⁹ Si veda l'Allegato 36 all'Accordo di Concessione rubricato “Performance criteria”. Esso prevede sia i criteri di qualità e della performance durante la fase della costruzione dell'aeroporto sia gli standards di qualità della gestione dello scalo da parte dell'investitore strategico. Inoltre, l'Allegato 41 prevede gli Accordi di livello di servizio per ciascun operatore presente sull'aeroporto secondo i standard previsti nell'Accordo di Concessione e un costante monitoraggio della soddisfazione degli utenti.

³⁵⁰ L'Allegato 13 contiene il progetto di legge denominato “Legge di Concessione Aeroportuale”. In esso si dispone in specifico della: non inclusione ai fini dell'applicazione delle imposte doganali o dell'IVA nei confronti dei macchinari e veicoli importati; la non soggezione all'espropriazione pubblica delle nuove infrastrutture costruite.

disposizioni di quell'accordo concessorio, delle singolari previsioni ivi contenute e del quadro normativo che lo governa³⁵¹.

Il considerando C dell'Accordo pone in capo al soggetto concessionario, tra l'altro, il dovere di “design, finance, install, construct, commission, maintain, operate, manage and develop the New Terminal ... and other New Facilities ... and the New Additional Facilities in the Concession Area” e riconosce il diritto di usare il terminale esistente, possedere le nuove infrastrutture e di godere l'usufrutto per un periodo di 20 anni degli assetti esistenti³⁵². In dettaglio i diritti della Compagnia sono enumerati nell'art. 2.1 (Grant of Concession)³⁵³, e tale lista non è esaustiva visto che si dispone che “[t]he Government of Albania, ... , hereby grants - ... - to the Company the sole and exclusive rights during the Concession Period to carry out the Project in the Concession Area and, in particular, but without limitation, the rights: (a) design, finance, operate, ...”. A tal fine la clausole 15 e 16 dispongono sulle infrastrutture esistenti e quelle da costruire.

In particolare per le infrastrutture esistenti esse sono assegnate in usufrutto alla compagnia secondo l'allegato 1 , garantendo la non esistenza di alcun altro diritto reale o servitù sul bene. Il diritto di proprietà su dette infrastrutture rimarrà in capo allo Stato albanese, mentre diversamente si dispone a proposito delle nuove infrastrutture costruite dal soggetto concessionario. Riguardo a quest'ultime esse saranno considerate di proprietà del soggetto concessionario, salvo quando il passaggio in proprietà

³⁵¹ L'accordo è siglato sotto la vigenza del art. 9 della L. n. 7973 del 26 Luglio 1995 “Sulle concessioni e partecipazioni del settore private nei Servizi Pubblici e nelle Infrastrutture”. In dottrina sulla forme di *project financing* per la realizzazione delle infrastrutture vedi C. ZOURNATZI, *Cenni sul project financing nella realizzazione e gestione delle infrastrutture del trasporto* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, op. cit., p. 407 e ss., nonché il volume collettaneo A. ROMAGNOLI (a cura di), *Il Project Financing nella realizzazione e gestione delle infrastrutture del trasporto*, Bologna, 2004.

³⁵² Secondo l'Accordo la durata della concessione è di 20 anni (art. 2.2) e con il diritto di rinegoziare tale durata dopo almeno 5 anni dalla data d'inizio e non oltre 12 mesi dalla scadenza della concessione.

³⁵³ Brevemente tali diritti racchiudono la facoltà del soggetto di costruire e modificare l'area aeroportuale demaniale secondo il progetto approvato nell'allegato dell'Accordo di Concessione e di costruire e gestire tutti i servizi aeroportuali tranne il controllo del traffico aereo.

non può essere effettuato, per esempio, in caso di aree del demanio necessario. In tali casi, ai sensi della clausola 16 (a) si garantirebbe alla società di gestione il diritto di usufrutto.

Una volta illustrata la prima parte sulle infrastrutture, la loro costruzione³⁵⁴ e l'assetto proprietario poniamo l'attenzione sulla parte dell'Accordo che ai fini di questo lavoro è fondamentale, la gestione aeroportuale. L'importanza dei requisiti di professionalità e onorabilità del soggetto gestore è strumentale alla sua delicata natura di gestore, ed è per questo che l'Accordo di Concessione nell'Allegato 12 specifica i requisiti che deve possedere l'investitore strategico³⁵⁵.

Di particolare interesse nell'ambito dell'accordo di concessione è la clausola 2.3 che stabilisce l'esclusività della concessione nel prevedere che

“(a) The Concession shall be exclusive and the Company shall have the sole and exclusive right to exercise the rights under the Concession.

(b) The Government of Albania shall not, and shall cause the Authorised State Organ and any State Entity not to, enter into or purport to enter into any agreements of whatsoever nature with third parties which grant or purport to grant any of the rights under the Concession (and in particular the rights identified in Clause 2.1 (Grant of Concession)) to a third party or to take any measures including the conclusion of contracts which may adversely affect the exclusive rights granted to the Company under this Agreement.

(c) The Government of Albania shall ensure that, during the Concession Period, no other airport for international commercial (cargo and passenger) flights shall be licensed, authorised and operated in the Republic of Albania, with the exception of emergency landings. Nothing in this Agreement shall restrict the use of any airport in the Republic of Albania for the purpose of

³⁵⁴ Vedi in dottrina riguardo al management della realtà aeroportuale sin dalle sue fasi prodromiche P. S. DEMPSEY, *Airport Planning*, op. cit.; R. ABEYRATNE, *Airport business law*, op. cit. Dempsey rileva che “construction remains a critical part of the process of airport development” (P. S. DEMPSEY, *Airport*, op. cit., p. 315)

³⁵⁵ L'investitore deve: avere un giro annuo di affari riguardo alle operazioni aeroportuali di almeno 250 milioni di euro; esperienza nella gestione dei progetti di costruzione aeroportuale; ha in proprietà uno o più aeroporti.

providing humanitarian relief or emergency assistance in times of catastrophe or civil emergency in the Republic of Albania or neighbouring territories”

garantendo tramite questa clausola un monopolio legale sull’esercizio della attività aeroportuale in Albania. Tale monopolio, come si è trattato ampiamente sopra, fu giustificato con gli ingenti investimenti che la compagnia doveva sostenere durante la costruzione del nuovo terminale, i rigidi tempi per la costruzione³⁵⁶ e l’estensione della pista di atterraggio come da punto 4.7 e 4.8 dell’Accordo, da sottoporre alla approvazione dell’Independent Review Committee³⁵⁷.

Su basi esclusive al gestore gli è garantita la facoltà di usare le nuove infrastrutture, con eccezione del loro uso da parte dei “passengers, contractors, Airport Users and other Persons that use the New Facilities without negatively affecting the rights of the Company under this Agreement” (clausola 15 Accordo di Concessione). Si è in precedenza notato che effettivamente il gestore dell’Aeroporto di Tirana svolge in regime di monopolio tutti i servizi prestati in ambito aeroportuale. In aggiunta si nota che anche i servizi di assistenza a terra sono prestati direttamente dalla società di gestione, tramite la specifica divisione di handling. Dopo l’emanazione del Codice, probabilmente, tale dipartimento verrà incorporato in un soggetto giuridico, con separazione contabile, di bilancio e gestionale secondo il disposto della Direttiva 96/67/CE (art. 3 e 4), ancora non attuata.

In esercitare i servizi aeroportuali concessi in via esclusiva sull’intera realtà aeroportuale il gestore non può discriminare gli utenti dell’aeroporto tramite l’attuazione delle politiche commerciali o fissazione prezzi. Le pratiche commerciali attuate non possono in alcun modo

³⁵⁶ Riguardo le tabelle prefissate sull’andamento lavori e le penalità da corrispondere (2700 EUR/al giorno) per il non raggiungimento degli obblighi prestabiliti sono enunciati nel Allegato 5 e 6 dell’Accordo.

³⁵⁷ Questa commissione è un organo previsto dall’articolo 9 ed è compost da un membro del governo, uno da parte dell’Autorità dell’Aviazione Civile (sostituito nei diritti e obblighi alla DGCA), un soggetto partner di “an international accounting firm” designato congiuntamente dalle parti, un ingegnere qualificato scelto dal soggetto concessionario e un ingegnere che ha la qualifica di ingegnere indipendente e che ha supervisionato i lavori per la costruzione dell’aeroporto.

“unreasonably discriminates against any class of the Airport Users or any particular Airport User, including any Designated Flag Carrier” (clausola 17.4 Accordo di Concessione)

Il gestore è, inoltre, responsabile della *safety* e *security* nell'area aeroportuale secondo quanto disposto dagli Allegati 39 (*Airport Safety Management System*), in conformità con il manuale operativo di aerodromo³⁵⁸ (AOM) e il doc. ICAO 9774, e 44 (*Security and Baggage Screening*)³⁵⁹.

Da ultimo è di interesse porre la nostra attenzione sulla forma e raccolta delle tasse aeroportuali da parte del gestore. Il gestore aeroportuale riscuote le tasse previste nell'Accordo di Concessione³⁶⁰ e quelle espressamente approvate per iscritto successivamente da parte dell'AAC (la quale ha sostituito il DGCA) in conformità con i obblighi internazionali della Repubblica d'Albania e le disposizioni della Convenzione di Chicago. L'ammontare delle tasse fissato nell'Accordo è passibile di periodica revisione secondo una procedura che si prevede nella clausola 18.2 e approvate dal Governo albanese³⁶¹. Tuttavia si prevede espressamente la facoltà di ciascuna delle parti di chiedere una revisione indipendente, da parte di un consulente finanziario indipendente, della situazione economica dell'Accordo qualora risulti un mutamento delle circostanze che porta le disposizioni fuori dall'alea contrattuale normale.

³⁵⁸ Secondo l'Allegato 38 tale manuale aggiornato prevede: le caratteristiche dell'aerodromo; le operazioni; i servizi di salvataggio e antincendio; servizi medici; la gestione del traffico aereo; le comunicazioni e gli strumenti di navigazione. Esso si deve preparare in congiunto con l'AAC albanese.

³⁵⁹ La clausola 12 dell'Accordo di Concessione. Riguardo alla sicurezza e al controllo bagagli esso è in capo alla società di gestione, la quale ha la facoltà offrirla direttamente o regolarla in *outsourcing* (Allegato 44), e sotto la vigilanza dell'AAC, in rispetto dell'Annesso 17 ICAO e ECAC doc. 30.

³⁶⁰ Nell'Accordo si dispone in specifico nell'Allegato 7 e tali tasse sono: Base Ground Handling and Base Landing and Take-off Charge, Base Passenger Charge, Base Cargo Charge, Base Aircraft Parking Charge and Airfield Lighting Charge.

³⁶¹ In specifico si dispone che “[t]he Authorised State Organ and the Company shall review the Airport Charges every three years during the Concession Period” (clausola 18.2 Accordo di Concessione)

4. Alcuni rilievi critici

Queste prime considerazioni di carattere teorico riguardo a questo nuovo corpus normativo vengono fatte in pieno processo di recepimento della normativa europea e nell'attuazione della normativa secondaria di riferimento. Si sottolinea che le conclusioni tratte da questo lavoro, tengono indubbiamente conto di tale situazione.

Alla domanda se il Codice così predisposto possa costituire la base di un sistema completo riguardo al trasporto aereo possiamo rispondere affermativamente, anche se a nostro avviso molto di più può essere fatto riguardo alla parte aeroportuale sopra illustrata potendo essere previste altre norme riguardanti il rapporto del gestore con gli utenti dell'aeroporto, delineamento dei profili di responsabilità del gestore e le garanzie di una sana concorrenza nell'unico aeroporto adibito al traffico internazionale. Rimane da vedere se la normativa secondaria di attuazione del Codice possa essere all'altezza e coerente con il diritto comunitario, specialmente per quanto riguarda il recepimento delle direttive comunitarie seguendo dei modelli validi. Come si evince dai primi sviluppi in questo senso (il Regolamento Ministeriale n. 84 del 2011 riguardante l'attuazione della normativa codicistica sullo *slot allocation*) possiamo sostenere che il processo di adattamento della normativa procede positivamente.

BIBLIOGRAFIA

- A. ANTONINI, *La sicurezza in campo aeronautico* in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima e aerea*, Rubetino, 2011
- A. ANTONINI, *La Slot allocation: problemi giuridici* in *Diritto dei Trasporti*, 2001, fasc. 2-3, pp. 321 e ss
- A. CHENG-JUI LU, *International airline alliances: EC Competition law/US Antitrust law and international air transport*, Kluwer Law International, 2004
- A. CLARONI, *Sull'abuso di posizione dominante nell'esercizio dei servizi di assistenza a terra (handling) aeroportuali* in *Rivista di Diritto Industriale*, 2001, p. 403 e ss.
- A. GJETA, R. SHTINO, *Kompetencat e qeverisjes vendore në fushën e transportit publik urban: e drejta për mobilitet e qytetarëve dhe modelet më të përshtatshme të menaxhimit të transportit publik urban. leksione nga vendet e BE (Italia dhe Britania e Madhe)* in *Jus&Justitia*, n. 5, 2011 (Le competenze del governo locale nel campo del trasporto pubblico locale: il diritto alla mobilità dei cittadini e i modelli più adatti a gestire il TPL. Lezioni dai paesi UE: Italia e Gran Bretagna)
- A. LYKOTRAFITI, *Low cost carriers and state aids: A paradox? Reflections on the Ryanair/Charleroi case* in *European State Aid Law Quarterly*, 2, 2008
- A. MARINO, *Riparto Stato-Regione della potestà legislativa in materia di "trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuale"* in *Diritto dei Trasporti*, 2009

- A. MASUTTI, *I requisiti per l'accesso al mercato dei servizi aeroportuali: regolazione del mercato e competenze valutative* in *Diritto dei Trasporti*, 2002, fasc. 1, pp. 91 e ss.
- A. MASUTTI, *Il regime giuridico degli aeroporti di interesse regionale e locale* in *Diritto dei Trasporti*, 2001
- A. MASUTTI, *Prospettive di riforma dell'aviazione civile* in *Diritto dei Trasporti*, 2002
- A. PADOA SCHIOPPA, *Italia ed Europa nella storia del diritto*, Bologna, Il Mulino, Bologna, 2003
- A. POLLICE, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale* in *Rivista Diritto della Navigazione*, n. 1, 2010
- A. QUARANTA, *L'ENAC e la tutela della sicurezza globale tra safety e security. Difficoltà ed opportunità nel perseguimento della propria missione* in APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, Jovene, Napoli, 2011
- A. ROMA, *Privatizzazioni e gestioni degli aeroporti in Europa* in M.M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Giuffrè, Milano, 2005
- A. ROMAGNOLI (a cura di), *Il Project Financing nella realizzazione e gestione delle infrastrutture del trasporto*, Bologna, 2004
- A. XERRI, *Diritto della navigazione: attualità e prospettive nel secolo della globalizzazione* in *Rivista del Diritto della Navigazione*, n. 1, 2010
- A. ZAMPONE, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte III: l'ENAC come società per azioni* in APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, Jovene, Napoli, 2011
- AA. VV., *Shawcross and Beaumont: Air Law*, Volume 1, Lexis Nexis, Issue 117, 2010

- Airport Research Center, *Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996-2007*, 2009
- B. ADKINS, *Air transport and E.C. competition law*, Sweet&Maxell, London, 1994
- B. FRANCHI, *Le sanzioni amministrative per responsabilità del gestore aeroportuale* in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, C. POZZI (a cura di), *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Giappichelli, Torino, 2012
- B. HAVEL, *Beyond Open Skies. A new regime for international aviation*, Kluwer Law International, 2009
- B. HAVEL, *Beyond Open Skies. A new regime for international aviation*, Kluwer Law International, 2009
- B. NASCIMBENE, *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nella regolamentazione dei sistemi aeroportuali e nella ripartizione del traffico* in *Giurisprudenza Commerciale*, 2003
- C. INGRATOCCI, *I soggetti competenti ad irrogare le sanzioni* in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, C. POZZI (a cura di), *Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Giappichelli, Torino, 2012
- C. KOENIG, A. TRÌAS, *A new sound approach to EC state aid control of airport infrastructure funding . What can we learn from the Draft Broadband Guidelines?* in *European State Aid Law Quarterly*, 3, 2009
- C. ZOURNATZI, *Cenni sul project financing nella realizzazione e gestione delle infrastrutture del trasporto* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il mercato del diritto dei trasporti*, Cedam, Padova, 2008
- D. BOCCHESI, *Il primo intervento della Corte di Giustizia in materia di "restrizioni operative" del rumore negli aeroporti* in *Diritto dei Trasporti*, 2012

- D. BOCCHESI, *L'accesso dei vettori aerei low cost al mercato del trasporto aereo* in *Diritto dei Trasporti*, 2012, p. 399 e ss
- D. BOCCHESI, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte II: l'ENAC come agenzia amministrativa* in APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, Jovene, Napoli, 2011
- D. CALLEJA CRESPO, P. MENDES DE LEON (eds.), *Achieving the Single European Sky: Goals and challenges*, Kluwer Law International, 2011
- D. MAFFEO, P. P. PAPALE, *La privatizzazione delle società di gestione aeroportuale* in *Diritto dei Trasporti*, 2011, p. 45 e ss
- D. MARESCA, *Regulation of infrastructure markets: Legal cases and materials on seaport, railways and airports*, Springer, 2013
- D. S. REIMER, J. E. PUTNAM, *Airport governance and ownership*, Legal Research Digest 7, 2009
- E. ALIBEAJ, *Per gjykimin e mosmarrveshjeve administrative dhe organizimin e drejtesise administrative* disponibile al <http://www.justice.gov.al/UserFiles/File/Projektakte/Relacion%202.pdf>
- E. FANARA, *Le assicurazioni trasporti: definizioni e profili generali* in AA. VV., *Profili giuridici delle assicurazioni contro i rischi dei trasporti: stato dell'arte e evoluzione*, Messina, 1996
- E. FOGLIANI, *Presto, prestissimo, praticamente mai (ovvero: gli art. 698 e 704 c. nav. ed i sistemi aeroportuali di interesse nazionale nel libro dei procedimenti eterni)* in *Diritto dei Trasporti*, 2012
- E. ORRÙ, *Il sostegno finanziario pubblico nel settore dei servizi di trasporto* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Cedam, Padova, 2008

- E. TURCO BULGHERINI, *La riforma del Codice della Navigazione, Parte aerea in Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 2006, n. 1-2
- E.I. MAGRINI, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali in Il diritto del mercato di trasporto*, a cura di S. ZUNARELLI, Cedam, Padova, 2008
- E.M. GIERMULLA, H. VAN SCHYNDEL, A. M. DONATO, *From regulation to deregulation in International and EU aviation law*, (eds.) E. M. GIERMULLA, L. WEBER, Wolters Kluwer, 2011
- F. MUNARI, *La prassi comunitaria in tema di libera prestazione dei servizi nel settore dei traffici aerei tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze degli Stati membri* in E. FANARA (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo*, CUST, Messina, 2000
- F. SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, ESI, Napoli, 2011
- G. BISIGNANI, *Remarks in Global Media Day in Geneva*, 2009 (disponibile al sito IATA: www.iata.org/pressroom/speeches/pages/2009-12-15-01.aspx)
- G. CAMARDA, *La responsabilità del gestore aeroportuale in Diritto dei Trasporti*, 2002, fasc. 3
- G. CAMARDA, *La sicurezza nel diritto della navigazione. Molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico* in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima e aerea*, Rubetino, 2011
- G. CAMARDA, *Le gestioni aeroportuali in Il diritto aereo*, 1983, n. 85-86, pp. 1 e ss.
- G. CONTALDI, *L'incidenza del diritto europeo e internazionale sulla configurazione giuridica dell'ENAC* in APAC (a cura di), *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, Jovene, Napoli, 2011
- G. FAWCETT, *Airport in The Canadian Encyclopedia*, 2013

- G. MACCHIAFAVA, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte I: L'ENAC come autorità amministrativa indipendente in APAC (a cura di), Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, Jovene, Napoli, 2011
- G. MANCUSO, *Libertà di accesso al mercato e mantenimento dei livelli occupazionali nei servizi di handling in Diritto dei Trasporti*, 2005, p. 178 e ss.
- G. MASTRANDREA, *Le nuove competenze delle istituzioni nel nuovo codice in B. FRANCHI, S. VERNIZZI (a cura di), Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Giuffrè, 2007
- G. MONTI, *EC Competition law*, Cambridge University Press, 2007
- G. MONTI, *EC Competition law*, Cambridge University Press, 2007
- G. NOMBELA, G. DE RUS, O. BETANCOR, *Airport congestion in EU: More investment or better pricing?* Disponibile al: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=663668
- G. ROMANELLI, M. RIGUZZI, *Aerodromo* (voce) in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, I, 1988
- G. ROMANELLI, *Riflessioni sulla disciplina del contratto di trasporto e sul diritto dei trasporti in Diritto dei Trasporti*, 1993
- G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2012
- G. VERMIGLIO, *Amministrazione di beni del demanio aeronautico civile tra attività economica ed esercizio di pubblici poteri in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, Giuffrè Editore, 2011
- G. VERMIGLIO, *I profili istituzionali delle sanzioni amministrative nel trasporto aereo. Particolarità rispetto alla disciplina generale delle sanzioni amministrative in A. CAGNAZZO, S. TOSCHEI, C. POZZI (a cura di), Le sanzioni in materia di trasporto marittimo, aereo, terrestre e codice della strada*, Giappichelli, Torino, 2012

- G. W. THOMPSON, *An airport view* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport law and policy in the 1990s: controlling the boom*, Doordrecht, 1991
- GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, Tomo II, ESI, Napoli, 1994
- H. STEVENS, *Transport policy in the European Union*, Palgrave MacMillan, 2004
- I. BONZÌ, *L'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti* in *Giureta*, 2008, vol. IV, disponibile online
- I. CROMMENTUYN, *The European Air Traffic Master Plan: the path so far and the road to take* in D. CALLEJA CRESPO, P. MENDES DE LEON (eds.), *Achieving the Single European Sky: Goals and challenges*, Kluwer Law International BV, 2011
- Indagine conoscitiva*, 2011, IX Commissione Permanente (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni)
- J. HARTLEY, *Academic writing and publishing. A practical handbook*, Routledge, London, 2008
- J. HUANG, *Aviation safety through the rule of law. ICAO's mechanisms and practices*, Kluwer Law International, 2009
- K. BUTTON, *Europe and developments in the transatlantic air market* in D. DE JONG, B. KAASHOEK, W. ZONDAG (eds.), *Blu skies or storm clouds? Essays on public policy & air transport*, Airlines Magazines Foundation Science Guide, 2008
- K. FRENKEN, S. VAN TERWISGA, T. VERBUBNG, G. BURGHOUWT, *Airline competition at european airports* in *Journal of Economic and Social Geography*, Vol 95, n.2, 2004
- K. WAALDIJK, *The character of scholarly legal research: paradigms, problems, questions, hypotheses, sources, methods. A menu, text for*

the course Research Methods in Law, Graduate School Leiden,
2009

KALLAS, “*Better Airports*” Package – *boosting capacity, promoting quality*,
2011 (Speech/11/840)

L. A. LANZALONE, *L’orientamento dell’Autorità Garante della Concorrenza
e del Mercato nel settore dei servizi aeroportuali: analisi di due
leading cases* in *Diritto Marittimo*, 1995, p. 467 e ss.

L. ANCIS, *Sulla natura dei servizi di sicurezza aggiuntivi in ambito
aeroportuale* in *Diritto dei Trasporti*, 2000, p. 123 e ss.

L. M. VAN WIJKH, *The KLM view* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport
law and policy in the 1990s: controlling the boom*, Doordrecht,
1991

L. TULLIO, *Dal diritto marittimo e diritto aeronautico al diritto della
navigazione ed al diritto dei trasporti* in *Diritto dei Trasporti*, 2004

L. WEBER, *International Civil Aviation. An Introduction*, Kluwer Law
International, 2007

L.M. IMPALLOMENI, *La riforma del Codice di commercio francese in
Impresa Commerciale Industriale*, n. 4, 2001

LOUIS BERGER STUDY, *First five-year review of Albanian national transport
plan*, Part II, 2010

LOUIS BERGER STUDY, *First five-year review of Albanian national transport
plan*, Part I, 2010

M. BABA, *Historik i aviacionit*, Camaj-Pipa, Shkoder, 2003

M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e
accesso al mercato*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2011

M. CASANOVA, M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti, Infrastrutture e
accesso al mercato*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2011

- M. COTTONE, *La sicurezza negli aeroporti: l'evoluzione della disciplina ai vari livelli ordinamentali* in G. CAMARDA, M. COTTONE, M. MIGLIAROTTI (a cura di) *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, Giuffr , Milano, 2005
- M. E. LEVINE, *Airport congestion: when theory meets reality* in *Yale Journal of Regulation*, Winter, 2009, Issue 1
- M. GEISLER, M. BOEWE, *The German civil aviation act*, Eleven Pub., The Hague, 2009
- M. GEISLER, M. BOEWE, *The German civil aviation act*, Eleven Pub., The Hague, 2009
- M. GRIGOLI, *Aspetti evolutivi del regime nautico: la navigazione aerea II*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2005
- M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, tomo I, ESI, Napoli, 1993
- M. GRIGOLI, *Il diritto della navigazione fra codificazione e decodificazione*, Tomo II, ESI, Napoli, 1994
- M. GRIGOLI, *Il regime dei beni destinati alla navigazione aerea nel progetto di revisione della parte aeronautica del Codice della Navigazione in Giustizia Civile*, 2006, p. 359 e ss.
- M. GRIGOLI, *Profili di diritto dei trasporti nell'attuale realt  normativa*, Zanichelli, Bologna, 2003
- M. Levine, *Air transport demand: What drives it? How can we cope?* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport law and policy in the 1990s: controlling the boom*, Doordrecht, 1991
- M. M. COMENALE PINTO, *I profili di security e le interrelazioni con le normative di safety* in G. CAMARDA, M. COTTONE, M. MIGLIAROTTI (a cura di) *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, Giuffr , Milano, 2005

- M. M. COMENALE PINTO, *Profili di Safety del gestore aeroportuale* in G. CAMARDA, M. COTTONE, M. MIGLIAROTTI (a cura di) *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari*, Giuffrè, Milano, 2005
- M. M. COMENALE PINTO, *Substantial ownership and control of international airlines* in *Italian National Reports to the XVI International Congress of Comparative Law*, Brisbane, 2002, Giuffrè, Milano
- M. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Cedam, Padova, 1984
- M. RIGUZZI, *Le gestioni aeroportuali: Il quadro dei principi giuridici* in M. M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Giuffrè Ed., Milano, 2005
- M. SEBASTIANI, *Liberalizzazione e privatizzazione delle gestioni aeroportuali: Assetti istituzionali e conflitti fra obiettivi* in M.M. COMENALE PINTO, F. MORANDI, L. MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali. Privatizzazione del sistema e sicurezza del trasporto aereo*, Giuffrè, Milano, 2005
- M. SICHETTI, *L'accesso al mercato dei servizi di handling e l'art. 16, n. 3, della dir. 96/67/CEE* in *Diritto dei Trasporti*, 2003, p. 626
- M. TOMS, *Is airport regulation fit for purpose?* in D. HELM, D. HOLTS (eds.), *Air transport and infrastructure: The challenge ahead*, Oxera, Oxford, 2003
- M. TRANCHIDA, *La qualificabilità del ente di gestione aeroportuale come impresa ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie a tutela della concorrenza* in *Diritto dei Trasporti*, 2003, p. 900 e ss.
- M.A.M. ISMAIL, *International infrastructure agreements and PPPs in developing countries: Substantive principles* in *European Public Private Partnership Law Review*, n.3, 2011

- M.M. COMENALE PINTO, *Dei servizi di navigazione aerea* in B. FRANCHI, S. VERNIZZI (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Giuffrè, Milano, 2007
- M.P. RIZZO, *Considerazioni a margine della disciplina dell'attività di coordinamento aeroportuale* in R. TRANQUILLI-LEALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, Giuffrè Editore, 2011
- MPPT, *Sectoral strategy of transport 2008-2013*, 2007
- N. VAN ANTWERPEN, *Cross-border provision of air navigation services with specific reference to Europe*, Kluwer Law, The Hague, 2008
- O. PORCHIA, *Alcune considerazioni sull'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea: l'accesso ai servizi di interesse economico generale* in *Il Diritto dell'Unione Europea*, nr. 4, 2002
- OFFICE FOR SOUTH EAST EUROPE, *The European Common Aviation area and the Western Balkans: Domestic Reforms and Regional Integration in Air Transport*, 2007
- P. B. LARSEN, J. C. SWEENEY, J. E. GILICK, *Aviation law: Cases, laws and related sources*, Martinus Nijhoff Pub., Leiden-Boston, 2012
- P. DI PALMA, *Gestioni aeroportuali, requisiti di sistema e nuovo diritto aeronautico* in *Diritto del Turismo*, nr. 4, 2006
- P. FORSYTH, *Competition between major and secondary airports. Implication for pricing, regulation and welfare* in P. FORSYTH, D. GILLEN, J. MULLER, H. NIEMEIER (eds.) *Airport competition. The European experience*, Ashgate, 2010
- P. FORSYTH, D. GILLEN, J. MULLER, H. NIEMEIER (eds.) *Airport competition. The European experience*, Ashgate, 2010
- P. GIRARDI, C. COLETTA, *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno* in *Diritto dei Trasporti*, 1996, p. ???

- P. GIRARDI, *Sintesi della normativa comunitaria e interna sul trasporto aereo, con particolare riguardo alla liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra* in E. FANARA (a cura di), *La nuova disciplina del trasporto aereo*, Messina, 2000, p. 402 e ss.
- P. MENDES DE LEON, *A new step toward global liberalization: the creation of a regional, transatlantic market for air transport services* in D. DE JONG, B. KAASHOEK, W. ZONDAG (eds.), *Blu skies or storm clouds? Essays on public policy & air transport*, Airlines Magazines Foundation Science Guide, 2008
- P. MENDES DE LEON, *Public Air Law Reader*, Leiden, 2011
- P. S. DEMPSEY, *Airport planning and development handbook. A global survey*, McGraw-Hill, 2000
- P. S. DEMPSEY, *European aviation law*, Kluwer Law International, The Hague, 2004
- P. S. DEMPSEY, J. B. MCDANIEL, *Legal research 2 "Legal aspects of airport programs"*, ACRP Project 11-01, 2008
- P. S. DEMPSEY, J. B. MCDANIEL, *Legal research 2 "Legal aspects of airport programs"*, ACRP Project 11-01, 2008
- P. VAN FENEMA, *The EU-US aviation agreement: new possibilities and remaining challenges* in D. DE JONG, B. KAASHOEK, W. ZONDAG (eds.), *Blu skies or storm clouds? Essays on public policy & air transport*, Airlines Magazines Foundation Science Guide, 2008
- P. ZUNA, *Historik i Agjencise Nationale te Trafikut Ajror* in *Koha Jone* (online database), disponibile al <http://www.kohajone.com/zarticle.php?id=56445>
- P.J. SLOT, *Sectorial policies (Transport)* in *The law of the European Union and the European Communities*, (eds.) A. MCDONNELL, P.J.G. KAPTEYN, K. MORTELMANS, C.W.A. TIMMERMANS, Kluwer Law International, IV ed, 2008

- P.P. C. HAANAPPEL, *Airline ownership and control, and some related matters* in *Air&Space Law*, Vol. XXVI/2, 2001
- P.P.C. HAANAPPEL, *The law and policy of air space and outer space: A comparative approach*, Kluwer Law International, the Hague, 2003
- R. ABEYRATNE, *Airport business law*, Authorhouse, 2009
- R. ABEYRATNE, *Aviation security*, Ashgate, 1998
- R. ABEYRATNE, F. GASPARI, *The ICAO role in liberalization and the trouble with air transport* in *Rivista del Diritto della Navigazione*, n. 2, 2011
- R. DEN BESTEN, *An airport view* in P. MENDES DE LEON (ed.), *Air transport law and policy in the 1990s: controlling the boom*, Doordrecht, 1991
- R. HARDAWAY, *Economics of airport regulation* in *20 Transpo. L. J.* 47, 1991-1992
- R. INVERNIZZI, M.A.SANDULLI, *Trasporti aerei e aeroporti* in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di AA. VV., II tomo, Giuffrè, Milano, 2007
- R. TRANQUILLI LEALI, *Rilevi critici e ricostruttivi sulla nuova disciplina in materia di proprietà ed uso degli aeroporti* in B. FRANCHI, S. VERNIZZI (a cura di), *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria*, Giuffrè, 2007
- R. VERLOREN VON THEMAT (ed.), *European competition law. Materials and case extracts*, Kluwer, 2011
- S. BORENSTEIN, *Airline mergers, airport dominance, and market power* in *The American Economic Review*, May 1980, 80:2
- S. BUSTI, *Il riparto tra Stato e Regioni delle competenze normative sugli aeroporti civili* in *Rivista di Diritto dell'Economia dei Trasporti e*

dell'Ambiente (Giureta), 2008, disponibile al
http://www.giureta.unipa.it/phpfusion/readarticle.php?article_id=50

- S. BUSTI, *Slot vietato alla Regione Lombardia* in *Regioni*, n. 3 / 4, del 2008
- S. CASSESE, *Public control over privatisation in Italy* in *Italian National Reports to the XVI International Congress of Comparative Law*, Brisbane, 2002, Giuffr , Milano
- S. ÇELIKU, *Historia dhe dinamika e transportit ne Shqiperi*, Albshop, Tirane, 2010
- S. ERNICO, B. BOUDREAU, D. REIMER, S. VAN BEEK, *Considering and evaluating airport privatization (ACRP report 66)*, Transportation Research Board, Washington D. C., 2012, p. 9 disponibile al
http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/acrp/acrp_rpt_066.pdf
- S. MAGNOSI, *Il nuovo assetto organizzativo dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile* in *Rivista Diritto Navigazione*, 2010
- S. ZUNARELLI, A. PULLINI, *I servizi di trasporto aereo* in S. ZUNARELLI (a cura di), *Il mercato del diritto dei trasporti*, Cedam, Padova, 2008
- S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Lezioni di diritto dei trasporti*, Libreria Bonomo Ed., Bologna, 2012
- S. ZUNARELLI, *Il diritto del mercato del trasporto* in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, (a cura di) F. GALGANO, Cedam, Padova
- S. ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novit  e di continuit  della politica dell'Unione europea nel settore dei trasporti* in *Diritto dei Trasporti*, 2002
- S. ZUNARELLI, *Il sostegno finanziario pubblico ai servizi di trasporto* in S. ZUNARELLI, A. ROMAGNOLI, A. CLARONI, *Il sostegno finanziario pubblico ai servizi di trasporto: Parte II*, Libreria Bonomo Editrice, Bologna, 2005

- S. ZUNARELLI, M.M.COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, vol. I, Cedam, Padova, 2009
- S. ZUNARELLI, *Servizi aerei (voce)* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, 1990
- S. ZUNARELLI, *Servizi aerei e continuità territoriale* in *XXXIV jornadas latinoamericanas de derecho aeronàutico y espacial*, CEDAM, Padova, 2010
- SH&E, *Study on the quality and efficiency of ground handling services at EU airports as a result of the implementation of Council Directive 96/67/EC*, Final Report, 2002
- T. MATSUMURA, N. MATSUSHIMA, *Airport privatization and international competition*, Settembre 2010, disponibile in versione elettronica al <http://ssrn.com/abstract=1677720>
- T. S. KANE, *The Oxford essential guide to writing*, New York, 1988
- U. SOLTÉSZ, *The new Guidelines on state aid for airports – A step to far*.in *European State Aid Law Quarterly*, 4, 2006
- V. DE STASIO, *Il nuovo diritto aeronautico: evoluzione storica e profili sistematici* in AA.VV., *Studi per Franco Di Sabato: Diritto dell'Economia*, I, ESI, Napoli, 2009
- W. P. HEERE, *International bibliography of air law 1900-1971*, Sijthoff, Leiden, 1972
- W. T. Halen, D. W. Carlton, K. Heyer, O. Richard, *A solution to airport delays* in *Regulation*, spring, 2008

Albanian Air Code

Article 1

Sovereignty over airspace and free use of airspace

1. The Republic of Albania has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory.
2. The use of the airspace is free, as long as it is not restricted by Albanian national legislation and international agreements applicable in the Republic of Albania.

Article 2

Purpose

The purpose of this Code is the provision of the legal regulation on the use of the Albanian airspace and the juridical relations in the air transport field.

Article 3

Scope of application of this Code

1. This Code only applies to civil aviation and regulates the operation of: a. Civil aircraft registered in the Republic of Albania, b. Civil aircraft to which the Republic of Albania assumes responsibility as State of Registry according to Article 24, c. Civil aircraft registered in another State, but operated under Albanian operating license pursuant to Article 13 of this Code.
2. This Code regulates the operation of aircraft provided in paragraph 1 of this article even if operated outside the territory of the Republic of Albania, except when the public international law requires the application of foreign legal provisions.
3. If foreign national law in accordance with international public law assumes extraterritorial effects and refers to matters which are regulated by Article 1 paragraph 2, or which are otherwise related to aviation, this law shall be applicable in Albanian territory only insofar as it is not in contradiction with Albanian law.

4. The provisions of this Code do not apply to state aircraft unless otherwise provided.

Omissis

Article 6

Competent Authorities

1. The competent authorities under this Code are:
 - a) The Minister;
 - b) The Civil Aviation Authority hereinafter referred to as CAA;
 - c) The National Accident and Incident Investigation Body;
2. The following entities are fulfilling public functions under this Code:
 - a) The designated Air Navigation Services provider/s;
 - b) The managing body of the airport;
3. Paragraph 1 of this article shall be without prejudice to the authority of other Ministers with regard to state aircraft.

CHAPTER VI

AERODROMES

Article 46

Licensing of aerodromes

1. Under this Code Aerodrome is defined area on land or water including any building, installation and equipment, intended to be used either wholly or in part for the arrival, departure and movement of aircraft
2. Aerodromes (airports, airfields and gliding fields) shall only be constructed or operated with a valid aerodrome licence granted by the CAA. The aerodrome licence includes conditions and time limitations.

3. Before granting an aerodrome license the following aspects shall be adequately taken into account: a) The possible impact of the aerodrome to the environment including landscape preservation and urban development; b) The protection against aircraft noise;

4. The aerodrome licence shall not be granted if the prospective terrain is not suitable for aerodrome operation or if other facts justify the presumption that public safety may be endangered. If such facts arise thereafter, the aerodrome licence may be revoked.

5. In the case of an airport planned for general air traffic (airport of common operation), the aerodrome license shall not be granted if the construction and operation of the projected airport may unduly infringe public interests.

6. With the aerodrome licence, the licensee acquires the right to operate an aerodrome on a commercial basis and to levy charges for the use of the aerodrome and its installations and facilities. The licensee is obliged to operate the aerodrome in accordance with the aerodrome licence and Aerodrome Services and Operations Manual, and has to ensure its safe and orderly operation. Insofar, the licensee has to provide the necessary aviation infrastructure.

7. The aerodrome licence shall neither partially nor in total be transferred to a third party without the expressed consent of the CAA.

8. The aerodrome licence may be complemented or altered if installations or operations of the airport are subsequently being substantially altered or enlarged.

9. The details of the conditions and procedure for granting the aerodrome licence and its validity are prescribed by decision of the Council of Ministers, in accordance with the international obligations.

Article 47

Aerodrome Services and Operations Manual

1. The operator of an aerodrome is obliged to issue an Aerodrome Services and Operations Manual, the purpose of which is to substantiate the obligations laid down in the aerodrome licence. The Aerodrome Services and Operations Manual shall contain all necessary information and instruction in order to operate the

aerodrome in an orderly and safe and environment friendly manner. It shall in particular comprise:

- a) The organization of the aerodrome;
- b) The take-off and landing proceedings;
- c) The general rules concerning the use of the aerodrome.

2. The Aerodrome Services and Operations Manual and its subsequent amendments shall be submitted to the CAA for approval. The CAA shall express its approval of the Aerodrome Services and Operations Manual, within 30 days of its delivery by the operator of the aerodrome.

3. When, the CAA does not express its approval of the Aerodrome Services and Operations Manual, within 30 days from its delivery by the operator, the manual shall be considered as approved.

Article 48

Certification of aerodromes

1. Aerodromes are subject to a certification by the CAA in accordance with requirements laid down in a regulation issued by the Minister.
2. Radio-navigational, lighting and meteorological system at an aerodrome shall meet the requirements prescribed in a regulation issued by the Minister and shall be certified by the CAA.

Article 49

Aerodrome register

1. The aerodromes, licensed in accordance with Article 46, shall be entered into the Aerodrome Register which is maintained by the CAA.
2. An aerodrome is removed from the register if:

- a) It does not fulfil the conditions set out in the aerodrome license issued in accordance with Article, or
 - b) If the aerodrome license has been revoked, or
 - c) The owner requests it.
3. The form, content and administrative procedure regarding the Aerodrome Register shall be prescribed in a regulation issued by the Minister.

Article 50

Preparatory works

1. The CAA may allow works which are necessary to prepare the application for an aerodrome licence if an examination comes to the conclusion that the conditions for the granting of an aerodrome licence are likely to be fulfilled. The permission does not give any claim to an aerodrome licence pursuant to Article 46.
2. The permission for preparatory works may include conditions and its validity shall not exceed two years.
3. If the preparatory work may cause substantive damage to a property, the applicant shall pay full compensation or shall, on request by the claimant, restore the prior situation. In case of dispute, manner and amount of compensation shall be settled by the ordinary courts.
4. Representatives of the CAA are allowed to enter a property which may become part of an aerodrome, with the consent of the land owner or any other person who is entitled to the property. They may measure the property and perform all preparatory works which are necessary for the final assessment of the fitness of the respective property. They are not allowed to enter residences.

Article 51

Licensing of Airports

1. An airport may be licensed for general air traffic (airport of common operation) and special air traffic (airport of special operation). The conditions and criteria of licensing shall be according paragraph 9 of Article 46.

2. Under this Code the term Airport means an aerodrome which needs in its vicinity a zone of construction restrictions due to the nature and scale of air traffic according to Article 52 of this Code.

Article 52

Airport protective zones and construction restrictions

1. Airport protective zones, respective construction restrictions, terms and conditions under which building permissions and exemptions shall be granted, are prescribed by decision of the Council of the Ministers, upon proposal by the Minister.
2. No building permission shall be granted without the expressed approval by the CAA, which takes in consideration the formal opinion of the managing body of the airport.
3. A building permission outside the airport protective zone shall be granted with the consent of the CAA, if the building height exceeds 100 meter above the surface. The CAA may impose restrictions to installations higher than 30 meters which are placed on top of natural or artificial elevations provided that the top of this installation exceeds the highest elevation in a radius of 1.5 kilometres around the installation by more than 100 metres.

Article 53

Interference with CNS installations

1. The CNS services provider shall inform the CAA about the location of all CNS installations and areas around these installations in which interferences with buildings may occur. The CAA shall inform the CNS services provider about the planning of such buildings in such areas. No buildings shall be build if the CNS services providers indicates to the CAA that the prospective building will interfere with CNS installations.
2. The owner and any person entitled shall accept that buildings which interfere with CNS installations shall be altered in such a way that the interference shall

cease, unless the interference can be avoided by the CNS services provider with cost which are not higher than the cost of the prospective alteration of the building.

Article 54

Other aviation obstacles

1. Article 53 shall also apply to other obstacles such as trees, open wires, poles, dams other installations and equipment.
2. The construction of the obstacles according to paragraph 1 of this article shall only be allowed with prior permission by the CAA.

Article 55

Marking of aviation obstacles

1. If the CAA deems it necessary to ensure safe aircraft operations, the buildings and aviation obstacles not exceeding the installation height established by the regulation according to Article 52, shall be fitted with marking installations positioned as close as possible to the top of the obstacle.
2. The person responsible for the obligation under paragraph 1 shall ensure that the marking installations shall be displayed at all time. In the event of failure of any installation to be displayed by night, the person in charge shall repair or replace the installation as soon as it is reasonably practical. The procedures and details shall be prescribed in a decision by the Council of Ministers.

Article 56

Removal of aviation obstacles

1. If asked by the CAA, the owner and any person entitled shall tolerate that buildings which exceed the admissible heights shall be taken down to the admissible height. The same applies to other aviation obstacles

2. If the demolition is not feasible in a particular case, the owner or any person entitled shall accept the necessary measures to be taken in order to ensure aviation safety.

Article 57

Compensation

1. If an owner or any other person entitled suffers damages due to the application of Article 53 to Article 56 a fair compensation shall be paid the amount of which shall take into due account the damage or destruction of an object and the interest of the person and the public.
2. The compensation according paragraph 1 of this Article shall be paid by the aerodrome operator, without prejudice of the rights and obligations deriving from other legislation in force. The compensation according to Article 53 shall be paid by the CNS services provider if:
 - a) The property in question is located outside the airport protective zones, and
 - b) The measures taken by the CNS services provider don not involve take-off and landing operations.
3. In the case of Article 55 the compensation shall be paid by the entity who asked for the marking.

Article 58

Environmental Protection

1. Under this Code Environmental Protection refers to all the activities aiming to assess and minimise the civil aviation impact on the environment, resulting from the noise emitted by civil aircraft, aircraft engine emissions, substances and fuel used in aeronautical activities and residues generated by such activities.
2. The minister in cooperation with the Minister responsible for the environment, propose special policies and approve regulations on the environment protection field.

3. The Minister approves incentives to promote stable technologies in civil aviation.

4. The Minister, upon proposal by the airport operator, may approve temporary measures and exemptions permitting operation of aircraft sensitively impacting the environment.

Article 59

Competent authority and rules related to noise emitted by aircraft operations

1. The competent authority responsible for matters related to the noise emitted by aircraft operations shall be the CAA.

2. Rules on requirements, assessment, exemptions, and operating restrictions related to the noise emitted by aircraft operations shall be prescribed in a regulation prepared in accordance with international obligations and approved by the Minister responsible for environment.

Article 60

Installations for noise measurements

The CAA asks the operator of an airport to build and maintain installations on the airport and its vicinity for constant measurement of noise emitted by aircraft taking-off and landing when the airport annual traffic movements exceed the figure 20000. The measurements shall be regularly communicated to the CAA and any other interested public authority.

Article 61

Schedule facilitation and use of Slots

1. Upon proposal by CAA the Minister shall designate an airport as coordinated or schedules facilitated in accordance with the provisions of this Code or the regulations enacted hereunder.

2. Under this Code the term Coordinated Airport refers to any airport where, in order to land or take off, it is necessary for an air carrier or any other aircraft operator to have been allocated a slot by a coordinator, with the exception of State flights, emergency landings and humanitarian flights.
3. Under this Code the term Schedules Facilitated means an airport where there is potential for congestion at some periods of the day, week or year which is amenable to resolution by voluntary cooperation between air carriers and where a schedules facilitator has been appointed to facilitate the operations of air carriers operating services or intending to operate services at that airport.

Article 62

Slot allocation

1. Under this Code the term Slot refers to the permission given by a coordinator to use the full range of airport infrastructure necessary to operate an air service at a coordinated airport on a specific date and time for the purpose of landing or takeoff, as allocated by a coordinator.
2. The allocation of slots shall take place in accordance with transparent, neutral and non-discriminatory rules.

Article 63

Airport coordinator and schedules facilitator

1. The airport coordinator or schedules facilitator may be a physical or legal person qualified in civil aviation field. The same coordinator or schedules facilitator may be appointed for more than one airport.
2. The coordinator and schedules facilitator shall act in an independent, neutral and non-discriminatory way. The coordinator shall be functionally and financially independent from any single interested party.
3. The Minister upon proposal by the CAA shall appoint the airport coordinator or schedule facilitator. Prior to the appointment, the coordination committee, the air

carriers using the airport regularly, their representative organisations and the managing body of the airport shall be consulted.

Article 64

Coordination Committee

1. Upon proposal by CAA the Minister shall establish a Coordination Committee at an airport that has been designated as coordinated or schedules facilitated. The same Coordination Committee may be designated for more than one airport.
2. The Coordination Committee shall consist of the air carriers using the airport in question regularly or their representative organizations, the managing body of the airport concerned, the relevant air traffic control providers and the representatives of general aviation using the airport regularly.

Article 65

Sub-legal acts related to slot allocation

In compliance with Articles 61, 62, 63, and 64 of this Code, the detailed rules related to the airport designation, allocation of slots, schedules facilitations, functioning of Coordination Committee and the functions of the airport coordinator and schedules facilitator, are laid down in a regulation approved by the Minister, in accordance with the international obligations.

Article 66

Free access to ground-handling market

CAA in accordance with international obligations takes the necessary measures to ensure free access by suppliers of ground-handling services to the market for the provision of ground-handling services to third parties and to ensure the freedom to self-handle, unless otherwise provided under this Code or regulations enacted hereunder.

Article 67

Self-handling and ground-handling for third parties

1. Upon an application made by the managing body of an airport, the CAA may determine that at the airport or part of the airport, the right to self-handle shall be reserved to some airport users or that the number of suppliers authorised to provide ground-handling services to third parties shall be limited. This applies only for the following categories of ground-handling services, hereinafter referred to as airside services:

- a) Baggage handling,
- b) Ramp handling,
- c) Fuel and oil handling,
- d) The physical handling of freight and mail, whether incoming, outgoing or being transferred, between the air terminal and the aircraft.

2. The number of the airport users chosen to self-handle and the number of the suppliers chosen to provide ground-handling services to third parties shall be no fewer than two for each of the categories.

3. In case of ground-handling for third parties, the CAA shall ensure that at least one of the authorized suppliers is not directly or indirectly controlled by:

- a) The managing body of the airport,
- b) An airport user who has carried more than 25% of the passengers or freight recorded at the airport during the year preceding that in which those suppliers were selected,
- c) A body controlling or controlled directly or indirectly by that managing body or any such user as provided in letter “a” and “b”.

Article 68

Exemptions

1. When at an airport, specific constraints of available space or capacity, arising in particular from congestion and area utilization rate, make it impossible to open up the market or to implement self-handling to the degree provided for in this Code, the CAA upon an application made to it by the managing body of the airport determines to:

- a) Limit the number of suppliers for one or more categories of ground-handling services other than airside services,
- b) Reserve to a single supplier one or more categories of airside services,
- c) Reserve self-handling to a limited number of airport users for one or more categories of ground-handling services other than airside services,
- d) Ban self-handling to a limited number of airport users for airside services.

2. The exemptions granted under paragraph 1 a), c) and d) of this article shall not exceed a duration of three years. Exemptions granted under paragraph 1 b) of this article shall be made for a period not exceeding two years.

3. A determination made pursuant to paragraph 1 of this article shall not:

- a) Infringe the free access to the market of ground-handling services in airports,
- b) Infringe the competition between suppliers of ground-handling services and/or self-handling airport users,
- c) Extend further than necessary.

Article 69

Requirements

Any supplier of ground-handling services and self-handling user shall demonstrate a sound financial situation and a sufficient insurance cover and shall comply with further requirements relating to the security and safety of installations, of aircraft of equipment and of persons, to environmental protection and to social legislation.

Article 70

Separation of accounts

1. A supplier of ground-handling services, the managing body of an airport providing ground-handling services and an airport user providing ground-handling services shall rigorously separate the accounts of their ground-handling activities from the accounts of their other activities in accordance with current commercial practice.
2. The CAA oversees that separation of the accounts is made in accordance with the provision made under paragraph 1 of this article.

Article 71

Selection of suppliers

The selection of suppliers of ground-handling services and self-handling airport users is done by the CAA, pursuant to relevant, objective, transparent and nondiscriminatory criteria.

Article 72

Airport Users' Committee

1. The managing body of an airport shall set up a committee of representatives of airport users or organisations representing airport users.
2. All airport users shall have the right to be on the committee or, if they so wish, to be represented on it by an organization appointed to that effect.

Article 73

The right of access to installations and use of infrastructure

The managing body of the airport is obliged to ensure that:

- a) Suppliers of ground-handling services and airport users permitted to selfhandle have access to airport installations to the extent necessary for them to carry out their activities,
- b) The conditions it places upon such access according to letter “a” are relevant, objective, transparent and non-discriminatory,
- c) The space available for ground-handling at the airport is divided among the various suppliers of ground-handling services and self-handling airport users, including new entrants in the field, to the extent necessary for the exercise of their rights and to allow effective and fair competition on the basis of relevant, objective, transparent and non-discriminatory rules and criteria,
- d) Any fee charged for such access is determined according to relevant, objective, transparent and non-discriminatory criteria.

Article 74

Reciprocity

1. The Minister shall be informed, whenever it appears that a third country, with respect to access to the ground-handling or self-handling market, de jure or de facto grants suppliers of ground-handling services and self-handling airport users from a Member State of the European Union or a State party to the Multilateral

Agreement:

- a) A treatment not comparable to that granted by Member States of the European Union or States party to the Multilateral Agreement to suppliers of ground-handling services and self-handling airport users from that country,
- b) A treatment which is less favourable than that granted to national suppliers of ground-handling services or self-handling airport users,
- c) A treatment which is less favourable than that granted to suppliers of ground-handling services and self-handling airport users from other third countries

2. The Minister may, partially or in whole, suspend the obligations arising from this code, the regulations enacted hereunder and the international obligations, in

respect of suppliers of ground-handling services and airport users from that third country.

3. The Minister in charge of transport shall inform the Joint Committee of ECAA of any decision taken under paragraph 2 of this article.

Article 75

Sub-legal acts related to Ground-handling

Detailed rules in compliance with Articles 68, 69, 71, 73, are laid down in a regulation approved by the Minister, in accordance with the international obligations.

Article 76

Licensing of airfields

1. The License of an airfield is issued by the CAA. An airfield shall be licensed for general air traffic (airfield of common operation) and special air traffic (airfield of special operation).
2. Under this article the term Airfield means an aerodrome which does not need a zone of construction restrictions due to the nature and scale of air traffic.

Article 77

Gliding fields

1. Under this Article the term Gliding Field means an aerodrome which is dedicated for use by gliders and motor gliders which are not capable to take-off by using their own engines.
2. The License of a gliding field is issued by the CAA.
3. The aerodrome license of a gliding field may be extended to motor gliders which are capable to take-off by using their own engines, to balloons, to aerial sports

equipment and to aircraft which are intended to be used for hauling of gliders,
motor gliders or hang gliders or for dropping of parachutists

Article 78

Sub-legal acts related to Airfields

The rules on licensing, certification, construction and operation of airfields as
provided in Articles 76 and 77 are laid down in a regulation enacted by the
Minister.

Omissis

CHAPTER XII

OFFENCES AND FINES

Article 148

Administrative offences and sanctions

The contraventions of the rules of this Code and regulations enacted hereunder, if
do not consist in penal offences are considered as administrative offences and are
subject of an administrative fine from 10.000 to 100.000 Lek, as follows:

ommissis

- j) If an aerodrome is constructed or operated without a valid aerodrome licence
according to Article 47.
- k) If an aerodrome licensee does not operate an aerodrome in accordance with the
aerodrome licence and Aerodrome Services and Operations Manual, and/or does
not maintain an aerodrome in conditions which ensure its safe and orderly
operation.
- l) If radio-navigational, lighting and meteorological systems at an aerodrome do
not meet the requirements laid down under this Code or regulations enacted
hereunder.

- m) If a building is constructed in contravention to Article 53.
- n) If buildings interfere with CNS installations according Article 54.
- o) If an airfield according to Article 76 and a gliding field according to Article 77 are not operated in accordance with requirements laid down under this Code or under regulations enacted hereunder and/or are not maintained in conditions which ensure the safe and orderly operation.
- p) If an aircraft is operated in contravention of Articles 79 to 81.
- q) If an aerodrome operator does not establish, implement and maintain an Aerodrome Security Programme according to Article 114.

ALLEGATO B

CONCESSION AGREEMENT

THIS AGREEMENT (the "**Agreement**") is made between:

1. **GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ALBANIA** (the "**Government of Albania**"), represented by the Ministry of Economy of the Republic of Albania and the Ministry of Transport and Telecommunications of the Republic of Albania (collectively, the "**Authorised State Organ**"); and
2. **TIRANA AIRPORT PARTNERS (SH.P.K.)**, a limited liability company organised and existing under laws of the Republic of Albania and incorporated by Tirana District Court Decision No. 32147 dated 20 September 2004, with its registered address at Rruga e Kavajes n. 59, Tirana Tower, Kati V, Tirana, Republic of Albania (the "**Company**"), owned by HOCHTIEF AirPort GmbH ("**HTA**"), DEG - Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft mbH ("**DEG**"), and Albanian-American Enterprise Fund ("**AAEF**"), (HTA, DEG and AAEF, individually, a "**Shareholder**", and, collectively, the "**Shareholders**").

WHEREAS:

A. Under Article 9 of Albanian Law no. 7973 "*On Concessions and Participation of Private Sector in Public Services and Infrastructures*" dated 26 July 1995 (as amended, the "**Concession Law**"), the decision of the Council of Ministers of the Republic of Albania (the "**Council of Ministers**") titled "*On Approval of the Program and Documentation of the Project for the Implementation of the Concession Contract for the International Airport 'Nënë Tereza', Rinas, Tirana*" dated 5 June 2003, and the decision of the Council of Ministers No. 48 titled "*For the Selection of the Preferred Bidder for Realisation of the Concession Contract for 'Nënë Tereza' International Airport, Rinas, Tirana*", dated 27 January 2004 and decision of the Council of Ministers No. [●] titled [●] dated [15 October 2004], the Authorised State

Organ is authorised to execute this Agreement in the name of and on behalf of the Government of Albania.

B. The Authorised State Organ has agreed to enter into, in the name of and on behalf of the Government of Albania, this Agreement with the Company for the granting of a concession (as further described in Clause 2.1 (*Grant of Concession*), the "**Concession**") to the Company under the Applicable Law.

C. The Government of Albania and the Company enter into this Agreement in order to set out the terms and conditions under which the Company will be entitled, *inter alia*, (a) to design, finance, install, construct, commission, maintain, operate, manage and develop the New Terminal (as defined below) and other New Facilities (as defined below) and the New Additional Facilities in the Concession Area (as defined below); (b) use and refurbish the Existing Terminal (as defined below), the Existing Terminal Site (as defined below), the Related Assets (as defined below) and the Concession Area; (c) own the New Facilities; (d) enjoy Usufruct (as defined below) for a period of at least 20 years related to the Existing Terminal, the Existing Terminal Site, the Related Assets and the Concession Area; and (e) enter into contracts for the purchase of any assets, perform its obligations and exercise its rights under this Agreement.

IT IS AGREED as follows:

INTERPRETATION

Definitions

Omissis

GRANT OF CONCESSION

Grant of Concession

(a) The Government of Albania, represented by the Authorised State Organ, hereby grants - subject to Clause 3 (*Conditions Precedent*) - to the Company the sole and exclusive rights during the Concession Period to carry out the Project in the Concession Area and, in particular, but without limitation, the rights to:

(i) design, finance, operate, construct, commission, maintain, manage and develop the New Terminal, which will be capable of future extension;

- (ii) manage, operate and maintain all airside and infrastructure (except air traffic control, but including the Ground Movement and Related Services);
- (iii) operate and upgrade cargo facilities and ground handling, including, without limitation, the New Facilities;
- (iv) upgrade taxiways and maintain the runway and the Runway Extension, including the design, financing, operation, construction, commissioning, maintenance, management and development of this infrastructure under the conditions set out in Clause 4.8 (*Runway Extension*) and Schedule 23 (*Airside Infrastructure*);
- (v) design, finance, operate, construct, commission, maintain, manage and develop Phase A Car Parks and Phase B Car Parks;
- (vi) design, finance, operate, construct, commission and maintain other buildings, infrastructure and utilities in the Concession Area as required for the performance of the Project;
- (vii) maintain specified roads in the Concession Area, to design, finance, construct and commission the New Access Road and to replace the existing bridge on the road, which leads to the Airport, with the New Bridge, such New Access Road and New Bridge to be financed by the Sovereign Loan Tranche guaranteed by the Sovereign Loan Tranche Guarantee;
- (viii) relocate the existing secondary radar if required in connection with the Project and in prior agreement with ANTA;
- (ix) operate, refurbish and maintain the Existing Terminal in accordance with Schedule 21 (*Existing Terminal*);
- (x) exclusive rights for commercial development in the Concession Area and the Development Zone (if land in such Development Zone is acquired by the Company);
- (xi) undertake actions with respect to all other future facilities as set out in the Updated Airport Master Plan; and
- (xii) exclusive rights to market the Airport and to enter into contracts directly with the airlines and the Airport Users in accordance with this Agreement, Applicable Law, Conventions and the agreements between the Republic of Albania and other countries.

- (b) The Concession shall not include the following:
- (i) activities related to the Military Operations and Military Facilities;
 - (ii) operation of the air traffic control and air traffic management, including the right to operate control towers and operations centre; and
 - (iii) activities related to the design, finance, construction, completion, commission, maintenance, operation, management and development of the new air traffic control tower.

Duration

(a) The Concession is granted for a period of 20 years starting on the Commencement Date (the "**Concession Period**"). The Concession Period may be extended:

- (i) as agreed in writing between the Parties (to the maximum extent permissible under Applicable Law); or
- (ii) by a period of Force Majeure exceeding two months, in accordance with Clause 24.5 (*Extension of Concession Period due to Force Majeure*); or
- (iii) by the time required for the effecting of the Eligible Change.

(b) Not earlier than the fifth (5th) anniversary of the Commencement Date and not later than 12 months prior to the end of the Concession Period, each of the Authorised State Organ and the Company may, by a written notice to the other party, initiate the negotiation process on the matter of extension of the period for which the Concession is initially granted.

Exclusivity

(a) The Concession shall be exclusive and the Company shall have the sole and exclusive right to exercise the rights under the Concession.

(b) The Government of Albania shall not, and shall cause the Authorised State Organ and any State Entity not to, enter into or purport to enter into any agreements of whatsoever nature with third parties which grant or purport to grant any of the rights under the Concession (and in particular the rights identified in Clause 2.1 (*Grant*

of Concession)) to a third party or to take any measures including the conclusion of contracts which may adversely affect the exclusive rights granted to the Company under this Agreement.

(c) The Government of Albania shall ensure that, during the Concession Period, no other airport for international commercial (cargo and passenger) flights shall be licensed, authorised and operated in the Republic of Albania, with the exception of emergency landings. Nothing in this Agreement shall restrict the use of any airport in the Republic of Albania for the purpose of providing humanitarian relief or emergency assistance in times of catastrophe or civil emergency in the Republic of Albania or neighbouring territories.

Collateral Rights

The Government of Albania, in granting the Concession, grants to the Company as an integral and inextricable part of the Concession, the right, power and authority to carry out the design, financing, construction, commission, maintenance, operation, management and development of the Airport and the right, power and authority to do all such things as may be reasonably necessary to give effect to the Company's obligations under this Agreement.

Authorisations

(a) Subject to:

- (i) entering into force of the Airport Concession Law,
- (ii) the Company's meeting requirements set out in this Agreement and mandatory provisions of Applicable Law with respect to the Authorisations Issued,

the Government of Albania hereby grants to the Company the Authorisations Issued.

(b) The Government of Albania shall, and shall ensure that any State Entity under the Government of Albania's direct authority shall following the Commencement Date and subject to receipt by the Authorised State Organ of a written notice by the Company, promptly issue to the Company the Authorisations, *provided that*:

- (i) such Authorisations are required for the exercise by the Company of its rights and the performance of its obligations under this Agreement;

- (ii) the issuing of such Authorisations is within the Government of Albania's competence or the relevant State Entity's competence;
 - (iii) the issuing of such Authorisations is in accordance with Applicable Law; and
 - (iv) the Company has submitted to the Government of Albania or the relevant State Entity, as the case may be, the full information (including any documentation) supporting its application for the relevant Authorisation.
- (c) To the extent that the Government of Albania or any State Entity (which is under the Government of Albania's direct authority) is not entitled to issue Authorisations, the Government of Albania shall use its best efforts to ensure that relevant Authorisations are issued to the Company in accordance with this Agreement and Applicable Law and without unreasonable delay following a duly submitted application by the Company.
- (d) The Government of Albania shall ensure that:
- (i) all State Entities exercising their respective authorities in relation to the Concession are duly informed about the existence of this Agreement and the Airport Concession Law, and
 - (ii) under condition and to the extent that the Government of Albania exercises direct authority over them, all State Entities exercising their respective authorities in relation to the Concession will, without unreasonable delay, cooperate with the Company in relation to the implementation of the Project.

Airport Concession Law

Unless otherwise provided herein, this Agreement, subject to the Airport Concession Law entering into full force and effect (as required under Applicable Law), shall prevail over any Applicable Law existing on the date of the Airport Concession Law coming into force and effect.

Omissis.

RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE COMPANY

Omissions

1.2 Core Obligations of the Company

The core obligations (the "**Core Obligations**") of the Company are to:

- (a) operate the Airport for civilian aviation purposes, including keeping the Airport operational and available for use at all reasonable times;
- (b) provide the Updated Airport Master Plan in accordance with the requirements set out in Schedule 18 (*Master Plan and Facilities Planning*);
- (c) design, construct, operate and maintain Phase A of New Terminal in accordance with the requirements set out in Schedule 19 (*Phase A of New Terminal*) and Schedule 37 (*Operational Management after Completion of Phase A of New Terminal*);
- (d) refurbish, operate and maintain the Existing Terminal in accordance with the requirements set out in Schedule 21 (*Existing Terminal*);
- (e) design, construct, operate and maintain Phase A of New Cargo Centre in accordance with the requirements set out in Schedule 22 (*Phase A of New Cargo Centre*);
- (f) upgrade the taxiways and maintain the runway, apron and taxiways, in accordance with the requirements set out in Schedule 23 (*Airside Infrastructure*);
- (g) complete and maintain the Airport Perimeter Security Fence in accordance with the requirements set out in Schedule 25 (*Airport Perimeter Road and Airport Security Fence*);
- (h) design, construct and maintain the Airside Perimeter Road in accordance with the requirements set out in Schedule 25 (*Airport Perimeter Road and Airport Security Fence*);
- (i) provide reliable electric power supplies to the Airport in accordance with the requirements set out in Schedule 26 (*Utilities*). For the avoidance of doubt, the Government of Albania shall be responsible for the supply of electric power from the grid up to the Concession Area;

- (j) provide water supplies to the Airport in accordance with the requirements set out in Schedule 26 (*Utilities*). In the event of introduction of a national water grid by the Government of Albania, the Parties shall negotiate in good faith on the provision of water from such national water grid to the Concession Area;
- (k) provide, operate and maintain a sewerage treatment and disposal system in accordance with the requirements set out in Schedule 26 (*Utilities*);
- (l) design, construct, operate and maintain the Airport Circulatory Roads and Phase A Car Parks in accordance with the requirements set out in Schedule 27 (*Airport Access Road, Airport Circulatory Road and Phase A Car Parks*);
- (m) provide at the Airport at all times fire and rescue equipment and facilities in accordance with the requirements set out in Schedule 29 (*Fire and Rescue and Respective Audits*);
- (n) provide and maintain the airfield ground lighting in accordance with the requirements set out in Schedule 28 (*Airfield Ground Lighting*);
- (o) remove obstructions from the airfield strip in accordance with the requirements set out in Schedule 23 (*Airside Infrastructure*);
- (p) design, construct, operate and maintain the New Fuel Facilities in accordance with the requirements set out in Schedule 48 (*New Fuel Facilities*), including the right to enter into sub-agreements;
- (q) maintain the Concession Area in accordance with the requirements set out in Schedule 40 (*Airport Maintenance*);
- (r) provide the New Administrative Offices in the Existing Terminal in accordance with the requirements set out in Schedule 21 (*Existing Terminal*);
- (s) design, construct, commission and transfer to the Government of Albania the New Access Road in accordance with the requirements set out in Schedule 32 (*New Access Road*); and
- (t) design, construct, commission and transfer to the Government of Albania the New Bridge as set out in Schedule 27 (*Airport Access Road, Airport Circulatory Road and Phase A Car Parks*).

Additional Obligations of the Company

The additional obligations (the "**Additional Obligations**") of the Company are to:

- (a) design, construct, operate and maintain Phase B of New Terminal in accordance with the requirements set out in Schedule 30 (*Phase B of New Terminal and Phase B of Car Parks*);
- (b) design, construct, operate and maintain Phase B Car Parks in accordance with the requirements set out in Schedule 30 (*Phase B of New Terminal and Phase B of Car Parks*);
- (c) design, construct, operate and maintain Phase B of New Air Cargo Centre in accordance with the requirements set out in Schedule 31 (*Phase B of New Air Cargo Centre*); and
- (d) design, construct, operate and maintain the Runway Extension and related works in accordance with the requirements set out in Clause 4.8 (*Runway Extension*) and Schedule 23 (*Airside Infrastructure*).

Omissions

1.5 Obligations of the Company Regarding Related Programmes

The Company will co-operate with the GDCA and the ANTA, including their respective advisors and contractors, in relation to the development, construction or operation of the following works: bylaw

- (a) the new air traffic control tower and the operations centre;
- (b) air-traffic service equipment, doppler very high frequency omni-directional range/distance measuring equipment (DVOR/DME) and instrument landing system (ILS), and the relocation of the secondary radar;
- (c) flight testing and calibration of aircraft procedures; and
- (d) installation of new or replacement equipment by GDCA or the ANTA, as applicable, and the calibration and flight testing of such equipment.

In order to effect such co-operation, the Company shall, subject to receipt of prior notice and observance of applicable safety requirements, provide

GDCA and/or ANTA (including their respective advisors and contractors), as applicable, with the access to the relevant parts of the Concession Area in order to carry out their rights and duties.

In order to effect such co-operation, the Government of Albania shall ensure that, during the Concession Period, the ANTA observes the requirements set out in Schedule 35 (ANTA).

Obligations of the Company Regarding the Existing Terminal and the New Terminal

Omissions

Runway Extension

(a) If the Company shall have received a Runway Extension Request submitted by the Authorised State Organ, the Company shall prepare and submit a Runway Extension Proposal, not later than 90 days after receipt of such Runway Extension Request, to the Independent Review Committee. The Independent Review Committee shall give its recommendation to the Parties regarding the Runway Extension Proposal. Such Runway Extension Proposal shall include:

(i) technical proposals for the Runway Extension, including the land required to be acquired, associated strip, lighting systems and related taxiways;

(ii) a procurement proposal based on competitive procurement procedures and including cost estimates confirmed as reasonable by the Qualified Engineer, such procurement proposal to include two (2%) per cent of estimated Capital Cost (excluding contingency) supervision fee for the Company. No other fee shall be payable to the Company in respect of the Runway Extension, save for the applicable increase of the Airport Charges; and

(iii) a financial proposal based on the most favourable debt financing available to the Company and approved by the Lender, an agreed rate of return on Equity, and including any proposed increase in the Airport Charges, any proposed change in the Junior Share and any proposed extension of the Concession Period.

(b) The Company shall not be obliged to produce more than one Runway Extension Proposal in any 12 months during the Concession Period. Upon receipt of the recommendation by the Independent Review Committee on a Runway Extension Proposal, and the written approval of the Principal Lender(s) (such approval not to be

unreasonably withheld), the Government of Albania shall, and shall ensure that the relevant State Entity shall, review it and, not later than 60 days of its receipt by the Government of Albania, shall decide upon it. If the Government of Albania or the competent State Entity fails to reach decision within such time limit, the Government of Albania or the competent State Entity, as applicable, shall be deemed to have approved the Runway Extension Proposal.

(c) Notwithstanding anything to the contrary in this Agreement, the construction of the Runway Extension shall be subject to the Required Land Expropriation (including, if relevant, the lighting system beyond it) and the external perimeter road routed around the Runway Extension area (including, if relevant, the lighting system beyond it).

(d) The Government of Albania and the Company shall review the Airport Charges and revise them if so agreed, all in accordance with the approved Runway Extension Proposal.

(e) The Company shall commence construction of the Runway Extension not later than three months after the approval of the Runway Extension Proposal, *provided that* all necessary authorisations have been obtained by the Company and that all land required for the construction of the Runway Extension has been expropriated by the Government of Albania.

(f) Subject to sub-clause (b) above, only the Government of Albania and the Company may agree on the technical and commercial basis for the construction of the Runway Extension.

Completion Certificate

(a) Upon the completion by the Company of the Core Obligations and Additional Obligations, as set out in Schedule 5 (*Penalties for Non-Compliance with the Core Obligations*) and Schedule 6 (*Penalties for Non-Compliance with the Additional Obligations*) (for the purposes of this Clause 4.9, the "**Obligation(s)**") and in accordance with the terms and conditions of this Agreement, the Independent Engineer or the Qualified Engineer, as applicable, shall issue the Completion Certificate confirming the fulfillment of the Obligation(s) in accordance with this Agreement. Subject to Clause 4.9(b), after the receipt by the Government of Albania of the Completion Certificate confirming that all Core Obligations and, if applicable, Additional Obligations of the Company have been duly completed in accordance with this Agreement, the Government of Albania shall have no right to seek the application of the provisions set out in Schedule 5 (*Penalties for Non-Compliance with the Core*

Obligations) and Schedule 6 (*Penalties for Non-Compliance with the Additional Obligations*).

(b) The issuance of the Completion Certificate shall not prejudice the rights the Government of Albania may have under law or contract (including, without limitation, this Agreement) in respect of the works performed by the Company or the Company's Contractors in connection to the Concession or otherwise.

RIGHTS AND OBLIGATIONS OF THE GOVERNMENT OF ALBANIA

Right of the Government of Albania

Without limitation to other rights which the Government of Albania may have under this Agreement or otherwise, if, after the reasonable cure period given by the Government of Albania, the Company shall:

(a) be in breach of any of forward-looking ratio under any of the Financing Documents, including, without limitation, the Sovereign Loan Tranche Agreement, or

(b) not pay to the Government of Albania any portion of the Sovereign Loan Tranche Guarantee Fee as such is due and payable,

the Government of Albania shall have the right to appoint one non-executive member to the Board of Directors of the Company for the longer of: (i) the period of one year after the date of appointment, and (ii) the duration of such breach. The Company shall ensure that its Articles of Association of the Company duly reflect this right of the Government of Albania.

Obligations of the Government of Albania

Notwithstanding any other provision to the contrary contained in this Agreement or any other obligation to be performed by the Government of Albania under this Agreement, the Government of Albania shall, and shall cause the Authorised State Organ and any State Entity, to:

(a) issue, renew or extend the Authorisations in accordance with Clause 2.5(b) and (c) (*Authorisations*);

(b) provide the Company with such assistance as the Company may reasonably require in relation to the obtaining, renewal or extension by the Company of the Authorisations (other than the Authorisations Issued) required for the exercise of the Company's rights and obligations under this Agreement;

(c) provide the Company with data and information relevant to the fulfilment of the Company's obligations under this Agreement and/or which is required for the purpose of the management, operation and development of the Project and inform the Company of any changes or additions thereto and provide copies to the Company of such data or information as and if reasonably required;

(d) ensure that the Company is granted at no cost or liability all rights of way, easements and other property rights and real rights as may be required for the Company to carry out its obligations under this Agreement (for the avoidance of doubt, no compensation or fee will be due by the Company under Applicable Law to owners and/or former owners of land or their successors, or any other State Entity);

(e) provide, upon request by the Company and at no cost and without unreasonable delay, to the Company such information, documents and records relating to or connected with the Project that the Authorised State Organ has in its possession and which the Company requires in order to fulfil its obligations under this Agreement;

(f) ensure that no State Entity:

(i) takes any action;

(ii) fails to take an action if and when so required to be taken by a State Entity under Applicable Law.

that would prevent or interfere with the implementation of the Project, the efficient operations of the Project or the performance by the Company of the terms of this Agreement, including the exercise by the Company of its right to transfer funds and payments without restriction and without undue delay, in accordance with Applicable Law;

(g) provide the Company's employees and the Company Contractors with all relevant visas and documents for entry into the Republic of Albania and insofar as relevant necessary residence permits; and

(h) generally co-operate with the Company in good faith in the interest of the implementation of the Project and, if applicable, further the implementation thereof;

(i) except when expressly provided so in this Agreement, not interrupt the design, construction, completion, commissioning, maintenance, financing, operation and management of the Airport by the Company;

- (j) comply with the international treaties to which the Republic of Albania acceded (including those relating to the open sky policies) in order to maximise the level of air services to and from the Republic of Albania;
- (k) ensure that Applicable Law, insofar as necessary for the performance of rights and obligations under this Agreement, is in compliance with Conventions (including, without limitation, the Chicago Convention);
- (l) ensure that uniform conditions are applicable to the use, by aircraft of every state, which acceded to and ratified the Chicago Convention, of all air navigation facilities, which may be provided by the Government of Albania for public use for the safety and expedition of air navigation;
- (m) provide facilities for customs and immigration operational procedures affecting international navigation in accordance with the practices established or recommended from time to time and based on the Chicago Convention;
- (n) provide adequate police presence at the Airport;
- (o) ensure the provision in the Republic of Albania of radio services, meteorological services and other air navigation facilities in order to facilitate international air navigation in accordance with Conventions and in the English language;
- (p) adopt and put into operation appropriate system of communication procedures, codes, markings, signals and lightings and other operational practices and rules in accordance with Conventions and in the English language;
- (q) prepare and publish all necessary aeronautical maps and charts required by operators for the use of the Airport;
- (r) ensure that no authorisation shall be granted to use, build, or construct any construction or installation in the Restricted Zone in contravention of applicable security and safety restrictions. If so requested by the Company, any new structure prejudicing the safety or security of the Airport shall be demolished by the Government of Albania at no cost to the Company, subject to Applicable Law. The Government of Albania shall restrain and/or remove, subject to Applicable Law, any commercial activities in the Development Zone directly competing with the Core Obligations and the Additional Obligations of the Company;
- (s) supply electric power from the grid up to the Concession Area;

(t) negotiate in good faith with the Company on the provision of water from a national grid to the Concession Area in the event of the introduction of such grid by the Government of Albania;

(u) ensure that the Airport shall be permitted to be operational 24 hours a day without any limitations and restrictions of any kind; and

(v) ensure that, during the Concession Period, no other airport for international commercial (cargo and passenger) flights shall be licensed, authorised and operated in the Republic of Albania, with the exception of emergency landings. For the avoidance of doubt, nothing in this Agreement shall restrict the use of any airport in the Republic of Albania for the purpose of providing humanitarian relief or emergency assistance in times of catastrophe or civil emergency in the Republic of Albania or neighbouring territories.

DESIGN AND CONSTRUCTION

Omissis

FINANCING

Omissis

PROJECT IMPLEMENTATION UNIT

Omissis

INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE

Omissis

EMPLOYEES

Omissis.

MILITARY PRESENCE

Omissis

SAFETY AND SECURITY

(a) The Company shall be responsible for safety in the Concession Area. The Company shall be responsible for security in the Concession Area, subject to the written confirmation by the Authorised State Organ, such confirmation to be given to the Company not later than ten (10) days after the date of entering into force and effect of the Airport Concession Law. In the performance of this obligation the Company shall comply with the procedures and functions described in Schedule 39 (*Airport Safety Management System*) and Schedule 44 (*Security and Baggage Screening*).

(b) The existing safety and security plan shall be updated by the Company not later than 90 days after the Commencement Date. Such updated safety and security plan shall be an integral part of the existing Aerodrome Manual and the Operational Manual, and shall be submitted to GDCA for its information promptly following their respective updating.

(c) In the event that the Company shall have decided to outsource the performance of safety and/or security activities in the Concession Area, the Company shall do so in full compliance with this Agreement and Applicable Law and subject to prior consent by GDCA or other relevant State Entity. The company selected by the Company shall be responsible for applying for, obtaining and maintaining of all authorisations, consents and approvals required for the performance of its safety and security activities.

(d) All staff engaged in safety and security activities, and staff engaged in airside operations, shall be subject to the special recruitment procedures to be taken in accordance with Applicable Law and Conventions. No person or subcontractor shall undertake security and/or safety activities in the Concession Area without prior approval by the Company and in compliance with this Agreement and Applicable Law.

APPORTIONMENTS

All rents, rent charges, rates, insurance premiums, gas, water, electricity and telephone charges, royalties and other outgoings relating to or due and payable or accruing in respect of the Existing Terminal, the Existing Terminal Site and Related Assets up to the Commencement Date shall be borne by the Government of Albania and, as from the Commencement Date, shall be borne by the Company. All rents, royalties and other periodical payments receivable or accruing in respect of the Existing Terminal, the Existing Terminal Site and Related Assets up to the Commencement Date

shall belong to the Government of Albania and as from the Commencement Date shall belong to the Company.

CONTRACTUAL ARRANGEMENTS

Omissis

EXISTING FACILITIES

Ownership Title

The ownership title to the Existing Terminal, the Existing Terminal Site, the Related Assets and the Concession Area, as described in Schedule 18 (*Master Planning and Facilities Planning*), remains and shall remain throughout the Concession Period with the Government of Albania.

Right of Usufruct

Subject to Clause 2.1 (*Grant of Concession*) and Clause 15.4 (*Granting and Creation of Usufruct*), from the Commencement Date, the Company shall, for the purpose and within the framework of this Agreement, have sole and exclusive right of Usufruct over the Concession Area and the Existing Facilities during the Concession Period, subject to the rights of any leases of plots of land or the facilities in the Concession Area.

Omissis

NEW FACILITIES AND ASSETS

(a) The Company shall have the unlimited ownership title over the New Facilities. If for any reason the Company cannot be the owner of the New Facilities, Usufruct shall be granted to the Company with regard to such New Facilities.

(b) **The Company shall have the sole and exclusive right to use the New Facilities, with the exception of the Persons using the New Facilities as passengers, contractors, Airport Users and other Persons that use the New Facilities without negatively affecting the rights of the Company under this Agreement.**

(c) The Company shall be able to create Security Interest over the New Facilities, in accordance with this Agreement and Applicable Law. The Government of Albania shall not be responsible and shall not pay any taxes or any other costs and expenses related to the ownership by the Company of the New Facilities.

OPERATION AND MAINTENANCE

Operation, Maintenance and Manuals

Omissis.

AIRPORT RIGHTS

Airport Rights

(a) The Company shall establish fair, reasonable and objective criteria in determining whether or not to grant or to amend or to waive the Airport Rights.

(b) Any Person who enjoys rights at or in connection with the Existing Terminal shall, if it meets the criteria to be established by the Company for the grant of the Airport Rights, be offered the same opportunity as other interested Persons to take over any Airport Rights upon the Commencement Date and thereafter in accordance with the Company's internal contracting regulations and Applicable Law.

(c) The Company shall at its sole discretion decide upon granting of any Airport Rights in accordance with the Company's internal regulations and Applicable Law.

Arm's Length

The Company shall ensure that the terms of third party contracts, if any, shall be on arm's length commercial terms and at market rates. If the grant of the Airport Rights to any Person would constitute a Connected Contract, the Company shall comply with Clause 14.3 (*Connected Contracts*).

Leases and Other Contractual Arrangements

(a) All leases and other similar arrangements entered into from time to time by the Company in connection with the Concession shall be in accordance with Applicable Law. The parties to any such lease or other similar arrangement shall declare that the lease or other similar arrangement is an enforceable instrument allowing the Company to evict the party or parties to such lease or other similar arrangement from the relevant part of the Concession Area on the termination thereof for whatever cause.

(b) To the extent that any Airport Rights granted pursuant to this Agreement comprise leases, sub-leases and/or agreements for the use or occupation of any land or buildings (including any part thereof), the terms of such leases, sub-leases and/or agreements shall comply with

Applicable Law regulating the duration of and/or rights to terminate and/or the level of increases in rental or other periodical payments under any such lease, sub-lease or agreement.

Non-discrimination

(a) The Company shall not adopt, in relation to any activities carried on by it in the Concession Area, any trade practice, or any pricing policy, which unreasonably discriminates against any class of the Airport Users or any particular Airport User, including any Designated Flag Carrier, or which unfairly exploits its bargaining position relative to the Airport Users generally or which directly causes the adoption by any other Person of a practice which has a similar effect. The Company shall not adopt, in relation to the granting of any Airport Rights any practice which:

(i) unreasonably discriminates against Persons granted any class of such rights, or any particular grantee of such a right, or unfairly exploits its bargaining position relative to the grantees of such rights generally, or

(ii) unreasonably discriminates against any class of Persons applying for such rights or any particular applicant, or unreasonably limits the number of such rights that are granted in the case of any particular services or facilities,

or which causes the adoption by any other Person of a practice, which has a similar effect.

(b) The Company shall ensure that, save as may be otherwise required by Applicable Law, the Airport shall be open under uniform conditions to the aircraft of all countries.

Designated Flag Carrier

Nothing in this Agreement shall prejudice the rights of any Designated Flag Carrier under any agreement between the Government of the Republic of Albania and any other country, Applicable Law and any Conventions the Republic of Albania is a party to.

AIRPORT CHARGES AND INDEPENDENT REVIEW OF ECONOMICS

Airport Charges

(a) The Company shall be entitled to levy the Airport Charges to the Airport Users and to retain the Airport Charges during the

Concession Period in accordance with Schedule 7 (*Airport Charges*). The Company shall not levy any Airport Charges on airlines, Airport Users or passengers using the Airport other than as expressly provided in this Agreement or as approved in writing by the GDCA, *provided that* this shall not constrain relevant commercial activities at the Airport.

(b) When levying the Airport Charges, the Company shall act in a manner which is not inconsistent with the international obligations of the Republic of Albania and which is in accordance with the Chicago Convention.

(c) The Company shall collect the following taxes on behalf of the Government of Albania (otherwise collectable by the Government of Albania in accordance with Applicable Law):

- (i) Visa Tax;
- (ii) Border Tax on Exit; and
- (iii) such other taxes as the Government of Albania or the People's Assembly of the Republic of Albania may impose from time to time, in such case subject to the Company's reasonable costs of collection being reimbursed by the Government of Albania;

and shall pay without any deduction other than the Special Set-off Right the amount collected to the Government of Albania, not later than the 30th day of each month for the preceding month, in the account designated by the Government of Albania.

Periodic Review of the Airport Charges

(a) The Authorised State Organ and the Company shall review the Airport Charges every three years during the Concession Period, the first such revision to take place on 1 January 2007, and shall, upon such review, increase the Airport Charges by whichever is the greater factor of:

- (i) each component of the Airport Charges increased by the excess above two (2%) per cent. per annum of the average of the inflation rate in the Eurozone (as measured by CPI EUR for each year) for the three years preceding the date of review; and
- (ii) the Agreed Operating Cost Portion of the Airport Charges only increased by:

$$(X1 \times \text{CPI EUR}) + (X2 \times \text{CPI ALB} \times \text{XCH}),$$

where:

X1 + X2 = 1 and CPI EUR is the change in the harmonized CPI published by EUROSTAT for the Eurozone since the last date of review,

CPI ALB is the change in the agreed Albanian CPI since the last date of review, and

XCH is a factor calculated as $(XR2 / XR1)$, where XR2 is the average of the Average Official Exchange Rate in EUR per Lek during the last five Business Days before the date of the review as published by the Bank of Albania and XR1 is the average of the Average Official Exchange Rate in EUR per Lek of the last five Business Days before the date of the review falling three years before the date of review as published by the Bank of Albania.

X1 and X2 shall be subject to review at the same times as the Airport Charges, to reflect changes in the proportion of foreign to local costs of the Company.

The calculated increase in the Airport Charges shall be rounded at EUR 0,05 Cent. In any calculations under this Clause 19.2(a) (*Periodic Review of the Airport Charges*), no account shall be taken of inflation rates prior to the Base Date.

(b) The Company may prepare and submit to the Authorised State Organ for approval a proposal for changes in the Airport Charges at each periodic review of the Airport Charges. Each proposal shall be accompanied by written documentation of the assumptions used and calculations made in producing it. The Government of Albania shall have the right to request an audit of each such proposal by an international accounting firm.

Interim Review of Agreed Operating Cost Portion

The Company may prepare and submit to the Authorised State Organ for approval a proposal for any change in the Agreed Operating Cost Portion, other than an increase thereof in accordance with Clause 19.2(a) above, due to the provision by the Company of additional operational services at the request of third parties. Each such proposal shall be accompanied by written documentation of the assumptions used and calculations made in producing it.

Independent Review of Economics

(a) Either party has the right to request an independent review (the "**Independent Review**") of the economic position of the Concession, which shall include, if an economic imbalance has arisen, recommendations to restore the economic balance of the Concession by a suitably qualified independent financial consultant. The costs of such review(s) shall be borne by the party requesting such an Independent Review.

(b) The Independent Review shall take into account the extent of performance by the Parties of their respective obligations under this Agreement, the effect of external events outside the control of the Parties, trends in passenger and cargo traffic and the economic growth in the Republic of Albania and the countries to and from which the majority of passengers of the Airport travel. The economic position of the Concession shall be assessed by the reference to the total revenues and costs of the Company and the rates of return on Equity projected in the base case financial projections agreed between the Company and the Lender and acknowledged by the relevant State Entity upon the signing of this Agreement.

(c) Based on the results of the Independent Review, the Parties shall negotiate such amendments to this Agreement (including, without limitation, adjustments to the timing of obligations, specifications, the Junior Share and/or the Airport Charges (other than in accordance with Clause 19.2(a) above)) as shall be deemed appropriate by the Parties in order to restore the economic balance of the Concession while complying with Good Industry Practice and Applicable Law. An Independent Review may be requested by either party not more often than once in each calendar year. Such Independent Review shall also include provisions for the Company to make good shortfalls in the rates of return on Equity due to events outside the reasonable control of the Company.

PAYMENTS TO THE GOVERNMENT OF ALBANIA

Omissis

INSURANCE OBLIGATIONS

Omissis

LIABILITIES AND LIMITATION OF LIABILITIES

Liabilities

Subject to Clause 22.4 (*Consequential Damage*), the Company shall be responsible for any material loss and damage suffered by the Government of Albania and/or any State Entity arising from any breach of this Agreement by the Company, such breach not being caused directly by a Change in Law.

Mitigation of Loss

In all cases the party establishing or alleging a breach of contract or right to be indemnified in accordance with this Agreement shall be under a duty to take all necessary measures to mitigate the loss, which has occurred, *provided that* it can do so without unreasonable inconvenience or unreasonable cost. Any failure to mitigate by the party establishing or alleging such a breach of contract or right to be indemnified shall result in a reduction of damages, such reduction to be determined by the arbitral tribunal appointed in accordance with Clause 36 (*Dispute Resolution*).

Limitation of Liability

(a) Government of Albania limitation of liability

The Government of Albania (including its employees, servants and agents) shall not be liable in respect of any costs, expenses, losses, damages and/or liability suffered or incurred by any Person arising, directly or indirectly, as a result of or in connection with:

(i) any information, in whatever form, provided by, or on behalf of, the Government of Albania or any State Entity (including all their respective employees, agents and servants), the Company, the Company Contractors, the Shareholders or any other Person directly or indirectly connected with the Concession, the Project or the Airport, except for the following information:

(1) all written information provided to the Shareholders in printed documents prepared and approved for release by any State Entity before the Commencement Date which materially affect the rights and obligations of the Parties under this Agreement, and

(2) the legal opinion to be issued by the Ministry of Justice of the Republic of Albania in accordance with Clause 3.2(b)(i) of this Agreement;

(ii) the works, or the fact that they are carried out by the Company or the Company Contractors; and

(iii) any action or omission of the Company or any other Person (other than the Government of Albania, the Government Contractors or any State Entity) under or pursuant to this Agreement or otherwise in connection with this Agreement, the Concession, the Project or the Airport. The Company will hold the Government of Albania and any State Entity (and all their respective employees, agents and servants) fully protected and indemnified in respect of any such costs, expenses, losses, liabilities, damages, demands, claims, actions or proceedings.

(b) Company limitation of liability

The Company (including its employees and officers) shall not be liable in respect of any costs, expenses, losses, damages and/or liability suffered or incurred by any Person arising, directly or indirectly, as a result of or in connection with:

(i) any information (in whatever form provided by, or on behalf of, the Government of Albania or any Government Contractor or any State Entity);

(ii) the works, or the fact that they are carried out by the Government of Albania or any Government Contractors;

(iii) any action or omission of the Government of Albania or any Government Contractors under or pursuant to this Agreement or otherwise in connection with this Agreement, the Concession, the Project or the Airport,

(iv) provided that Good Industry Practice, Applicable Law and the provisions of this Agreement are duly complied with by the Company, nuisance, noise, vibration or pollution caused by:

(1) aircraft at or on, or taking off from and/or landing at, the Airport;

(2) any other activities carried out by the Company or the Company Contractors in the Concession Area, the Restricted Zone and the Development Zone in accordance with this Agreement; and

(3) the Construction Works and construction related works performed in the Concession Area, the Restricted

Zone or the Development Zone in accordance with this Agreement.

Consequential Damage

No party shall be liable to any other party by way of indemnity or by reason of any breach of this Agreement or of statutory duty or under the general law (including, without limitation, Applicable Law and English law) for any incidental, consequential, punitive or special damages or any consequential or economic loss including, but not limited to, any loss of profit, use, opportunity or other indirect or consequential loss that may be suffered by that other party.

RELIEF EVENTS

Omissis

FORCE MAJEURE

Omissis

INTERVENTION

Omissis.

TERMINATION

Omissis

REPRESENTATIONS AND WARRANTIES

Omissis.

EVENTS OF DEFAULT

Omissis

HANDOVER

Omissis

INSPECTIONS AND ACCESS

Omissis

NO FIDUCIARY DUTY

Omissis

LENDER'S STEP-IN RIGHTS AND SUBSTITUTION

Omissis

CONFIDENTIALITY

Omissis

ASSIGNMENT

Omissis

DISPUTE RESOLUTION

Omissis

MISCELLANEOUS

1.7 Amendment

No modification, amendment or other change to this Agreement will be binding on any party unless agreed upon in writing by all Parties. The Authorised State Organ shall have authority to agree and sign any modification, amendment or other change to this Agreement on behalf of the Government of Albania. The Government of Albania agrees that, upon request from the Company, they will negotiate in good faith any modification, amendment or other change to this Agreement which would be required or deemed appropriate by the Company to give effect to the rights of the Company under this Agreement and under the Applicable Law.

1.16 Change in Law

(a) Except when otherwise provided in this Agreement, the Company shall take into account non-discriminatory Change(s) in Laws that will come into force and effect after the date of this Agreement.

(b) If, as direct result of relevant Change(s) in Law, the Company shall suffer an increase or decrease in costs or reduction or increase in after tax return or other financial burden or benefit, the aggregate financial effect of which shall exceed EUR 300,000 in any accounting year, the Company shall notify such aggregate financial effect to the Government of Albania with reasonable written supporting financial analyses and explanation, so as to put the Company in the same financial position as it would have been had there been no such relevant Change(s) in Law.

(c) The Government of Albania shall pay to the Company, on an annual basis, any amount required to put the Company in the same financial position in respect of each such year during the remaining term of the Concession Period as it would have been had there been no such relevant Change(s) in Law. Any calculation of the financial effect mentioned above shall take into account the cumulative effect on the Company of all relevant Change(s) in Law since the date of this Agreement.

GOVERNING LAW

This Agreement shall be governed by English law.

AS WITNESS the hands of the Parties (or their duly authorised representative) on [●] 2004, in Tirana, Republic of Albania, before the notary public [●].

**MINISTRY OF TRANSPORT AND TELECOMMUNICATIONS
THE REPUBLIC OF ALBANIA**

**MINISTRY OF ECONOMY
OF THE REPUBLIC OF ALBANIA**

TIRANA AIRPORT PARTNERS (TAP) (SH.P.K.)

SCHEDULE 5

PENALTIES FOR NON-COMPLIANCE WITH THE CORE OBLIGATIONS

1. Penalties for Non-compliance with the Core Obligations

The penalty for non-compliance with any Core Obligation shall be calculated as the product of applicable penalty per day of non-compliance in the table below for such Core Obligation and the period of non-compliance measured in days from the Obligation Required Date subject to any permitted extension of such date under this Agreement including, without limitation, in case of Force Majeure Events and any measures agreed between the Parties in respect of Relief Event(s).

Core Obligation	Obligation Required Date	Penalty per day of non-compliance
Phase A of New Terminal	On the second anniversary of the Commencement Date	EUR 2,750.00/day
Phase A Car Parks	On the second anniversary of the Commencement Date	EUR 1,375.00/day
Phase A of New Cargo Centre	On the second anniversary of the Commencement Date	EUR 1,375.00/day
New Access Road	On the date falling 30 months from the Commencement Date, subject to the Required Land Expropriation and receipt of all necessary Authorisations	EUR 2,750.00/day
Refurbishment of the Existing Terminal	On the date falling nine months from Phase A New Terminal Opening Date	EUR 550.00/day

2. Cap on Penalties

The maximum period of time for calculating the penalty for non-compliance with any of the Core Obligations shall be capped at 180 days.

In the event that penalties for non-compliance with a Core Obligation are payable by the Company in respect of any Core Obligation for more than one hundred and eighty (180) days, the Government of Albania shall be entitled to terminate this Agreement under Clause 26.3 (*Termination by the Government of Albania due to Specific Company Events of Default*).

SCHEDULE 7

AIRPORT CHARGES

The Airport Charges applicable from the Commencement Date shall be the Base Ground Handling and Base Landing and Take-off Charge, Base Passenger Charge, Base Cargo Charge, Base Aircraft Parking Charge and Airfield Lighting Charge (as specified below). Any other charge by the Company to an airline for the services covered by the Airport Charges listed in this Schedule 7 (*Airport Charges*), as applicable on 1 September 2004, shall be subject to the relevant provisions of this Agreement concerning the periodic and interim revision of the Airport Charges.

1. Ground Handling and Landing and Take-off Charge

The Ground Handling Charge and the Landing & Take-off Charge shall be calculated based upon the minimum take-off weight of the relevant aircraft using the Airport in accordance with the following table.

Minimum take-off weight of aircraft	Base Charge (EUR)	Ground Handling Charge (EUR)	Base Landing & Take-off Charge (EUR)
Up to 1 ton	30		25
From 1 to 2 tons	50		35
From 2 to 6 tons	120		70
From 6 to 10 tons	230		120
From 10 to 20 tons	500		200
From 20 to 30 tons	700		300
From 30 to 45 tons	1000		400
From 45 to 60 tons	1250		550
From 60 to 80 tons	1350		650
From 80 to 100 tons	1500		700
From 100 to 120 tons	1600		800
Over 120 tons	1700		900

2. Passenger Charge

The Base Passenger Charge shall be EUR 10 for each person over the age of 12 and EUR 5 for children aged from 2 to 12 years old. The Passenger Tariff shall be increased to EUR 12.50 for adult passengers from the start of the month following the date on which Phase A of New Terminal, Phase A Car Parks, Phase A of New Air Cargo Centre are commissioned and become available for use by Airport Users, passenger and cargo traffic in accordance with this Agreement.

The Passenger Charge shall be payable only in respect of departing passengers using the Airport.

3. Cargo Charge

The Cargo Charge shall be calculated based upon the weight of the air cargo transported in accordance with the following table. Such charges apply only to loose or unitised cargo and do not include any other charges that may be levied upon for goods that require special storage treatment, such as perishable goods, dangerous or hazardous goods, livestock, human remains or other types of items. The Company and the Authorised State Organ shall agree the basis for levying any such other charges on the basis of justified and reasonable cost.

Weight (kg)	Base Cargo Charge (EUR per kg)
Up to 3	1
3 – 5	2
6 – 10	3
11 – 20	4
21 – 50	5
51 – 100	8
101 – 250	10
251 – 500	15
501 – 750	20
751 – 1000	25
1001 – 1500	35
Over 1501	50

Air mail charges, including those for express or courier mail, are not part of the cargo charges and shall be agreed upon between the Company and the Albanian postal services separately, based on the arrangements for express or courier mail in force on 1 September, 2004, unless otherwise agreed by the Company and the Authorised State Organ on the basis of justified and reasonable cost.

4. Aircraft Parking Charge

The Aircraft Parking Charge applicable per aircraft parked at the Airport for periods from three hours up to 24 hours shall be charged by minimum take-off weight of the relevant aircraft in accordance with the following table. No Aircraft Parking Charge shall be payable for aircraft parked at the Airport for less than three hours.

Minimum take-off weight of aircraft	Base Aircraft Parking Charge (EUR)
Up to 1 ton	8
From 1 to 2 tons	12
From 2 to 6 tons	35
From 6 to 10 tons	40
From 10 to 20 tons	60
From 20 to 30 tons	80

From 30 to 45 tons	100
From 45 to 60 tons	130
From 60 to 80 tons	140
From 80 to 100 tons	150
From 100 to 120 tons	170
Over 120 tons	200

5. Airfield Lighting Charge

The Airfield Lighting Charge shall be calculated as a maximum of 40% of the applicable Ground Handling Charge for any aircraft.

6. Base Date

The base date (the "**Base Date**") for each revision of the Airport Charges (for the purpose of this Agreement) shall be 1 January 2004 for the purpose of calculating revisions to the Airport Charges in accordance with Clause 19 (*Airport Charges and Independent Review of Economics*).

SCHEDULE 12

STRATEGIC INVESTOR

1. The Strategic Investor must satisfy the following requirements:
 - (a) had average annual turnover with respect to its airport operating activities of at least Euro 250 million in years when it was trading during the three years ending on 31st December 2001 or during the most recent three calendar years;
 - (b) has experience of procurement of airport infrastructure projects (either in green-field projects or projects under development) contracted in the total amount of at least Euro 200 million in progress at any time in the five years ending on 31st December 2001 or in the most recent five calendar years;
 - (c) owns (meaning ownership of a voting ordinary equity stake of at least 15%) or operates one or more airports with average annual turnover of passengers of at least 10 million in years when it was trading during the five years ending on 31st December 2001 or during the most recent five calendar years, provided that, in case of Strategic Investors owning (meaning ownership of an voting equity stake of at least 15%) or operating more than one airport, the average annual turnover of passengers in one of such airports owned or operated in years when it was trading during the five years ending on 31st

December 2001 or during the most recent five calendar years is not less than 5 million;

(d) owns or operates one or more airports with average annual turnover of cargo of at least 20,000 tons in years when it was trading during the last five years ending on 31st December 2001 or the most recent five calendar years; and

(e) owns (meaning ownership of a voting ordinary equity stake of at least 15%) one or more airports or airport operating companies which holds a valid accrediting permit under ISO 9002-3 or other equivalent ISO or national standard.

2. The Strategic Investor must be or be comprised of entities in the form of a joint stock company or a similar legal person (properly established under the laws of the country of their establishment).

3. The Strategic Investor must be or be comprised of entities duly established and registered with the relevant authorities of the country where its/their registered office(s) is/are located.

4. The Strategic Investor may be a company or a consortium.

5. In the case of a consortium acting as the Strategic Investor, the members of the consortium must be in the form either of joint stock companies or similar legal persons (properly established under the laws of the country of their establishment).

SCHEDULE 13

DRAFT AIRPORT CONCESSION LAW

LAW

No.-----Date -----

ON THE APPROVAL OF THE CONCESSION AGREEMENT FOR THE CONSTRUCTION, OPERATION AND MAINTENANCE OF "NËNË TEREZA INTERNATIONAL AIRPORT" - TIRANA BETWEEN THE GOVERNMENT OF ALBANIA AND TIRANA AIRPORT PARTNERS SH.P.K AND THE CONFERRING OF SOME SPECIAL INCENTIVES TO THE COMPANY UNDER THE CONCESSION AGREEMENT.

Pursuant to Articles 78, 83, point 1 and 121 of the Albanian Constitution and of the Council of Ministers' proposal

People's Assembly of the Republic of Albania

D E C I D E D

Article 1

The approval of the Concession Agreement entered into the Council of Ministers of the Republic of Albania and the concessioany company "Tirana Airport Partners" ShPK, a copy of which is attached to this law, for the construction, for the Nënë Tereza International Airport - Tirana entered into, on ● 2004, by the Government of the Republic of Albania, duly represented by the Ministry of Economy and the Ministry of Tranport and Telecommunications as its Authorised State Organs, and Tirana Airport Partners Sh.p.k., of which a copy is hereto attached.

Article 2

The Ministry of Economy and the Ministry of Transport and Telecommunications (as the Authorised State Organ), pursuant to the effective legislation and the terms and conditions of the Concession Agreement, are charged with the implementation of the Concession Agreement in the name and on behalf of the Government of the Republic of Albania.

Article 3

(1) All equipment, vehicles or diverse materials imported into, or purchased in, the Republic of Albania for the benefit of the Company and in connection with the refurbishment, construction, construction management or development of the Existing Terminal, the Existing Terminal Site and Related Assets and the New Facilities (as these terms are defined in the Concession Agreement) shall be, during the period of construction of Phase A of New Terminal, Phase B of New Terminal, the Runway Extension, and the New Access Road (as these terms are defined in the Concession Agreement):

(i) free and clear of all customs and import duties chargeable under Law no. 8449 dated 27 January 1999 "*On the Customs Code of the Republic of Albania*" (as amended from time to time); and

(ii) free and clear from the application of value added tax on imports chargeable under Law no. 7928 dated 27 April 1995 "*On Value Added Tax*" (as amended from time to time).

(3) The Company has the right to receive the refund of VAT paid by the Company on goods and services purchased in the Republic of Albania during the scheduled periods of construction of Phase A of New Terminal, Phase B of New Terminal, the Runway Extension and the New Access Road, as set out in

more detail in Clause 37.14 (*Tax Exemption and Accelerated Refunds of VAT*)
of the Concession Agreement hereto attached.

Article 4

The contracting parties agree for the implementation of the obligation provided in article 11, point 4 of Law No. 7973, dated 26 July 1995 "*On the Concessions and Participation of Private Sector in Public Services and Infrastructure*" (as amended).

[Article 5]

[Proposal Tirana Airport Partners: Within the framework of the constitution of the Republic of Albania, the Project (as defined in the Concession Agreement) and the rights and privileges granted thereunder shall not be subject to expropriation and/or nationalisation including, but not limited to, Law No. 8561 dated 22 December, 1999, of the Republic of Albania (*On the Expropriation and the Temporary Taking Over for Use of Private Property for Public Interest*). The Company shall have full ownership title to the New Facilities, determined in the Concession Agreement, by way of exception from Articles 174 and 176 of the Civil Code.]

[Previous drafting: The New Facilities (as defined in the Concession Agreement) delivered to or created and built by the Company in carrying out of the Concession Agreement, shall not be subject to privatization, including, but not limited thereto, under Law No. 8306, dated 14 March 1998 "*On the Privatization of Strategic Sectors of Special Importance*". The Company shall have full ownership title to the New Facilities, determined in the Concession Agreement, by way of exception from Articles 174 and 176 of the Civil Code].

Article 6

(a) The Ministry of Transport and Telecommunications and the Ministry of Economy are charged as Authorised State Organ to assist the Company in providing rights, authorisations and permissions in accordance with Clause 2.5 (*Authorisations*) of the Concession Agreement, with the exception of the Authorisations Issued pursuant to Clause 2.5 and Schedule 14 (*Authorisations Issues*) of the Concession Agreement which are granted with the effectiveness of this law, and in benefiting from usufruct rights and servitude rights of way in the Concession Area determined in the Concession Agreement for the application of this law.

(b) The Bank of Albania is charged with granting of the approvals for opening of the Company's bank accounts abroad and with granting of the approvals regarding the repatriation of profits of the Company.

Article 7

The Ministry of Transport and Telecommunications and the Ministry of Economy , as the Authorised State Organ, are authorised to negotiate and agree with the Company upon amendments to the terms and conditions of the Concession Agreement as

requested by the parties to the Concession Agreement, but only if such proposed amendments:

- (1) have been duly communicated to, and consulted with, all relevant governmental entities in charge of a particular area for which the amendment is proposed,
- (2) are in full compliance with Albanian law in force at the time and with Albanian public policy and domestic and international interests and obligations existing at the time,
- (3) do not materially and/or adversely affect the financial position of the Government of the Republic of Albania under the Concession Agreement, and
- (4) do not materially and/or adversely affect the capacity of the Nënë Tereza International Airport - Tirana to handle passenger and cargo traffic.

This Law becomes effective 15 days after publication in the Official Gazette of the Republic of Albania.

SCHEDULE 29

FIRE AND RESCUE AND RESPECTIVE AUDITS

1. Fire and Rescue Facilities

The Company shall provide fire and rescue facilities in full compliance with the standards defined in ICAO Annex 14 and ICAO Aerodrome Services Manual Part 1.

The Company shall design, provide and maintain the fire fighting facilities for a rescue and fire fighting aerodrome Category 7 airport.

The Company shall increase the level of fire fighting provision in full compliance with ICAO Annex 14 during the Concession Period as the Airport and its traffic expands.

2. Fire Station

The Company shall provide a fire station on the Airport to accommodate the fire fighting vehicles, personnel and equipment.

The design and location of the fire station shall be as set out in the approved Updated Airport Master Plan.

The Company shall ensure that the location of the fire station and equipment for fire and rescue enables the following minimum response times to be achieved; two minutes, and not exceeding three minutes to reach the end of each runway, as well as to any other part of the movement area, in optimum conditions of visibility and surface conditions.

The Company shall ensure that the fire station houses a self-contained rescue and fire fighting unit, with appropriate facilities for the accommodation and protection of vehicles, crew members and such operational services as are necessary to ensure their continuous ability for effective and immediate response in an emergency.

3. Rescue and Fire Audits

The Company shall ensure that a safety and security officer shall conduct regular audits of the fire fighting services at the Airport, the results of such audits to be provided on request to the relevant State Entity.

The Company shall upgrade the Existing Terminal's emergency procedures ensuring the adequacy of fire exits and signage promptly following appropriate assessment of such procedures, such assessment to begin as soon as practicable after the Commencement Date.

SCHEDULE 34

GOVERNMENT PROVIDED SERVICES

The Government Provided Services, which are to be provided when the Airport is in operation, and as reasonably required in preparation for the start of operations, in the quantity and level of seniority reasonably required to enable the Company to fulfil its obligations under this Agreement, and comply with Applicable Law and Conventions, are as follows:

1. Staff to collect any taxes charged in cash to passengers, unless agreed by the Company to collect such taxes on behalf of the Government of Albania;
2. Traffic police for vehicle traffic management; and
3. Other government owned utility providers (as defined in this Agreement).

The following are the Vital Government Provided Services:

1. Air traffic control, by ANTA, for flights to take-off and land at the Airport and move through Albanian airspace;
2. Immigration and Emigration control staff;
3. Customs staff to monitor and check passenger and freight traffic;
4. Fire and rescue services; and
5. Border police service, if required for security in the case that this work is not taken on by the Company and to the extent required to maintain order at the Airport.

SCHEDULE 38

AERODROME OPERATIONAL MANUAL

The updated Aerodrome Operational Manual ("UAOM") shall be prepared by the Company containing all information, procedures and instructions necessary to enable the operating staff to perform their duties in such a manner that shall ensure that the Airport is safe for use by aircraft. The UAOM shall contain as a minimum the following information:

Introduction: Detailing the legal status, distribution and quality procedures for amending the UAOM.

Technical administration: Detailing the full name and address of the Airport, coordinates (Aerodrome Reference Point), name and status of key personnel, procedures for promulgating aerodrome information, procedures for the control of works, procedures for the removal of aircraft, and procedures for maintaining the apron control, refuelling etc.

Aerodrome characteristics: Detailing any obstacles that could effect the operation, aerodrome survey data, details of surfaces and bearing strengths of runways, taxiways and aprons. Data for the calculation of declared distances and elevations as well as the methods and procedures for calculating temporary objects that infringe the runway strip, transitional surfaces and approach and landing surfaces.

Operational procedures: Procedures for routine aerodrome inspections and reporting. Procedures for the measurement of runway and surface friction conditions. Procedures for bird control, runway, taxiway and apron sweeping.

Rescue and fire fighting services ("RFFS"): The RFFS category of operation, details of the appliances, extinguishing media. The numbers of trained staff, emergency procedures and training requirements for maintaining the service.

Medical services: Details of arrangements for requesting medical support, list of trained personnel and equipment available.

Aerodrome lighting: A brief description of the aerodrome lighting, its method of operation, methods of recording inspection and maintenance. The location of and responsibility for obstacle lighting on and off the aerodrome. The arrangements for standby power.

Air traffic management: The system for management of the air traffic on the ground. Rules for governing the selection of the runway in use, taxiway routings, runway availability in the event of an incident or accident at the Aerodrome. Notification of any noise abatement procedures, search and rescue alerting. Methods of reporting and distribution of meteorological information.

This part of the manual shall be prepared in cooperation with ANTA/GDCA.

Communications and navigational facilities: Description of and instructions for the use of air/ground and operational ground radio communications where these are not covered by ATC. Description of and operating procedures for aids to aircraft navigation.

This part of the manual shall be prepared in cooperation with ANTA/GDCA.

SCHEDULE 39

AIRPORT SAFETY MANAGEMENT SYSTEM

The Company shall prepare the Airport safety management system that shall include the following items:

- Safety documentation relating to the UAOM and internal safety procedures.
- Data gathering and reporting system relating to all safety aspects
- Evaluation of airport data and determination of trends.
- Recommended safety actions
- Legislation for occupational safety and health law as per EU directives.

The Company shall ensure that all Airport Users comply with the specified safety requirements.

All Airport Users shall be required by the Company to comply with the safety requirements specified in this Agreement.

The Airport safety management system shall be subject to annual reviews and updates by the Company to ensure compliance with national and international standards and practices.

The Airport safety management system shall comply with ICAO Doc. 9774 concerning the Manual of Certification of Aerodromes.

SCHEDULE 41

QUALITY MANAGEMENT

Quality management

(a) Service level agreements

The Company shall prepare service level agreements (SLAs) for all other Persons providing services at the Airport based on the standards required under this Agreement, Applicable Laws and Conventions and Good Industry Practices and shall clearly state the performance standards, service rates, and responsibilities of each organisation operating at the Airport from Phase A New Terminal Opening Date as listed below:

air-traffic control;
immigration and emigration control police;
border police;
customs;
fire and rescue services;
meteorological services;
traffic police;
other utility providers (either state-owned or private);
airport security;
ground handling organisation, if applicable;
maintenance contractor;
airlines; and
others.

All such service level agreements proposed to be entered into with State Entities shall be provided in finalised draft form, including a translation into the Albanian language if the language of such draft agreement is not Albanian, to each of the affected State Entities not less than 90 days before Phase A New Terminal Opening Date. Service level agreements shall be subject to annual monitoring by the Company and the Government of Albania and the relevant State Entities, including GDCA, to ensure that standards are maintained to the levels specified.

(b) Customer satisfaction monitoring

The Company shall employ quality management staff operating on a daily basis and responding to all customer complaints and recommendations.

The Company shall hold regular meetings with the Airport Users to discuss any complaints or ideas for improving the airport operation when required.

The Company quality management staff shall conduct surveys at the Airport in order to assess the level of service offered.

SCHEDULE 48

NEW FUEL FACILITIES

Fuel Facilities

The Company shall develop a detailed proposal for the relocation of the existing fuel farm area after Commencement Date in compliance with this Agreement. This proposal shall be included in the Updated Airport Master Plan.

The new fuel farm area shall be developed based on agreements between the Company and the future fuel concessionaire on the basis of at least a five year business plan of the future fuel concessionaire. The following aspects shall be considered in developing the future fuel supply at the Airport:

the capital expenditure for the construction of a tank farm;

participation of the Company in the economic success of the future fuel concessionaire (such as a commission on fuel sales).

The Company may enter into a new service contract with the fuel provider in order to procure both the fuel facilities and the related refuelling services. The future fuel concessionaire may undertake the construction and maintenance of the whole refuelling system in accordance with this Agreement, Applicable Law and Conventions. The Company shall ensure that the future fuel concessionaire shall provide fuel supplies sufficient for the traffic volume operating at the Airport seeking fuel supply and an adequate reserve quantity.

Capacity of the fuel farm and external supply

The capacity of the fuel farm shall be determined by the typical peak day fuel consumption, adequate fuel reserves and the pricing policy.

The capacity for the new fuel farm shall be defined depending on the development of air traffic at the Airport, but not before 2006.

The fuel farm system's functions shall include, but not be limited to:

Storage of fuel

Interfaces to external fuel supply and internal hydrant system

Fuel quality control

Maintenance of special vehicles (for example, dispensers)

Accommodation of administration, technical services and social facilities

Location of the fuel farm

In order to perform these functions, the fuel farm shall be located on-airport (inside the Perimeter Security Fence) away from the terminal or apron area and taking into account safety and security considerations. Therefore, the fuel farm shall be preferably located in the north-western part of the airport site, north of Phase A of New Air Cargo Centre and Phase B of New Air Cargo Centre.

Apron services for refuelling

All aircraft stands may be refuelled by trucks.