

Corso di laurea in Diritto dell'ambiente e dell'energia
II anno - I semestre



DIRITTO DELLE INFRASTRUTTURE, DEI TRASPORTI E DELLA MOBILITA' SOSTENIBILE

Anno accademico 2024/2025

Prof. Francesco Mancini
fmancini@unite.it



Settimana 8

Aeroporti e servizi di assistenza a terra (handling)

Duplici visione del bene aeroporto (analoga al porto)

- **visione statica** del bene: aeroporto come bene demaniale
- **visione dinamica** del bene: aeroporto come ambito spaziale in cui si esplicano attività imprenditoriali
- (= servizi pubblici e privati aventi ad oggetto la movimentazione degli aeromobili e le attività complementari al trasporto aereo)

porti ed aeroporti: diverso regime proprietario e diverso modello di gestione

Regime
proprietario

I porti appartengono al
c.d. **demanio necessario**

gli aeroporti appartengono
al c.d. **demanio eventuale**

aeroporti, parte del demanio c.d. eventuale I porti fanno invece parte del demanio c.d. necessario

Art. 822 c.c.

Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare [942], la spiaggia, le rade **e i porti**; i fiumi, i torrenti [945], i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.

Fanno parimenti parte del demanio pubblico, **se appartengono allo Stato**, le strade, le autostrade e le strade ferrate; **gli aerodromi**; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

aeroporti, parte del demanio «aeronautico»

Art. 692 c. nav. - Beni del demanio aeronautico statale

Fanno parte del demanio aeronautico civile statale:

- a) gli aeroporti civili appartenenti allo Stato;
- b) ogni costruzione o impianto appartenente allo Stato strumentalmente destinato al servizio della navigazione aerea.

Gli aeroporti militari fanno parte del demanio militare aeronautico

Art. 694 c. nav. - Aeroporti privati

Ferme restando le attribuzioni degli enti locali e fatti salvi gli effetti derivanti dall'applicazione delle leggi speciali 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.

distinzione degli aeroporti in base al regime proprietario: gli aeroporti possono essere di proprietà privata

- aeroporti di proprietà privata
- aeroporti militari
- aeroporti civili di proprietà statale di interesse nazionale
- aeroporti civili di proprietà delle Regioni e di altri enti territoriali

In quest'ultima categoria sono presenti aeroporti già di proprietà di tali enti e aeroporti di proprietà statale ma non di interesse nazionale (e che sono stati quindi trasferiti in proprietà a regioni, province e comuni)

classificazione degli aeroporti civili: d.P.R. 17 settembre 2015 n. 201

aeroporti di interesse nazionale

in corrispondenza dei dieci bacini di traffico in cui è stata suddivisa la rete territoriale nazionale – Nord est, Nord Est, Centro Nord, Centro Italia, Campania, Mediterraneo/Adriatico, Calabria, Sicilia Orientale, Sicilia Occidentale, Sardegna – sono stati individuati aeroporti di interesse nazionale

il criterio di classificazione degli aeroporti civili (d.P.R. 17 settembre 2015 n. 201)

- classificazione in base all'interesse, nazionale o regionale, che riveste;
- l'interesse nazionale è collegato alle dimensioni dell'aeroporto, alla tipologia di traffico, all'ubicazione, al ruolo strategico dello scalo

classificazione degli aeroporti civili: d.P.R. 17 settembre 2015 n. 201

- **aeroporti di interesse nazionale** (in corrispondenza dei dieci bacini di traffico in cui è stata suddivisa la rete territoriale nazionale)

- all'interno di questo gruppo ci sono poi gli **aeroporti di particolare rilevanza strategica**

Nell'ambito di essi un numero ristretto di Aeroporti che costituiscono **gate internazionali** (Fiumicino, Milano Malpensa, Venezia)
Per volume di traffico e elevato grado di connettività

porti ed aeroporti: diverso regime proprietario e diverso modello di gestione

11

modello di gestione

PORTI

L'AdSP è un ente pubblico non economico con funzioni di governo **che non può svolgere attività di impresa (principio di separazione)**. L'esecuzione dei servizi è affidata dall'AdSP a diversi soggetti attraverso gli strumenti della autorizzazione e della concessione

AEROPORTI

Il modello principale è costituito da concessione totale a soggetti – anche privati - che, oltre al compito di amministrare l'aeroporto, possono svolgere anche attività imprenditoriali, fornendo agli utenti servizi aeroportuali

N.B. gli aeroporti di minor rilievo spesso non riescono ad essere affidati in concessione: allora gestione diretta da parte di ENAC o, se di interesse regionale, di enti pubblici territoriali

ENAC

Acronimo che sta per Ente nazionale per l'aviazione civile, ente pubblico non economico, che agisce come autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile



Diversi sono in realtà i modelli di gestione

13

- **Gestioni aeroportuali totali in forza delle riformate disposizioni del c. nav.** (riforma del 2005-2006): modello principale con riferimento agli aeroporti di interesse nazionale (ma attualmente sono pochi gli aeroporti dati in concessione totale perchè ancora vigono i vecchi modelli per via delle concessioni ancora in vigore)
- **Gestioni aeroportuali ad esaurimento in base a leggi speciali:** modelli di gestione di aeroporti di interesse nazionale destinati a venir meno quando verranno a scadenza le concessioni rilasciate alle esistenti società di gestione aeroportuale sulla base della disciplina ante riforma (generalmente quarantennale)
- **Gestioni aeroportuali dirette, da parte di ENAC o di enti pubblici territoriali,** generalmente riguardanti aeroporti di minor rilievo (ma anche aeroporti di interesse nazionale che non riescano ad essere affidati in concessione)

la definizione di gestore aeroportuale (art. 705 primo comma c. nav.)

Art. 705 comma 1 c. nav.

Il gestore aeroportuale è il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato. L'idoneità del gestore aeroportuale a espletare le attività di cui al presente comma, nel rispetto degli standard tecnici di sicurezza, è attestata dalla certificazione rilasciata dall'ENAC.

- [...]

Due concetti chiave:

Ad ENAC spetta il delicato compito di vigilanza e di controllo sull'andamento della gestione aeroportuale: concorrenza per il mercato, considerata la natura di monopolio naturale dell'infrastruttura aeroportuale

Concessione di **gestione totale**: non solo beni e servizi come nelle concessioni ordinarie ma una complessa attività sia di governo che di gestione imprenditoriale

I punti salienti della disciplina della gestione totale

- La società di gestione è scelta in base a **gara pubblica europea** (aperta a soggetti, italiani, UE ed extra UE con sede secondaria in Italia purché vi siano condizioni di reciprocità) nel rispetto dei principi di concorrenza UE ma tenendo conto della natura di **monopolio naturale dell'infrastruttura aeroportuale** (data la limitatezza della infrastruttura e gli elevati costi di investimento non è possibile che più società operino in concorrenza fra loro)
- **Concessione di durata massima di 40 anni** (è così lunga perché deve contemperare due esigenze: da un lato la società di gestione deve ammortizzare l'investimento; dall'altro occorre rimettere periodicamente sul mercato la gestione dell'aeroporto)
- **Disciplina delle opere non amovibili:** appartengono al patrimonio della società di gestione d'ini alla cessazione della concessione, dopodiché, se non diversamente stabilito nell'atto di concessione e non vi è un ordine di demolizione da parte di ENAC, vengono acquisite dallo Stato
- Se vi è subingresso di altro concessionario: il concessionario subentrante deve corrispondere al concessionario uscente un indennizzo parametrato al valore delle opere (tolti gli ammortamenti e gli eventuali contributi pubblici)
- **Convenzione e contratto di programma** tra ENAC e gestore aeroportuale
- a fronte dell'atto concessorio la società di gestione è tenuta a pagare **un canone**
- L'affidamento della concessione è subordinata alla sottoscrizione di una convenzione tra la società di gestione aeroportuale e l'ENAC
- In caso di inadempimento del concessionario, lo Stato può chiedere l'adempimento oppure far cessare la concessione per decadenza

i compiti del gestore aeroportuale (art. 705 secondo comma c. nav.)

il gestore aeroportuale:

- 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 autoproduzione;
- 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 di 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 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.

La nozione di servizi di assistenza a terra (handling)

18

ai sensi dell'art. 705 c. nav. il gestore aeroportuale:

- [..]
- ✓ 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 autoproduzione;

Sono in sostanza **attività complementari o strumentali** alla prestazione di trasporto del vettore aereo che si svolgono in ambito aeroportuale, il cui costo è recuperato da parte del gestore aeroportuale (i c.d. diritti aeroportuali, che si riflettono sul prezzo pagato dai passeggeri per il biglietto)



chi effettua i servizi di assistenza a terra?: evoluzione verso la liberalizzazione

19

agli albori della navigazione aerea i servizi ritenuti necessari dalle compagnie aeree era autoprodotta



con lo sviluppo del settore i servizi di handling sono stati per lungo tempo svolti in regime di esclusiva dalle società di gestione aeroportuale: l'assetto determinava inconvenienti perchè il vettore ha interesse a svolgere autonomamente il servizio (si pensi alla delicate fase del check in prima della diffusione del check in on line). Non era consentita l'autoproduzione



Direttiva 96/67/CE del 15 ottobre 1996: segna passo molto importante per la liberalizzazione del mercato dell'handling (a determinate condizioni) dalla concorrenza negli aeroporti dell'UE. La direttiva ha riconosciuto anche il diritto all'autoproduzione. In Italia la direttiva è stata recepita con il **Decreto Legislativo n. 13 gennaio 1999 n. 18**

elemento caratterizzante ...

20

E' il necessario collegamento con la prestazione di trasporto del vettore aereo.

Pertanto, non tutti i servizi offerti all'interno dell'aeroporto, rientrano nella categoria dei servizi di assistenza a terra

Non vi rientrano i servizi che, pur svolgendosi in ambito aeroportuale, non riguardano la prestazione del vettore aereo ma sono offerti solo per migliorare la funzionalità dell'aerostazione e soddisfare le esigenze degli utenti (bar, ristoranti e negozi, non sono quindi servizi di assistenza a terra).

E' controverso se vi rientri il servizio per la ristorazione a bordo (catering): l'opinione contraria rileva che è un servizio svolto sì in ambito aeroportuale ma non riguarda strettamente la prestazione di trasporto; è invece offerto allo scopo di migliorare la funzionalità e l'efficienza dell'aerostazione



Il contenuto di servizi di assistenza a terra (*handling*): l'elencazione è contenuta nell'annesso I alla dir. 96/67/CE

- **assistenza ai passeggeri:** controllo dei biglietti, registrazione dei bagagli, trasporto tra aerostazione e aeromobile, etc.
- **assistenza ai bagagli:** smistamento, caricamento sui sistemi trasportatori, caricazione e scaricazione;
- **assistenza a merce e posta:** movimentazione, trattamento dei documenti, formalità doganali, caricazione e scaricazione, etc.
- **assistenza all'aeromobile:** parcheggio e spostamento, pulizia interna ed esterna, climatizzazione, rifornimento di carburante, manutenzione,



distinzione nella pratica

Servizi Air-side (più delicate sul piano della sicurezza)

Servizi forniti tra il terminal dell'aeroporto e l'assistenza alla rampa degli aeromobili (carico e scarico degli aeromobili, assistenza bagagli, carburante e olio, assistenza merci e posta).



Servizi Land-side

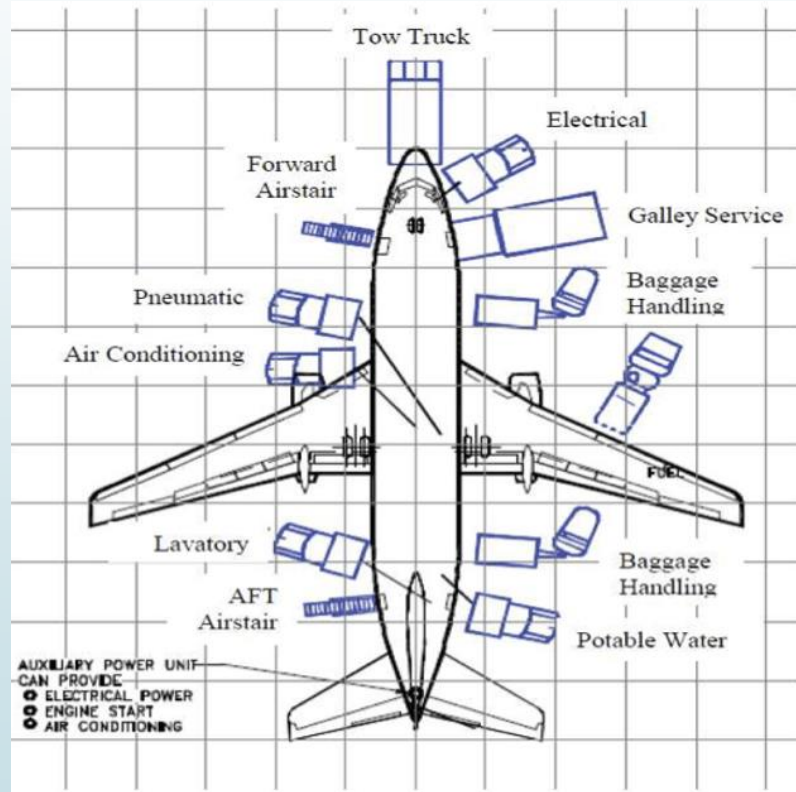
Servizi svolti principalmente all'interno del terminal aeroportuale. Assistenza ai passeggeri, amministrazione e supervisione a terra, assistenza bagagli, amministrazione degli equipaggi, pulizia e trasporto di superficie tra i terminal



Rampa

- ▶ Ai nostri fini, per "rampa" si intende un'area definita di un aeroporto o di un eliporto destinata ad accogliere gli aeromobili per il carico o lo scarico di passeggeri o merci, il rifornimento di carburante, il parcheggio o la manutenzione.





i principi alla base del d.lg. 18/1999: liberalizzazione ampia ma con limitazioni

dimensione dell'aeroporto

- ▶ la fornitura di servizi di *handling* da parte di terzi è liberalizzata negli aeroporti commerciali situati sul territorio degli Stati membri con un traffico annuale superiore a 2.000,000 passeggeri o 50.000 tonnellate di merci (I prestatori di servizi devono avere certi requisiti finanziari ed organizzativi)
- ▶ Negli aeroporti più piccoli, i servizi di handling sono svolti da società di gestione aeroportuale in regime di monopolio.

Self-handling (autoproduzione)

- ▶ l'autoproduzione di tali servizi da parte delle compagnie aeree è generalmente ammessa, pur con alcune eccezioni

compagnie extra UE

- ▶ il processo di liberalizzazione riguarda non solo i fornitori di servizi e le compagnie aeree degli Stati membri ma anche, a condizioni di reciprocità, i fornitori di servizi e le compagnie aeree di Paesi non appartenenti all'Unione Europea, ovviamente operanti in aeroporti situati nel territorio dell'UE

Differente grado di liberalizzazione a seconda della tipologia di servizio



Assistenza bagagli, operazioni in pista carburante olio, trattamento delle merci tra l'aerostazione e l'aeromobile

tutti gli altri servizi di handling

liberalizzazione più complessa perché tali servizi presentano profili di maggior delicatezza in relazione alla sicurezza e/o comportano aspetti tecnici particolari



**liberalizzazione parziale
(limitazioni e deroghe da
parte di ENAC)**

non vi sono limitazioni al numero di prestatori né al numero di autorizzazioni all'autoproduzione



liberalizzazione più ampia

modalità di erogazione del servizio di assistenza dal punto di vista contrattuale

Situazione A

handling fornito da prestatori terzi



il servizio è fornito da prestatori di servizi (che possono essere anche altri vettori o lo stesso gestore aeroportuale)



contratto di appalto su un formulario predisposto dalla IATA (*standard ground handling agreement*)

Situazione B

autoproduzione



effettuazione dei servizi da parte del vettore per conto proprio

il problema della responsabilità: orientamento della giurisprudenza, prima della riforma

in giurisprudenza, prima è dell'attuale testo dell'art. 953 c. nav., è andato consolidandosi un orientamento secondo cui il contratto stipulato tra il vettore e l'impresa di *handling* avente ad oggetto l'assistenza a terra della merce trasportata integrava una forma di deposito in favore del terzo.

Quindi l'operatore di *handling*, in questa configurazione, era terzo rispetto al contratto di trasporto e non un ausiliario del vettore.

Corollario di questa tesi era che il vettore si libera con la consegna della merce all'impresa di *handling*: il destinatario in caso di perdita o avaria della merce ha azione in base al contratto di trasporto contro il vettore e in base al deposito contro l'operatore di *handling*

- Il contratto a favore di terzo si ha quando uno dei contraenti (che viene detto promittente) si obbliga in confronto dell'altro contraente (che viene detto stipulante) ad eseguire una prestazione in favore di un terzo.
- Nel nostro caso l'operatore di *handling*, secondo un orientamento di giurisprudenza precedente al nuovo testo dell'art. 953 c. nav. , è il promittente che si obbligava nei confronti del vettore (lo stipulante) ad eseguire una prestazione (deposito della merce) a favore di un terzo, l'avente diritto alla riconsegna

Responsabilità operatore di handling

► Art. 953 cod. nav. - Riconsegna delle cose

Il vettore è responsabile delle cose consegnategli per il trasporto fino al momento della riconsegna al destinatario, anche se prima della riconsegna le cose siano affidate, o nell'interesse del vettore per esigenze della scaricazione o per ottemperare a un regolamento aeroportuale, a un operatore di assistenza a terra o ad altro ausiliario.

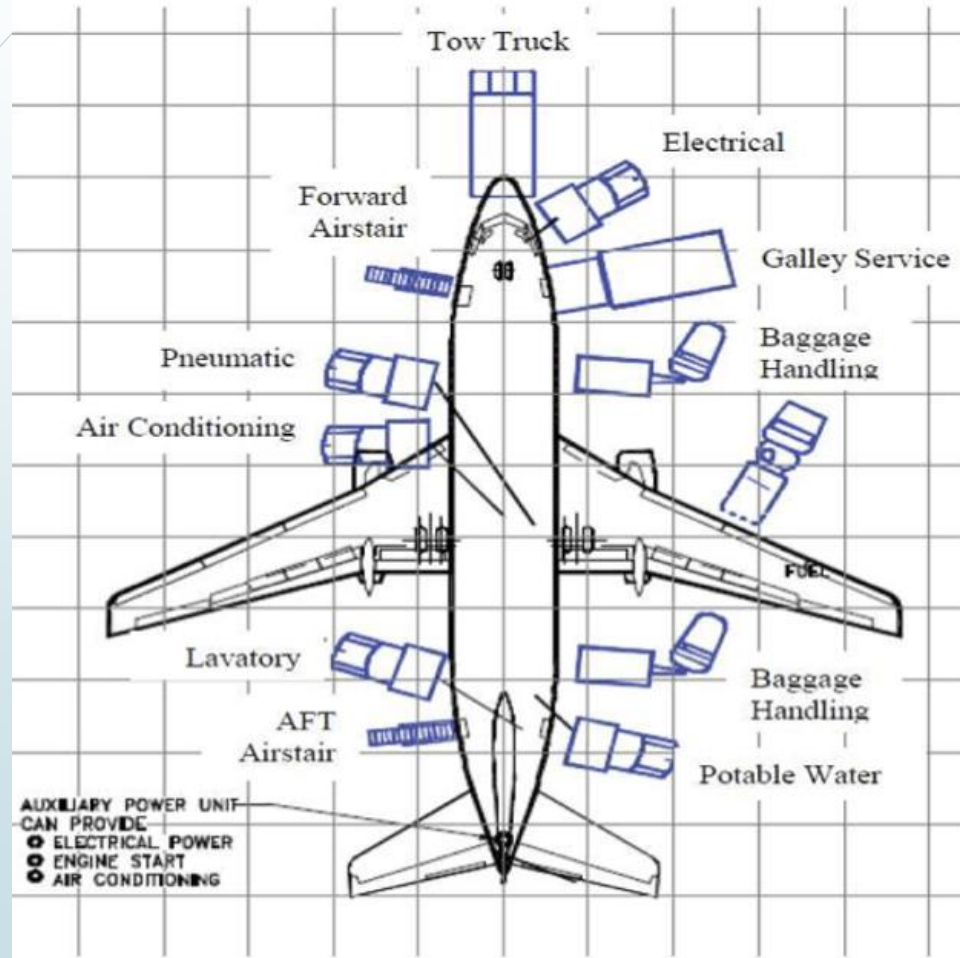
Responsabilità operatore di handling

► Art. 953 cod. nav. - Riconsegna delle cose

Il vettore è responsabile delle cose consegnategli per il trasporto fino al momento della riconsegna al destinatario, anche se prima della riconsegna le cose siano affidate, o nell'interesse del vettore per esigenze della scaricazione o per ottemperare a un regolamento aeroportuale, a un operatore di assistenza a terra o ad altro ausiliario.

Standard Ground Handling Agreement (SGHA)

32



Questo tipo di contratto è utilizzato tipicamente per regolare i servizi forniti dalle compagnie di terra ai vettori.

Nel nostro ordinamento è dubbio se sia un contratto di appalto o un contratto atipico

Tali servizi possono essere sia "airside" che "landside", ossia se si riferiscono alle operazioni lato aeromobile (air side) o alle operazioni da svolgersi nell'aerostazione (land side)

IATA ha lavorato all'SGHA per aiutare le compagnie a identificare tali servizi e a definire regole standard, ispirandosi alle prassi in vigore negli aeroporti di tutto il mondo

Responsabilità operatore di handling

► Art. 953 cod. nav. - Riconsegna delle cose

Il vettore è responsabile delle cose consegnategli per il trasporto fino al momento della riconsegna al destinatario, anche se prima della riconsegna le cose siano affidate, o nell'interesse del vettore per esigenze della scaricazione o per ottemperare a un regolamento aeroportuale, a un operatore di assistenza a terra o ad altro ausiliario.

Responsabilità operatore di handling

► Art. 953 cod. nav. - Riconsegna delle cose

Il vettore è responsabile delle cose consegnategli per il trasporto fino al momento della riconsegna al destinatario, anche se prima della riconsegna le cose siano affidate, o nell'interesse del vettore per esigenze della scaricazione o per ottemperare a un regolamento aeroportuale, a un operatore di assistenza a terra o ad altro ausiliario.