

aperte all'uso pubblico (art. 6, comma 7, c. strada) (104) e provvede all'abbattimento del rumore aeroportuale (105).

#### Sezione II. — I servizi aeroportuali

**100.** *Assistenza a terra.* — L'assistenza a terra (*handling*) comprende attività complementari o strumentali alla prestazione di trasporto del vettore aereo, che si svolgono in ambito aeroportuale (106). Si tratta di servizi di vario genere, che comprendono, in sintesi:

(104) Cfr. La Touati, *La circolazione stradale nell'ambito aeroportuale*, in *Il Piano generale dei trasporti*, Napoli, 1991, 129. Sul trasferimento al concessionario della disciplina del traffico nelle aree antistanti l'aerostazione, cfr. Cons. St., sez. VI, 20 dicembre 1993 n. 1052. Spetta al gestore aeroportuale scegliere le aree destinate a parcheggio: Cons. St., sez. VI, 29 marzo 1990 n. 508, in *Dir. trasp.* 1997, 141, con nota di LASTRAPA, *Sulla competenza all'individuazione delle aree aeroportuali da destinare a parcheggio.*

(105) La problematica del rumore negli aeroporti è stata affrontata dalla legge quadro sugli inquinamenti acustici (l. 29 ottobre 1995 n. 447) e da successivi regolamenti. Anche l'Unione europea si è occupata del contenimento del rumore aeroportuale con la dir. 2002/30/CE del 26 marzo 2002 (su cui cfr. C. giust. UE 8 settembre 2011, C-120/10, in *Dir. trasp.* 2012, 181, con nota di BACCUSI, *Il primo intervento della Corte di giustizia in materia di « restrizioni operative » del rumore negli aeroporti*), attuata col d.lg. 17 gennaio 2002 n. 18, e con la dir. 2002/40/CE del 25 giugno 2002, attuata col d.lg. 19 agosto 2005 n. 104. Sulle prospettive di riforma della normativa europea, sfociate nel reg. (UE) n. 598/2014 del 16 aprile 2014 (che ha abrogato la dir. 2002/30/CE), cfr. gli scritti in *Dir. trasp.* 2014, 258 ss. In dottrina, cfr. TISCANI, *Altreità aeroportuali ed immissioni di rumore aereo*, in *Dir. trasp.* 1996, 415; TULLIO, *Aeroporti e rumore: problematiche giuridiche*, in *Gli operatori aeroportuali*, Milano, 1996, 101; MAVERO, *La legge quadro sull'inquinamento acustico e i relativi provvedimenti attuativi: dal rumore aereo al rumore aeroportuale*, in *Dir. trasp.* 1999, 93; TULLIO, *Aeroporti e rumore: seconda puntata*, in *Dir. trasp.* 1999, 85; MAVERO, *Aeroporti e territorio: l'irrisolto conflitto tra le esigenze del traffico e i diritti dei residenti. Un'analisi comparativa con gli U.S.A.*, in *Dir. trasp.* 2002, 7; SALMASO, *Aeroporti e ambiente*, Roma, 2013; TELLARINI, *Trasporto aereo e ambiente: inquinamento aereo acustico e gassoso*, in *Riv. dir. mar.* 2018, 585; ROSAVIO, *Osservazioni in materia di trasporto aereo e ambiente*, in *Riv. dir. mar.* 2020, 1015 ss. In giurisprudenza: Cons. St., sez. VI, 7 settembre 2004 n. 5822, in *Foro it.* 2005, III, 418; Cons. St., sez. VI, 3 febbraio 2005 n. 281; Cass. 8 luglio 2014 n. 15223, in *Riv. dir. mar.* 2014, 921.

(106) Cfr. RINALDI BACCHELLA, *Per un inquadramento sistematico dell'assistenza aeroportuale*, in *Temi rom.* 1975, 519; VALINSA, *Handling aeroportuale e regolamenti CEE*, in *Dir. trasp.* 1992, 109; BIRMI, *La gestione dei servizi aeroportuali*, in *Concorr. e mercato* 1994, 292; LUCENTE-SENSI, *La gestione dei servizi aeroportuali di*

a) l'assistenza ai passeggeri: controllo dei biglietti, registrazione dei bagagli, trasporto fra l'aerostazione e l'aeromobile, ecc.;

b) l'assistenza ai bagagli: smistamento, caricamento sui sistemi trasportatori, caricazione e scaricazione, ecc.;

c) l'assistenza a merce e posta: movimentazione, trattamento dei documenti, formalità doganali, caricazione e scaricazione, ecc.;

d) l'assistenza all'aeromobile: parcheggio e spostamento, pulizia interna ed esterna, climatizzazione, rifornimento di carburante, manutenzione, ecc.

I servizi di assistenza a terra in certi casi sono esercitati in esclusiva e affidati o al gestore aeroportuale oppure ad altro soggetto in regime di concessione (107). Tuttavia, in ossequio a una direttiva europea (108), negli aeroporti con un volume di traffico superiore a una certa misura, il servizio è stato liberalizzato, sicché

*terra. Orientamenti normativi e giurisprudenziali in materia di concorrenza*, in *Riv. dir. mar.* 1993, 881; CUMADORI-CORRADI, *Assistenza aeroportuale e libero mercato: evoluzione della normativa di diritto comunitario e di diritto interno*, in *Dir. trasp.* 1996, 73; MARTINI, *Servizi aeroportuali (ground handling)*, in *Dig. pubbl.* Arg. II 2005, 690.

(107) Il gestore aeroportuale e gli altri soggetti che forniscono il servizio devono attuare una separazione contabile fra i risultati di esercizio di tale attività e le altre attività da loro esercitate: cfr. LOREZ, *in* CUNZATO, *La « regola di separazione » nella disciplina dei servizi portuali ed aeroportuali*, in *Dir. mar.* 2005, 674 s. Per un caso di abuso di posizione dominante del gestore aeroportuale nei confronti di un operatore di *handling*, cfr. il provvedimento dell'Autorità antitrust 29 maggio 2005 n. 12047, in *Dir. trasp.* 2005, 1107. Il gestore aeroportuale non può imporre al prestatore del servizio un canone di ammissione al mercato dell'assistenza a terra: C. giust. CE 16 ottobre 2003, C-363/01, in *Dir. trasp.* 2005, 419, con nota di M. SIEBERT, *L'accesso al mercato dei servizi di handling e l'art. 18, n. 3, della dir. 96/67/CE*. Secondo C. giust. CE 9 dicembre 2004, C-460/02, in *Dir. trasp.* 2005, 173 (con nota di G. MASCIOSO, *Libertà di accesso al mercato e mantenimento dei livelli occupazionali nei servizi di handling*), le misure sociali (in caso di trasferimento di attività, passaggio del personale dal precedente gestore del servizio al subentrante) previste dall'art. 14 del d.lg. 18/1999, sono incompatibili con la direttiva di riferimento, tale articolo è stato perciò modificato dall'art. 23 l. 4 febbraio 2007 n. 13, sulle vicende dell'art. 14, cfr. MAVERO, *Liberalizzazione dell'handling, domanda sociale e contrattazione collettiva*, in *Dir. trasp.* 2007, 368; MARINANGOLA, *Handling e protezione sociale: una vicenda non chiusa*, in *Dir. trasp.* 2007, 367.

(108) Si tratta della dir. 96/67/CE del 15 ottobre 1996, cui è stata data attuazione col d.lg. 13 gennaio 1999 n. 18. Sulle prospettive di riforma, cfr. gli scritti in *Dir. trasp.* 2014, 17 ss.

è riconosciuto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi (compreso il gestore aeroportuale) dotati di certi requisiti finanziari e organizzativi (169). Inoltre, in tutti gli aeroporti è consentita l'autoproduzione, cioè l'effettuazione dei servizi da parte del vettore per conto proprio (170). Si noti peraltro che l'efficacia della liberalizzazione può non esplicarsi pienamente a causa di deroghe o limitazioni che possono essere imposte dall'ENAC in presenza di particolari circostanze specifiche di singoli aeroporti, come vincoli di spazio o capacità disponibili.

Negli aeroporti che servono regioni periferiche o in via di sviluppo il ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile può disporre obblighi di servizio pubblico, nel senso di provvedere sovvenzioni, previa gara pubblica, a soggetti che altrimenti non avrebbero interesse economico a fornire il servizio.

L'assistenza a terra è fornita ai vettori in base a un contratto di appalto (171), che si basa normalmente su un formulario predisposto dall'associazione internazionale dei vettori aerei (IATA)

(169) Sulla liberalizzazione, cfr. CURTI, *La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti e le sue molte deroghe*, in *Giorn. dir. amm.* 1998, 521; AA.VV., *La liberalizzazione dell'attività di assistenza aeroportuale a terra. Decreto legislativo n. 18/1999*, Milano, 2000; CARBONE-MUSNARI, *L'attuazione nell'ordinamento italiano della direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*, in *Dir. comm. int.* 2000, 95; MASTRITTI (a cura di) *La liberalizzazione dei servizi di handling aeroportuale*, Bologna, 2002; POJGER, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale*, in *Riv. dir. nat.* 2010, 255. Sulla natura del servizio in seguito alla liberalizzazione, cfr. TURILLO, *Liberalizzazione dell'handling e servizio pubblico*, in *Dir. trasp.* 2000, 323.

(170) Cfr. PORTACCI, *Il diritto di autoproduzione nel settore dei servizi portuali ed aeroportuali*, Bologna, 2004, 165 ss. La legittimità dell'autoproduzione era già stata riconosciuta in virtù della legge antitrust (l. 10 ottobre 1990 n. 287) dall'Autorità antitrust con la decisione del 16 marzo 1994, in *Dir. trasp.* 1995, 342, anche quando è riservato a un solo soggetto la prestazione al pubblico di beni o servizi contro corrispettivo. Cfr. pure Cons. St., sez. VI, 4 gennaio 2002 n. 38, in *Dir. trasp.* 2003, 173, con nota di PINAS, *Diritti esclusivi del gestore aeroportuale e concorrenza nei servizi di assistenza a terra*.

(171) Cfr. COLANGELO, *L'handling in I nuovi contratti*, XVII (a cura di Morandi), Torino, 2004, 151 ss.; FACCIO, *Il controllo di handling*, in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme* (a cura di Tranquilli Leali-Rosalfo), Milano, 2011, 511; SEVERONI, *La responsabilità del prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra*, in *Dir. trasp.* 2017, 421 ss. Per una duplice qualificazione del contratto come appalto o come mandato, a seconda del tipo di operazioni, materiali o giuridiche, che comporta, cfr. PINAS, *L'assistenza a terra nel trasporto aereo*, Torino, 1999, 96. Per la natura di somministrazione di servizi, cfr. SANTRA

denominato *standard ground handling agreement* (172). Le tariffe sono libere negli aeroporti in cui il servizio è prestato da almeno due fornitori. Dove invece il servizio è fornito da un solo prestatore, le tariffe sono stabilite da quest'ultimo e comunicate al ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile; trascorsi quarantacinque giorni senza che il ministro abbia espresso un motivato rifiuto, le tariffe s'intendono approvate (silenzio-approvazione) (l. 2 ottobre 1991 n. 316) (173).

Non rientrano nell'assistenza a terra le attività e i servizi che, pur svolgendosi anch'essi in ambito aeroportuale, non riguardano la prestazione di trasporto del vettore aereo, ma sono offerti al solo scopo di migliorare la funzionalità e l'efficienza dell'aerostazione, soddisfacendo a esigenze di svariato genere dei suoi utenti (rivendite commerciali, bar, ristoranti, agenzie di autonoleggi, uffici di informazioni turistiche e di prenotazione alberghiera, ecc.) (174). Neanche il servizio per la ristorazione a bordo (*catering*) (175)

Cfr. *Sul contratto di assistenza a terra nel trasporto aereo (c.d. handling)*, in *Dir. e giur.* 2009, 491 ss.

(172) La versione del 2018 del contratto standard è in *Dir. trasp.* 2019, 281. Questo contratto esonera l'operatore di handling da responsabilità a meno che non abbia operato con dolo o condotta temeraria e consapevole. Spetta all'operatore di handling provare di non aver tenuto tali condotte: Cass. 15 giugno 2020 n. 11588, in *Dir. mar.* 2020, 775.

(173) Cfr. SUDANICAVI, *Il sistema tariffario aeroportuale: profili di revisione*, in *Trasp.* 66/1995, 21. È illegittimo il provvedimento di approvazione delle tariffe di handling, allorché il loro aumento è determinato dall'esigenza di remunerare prestazioni svolte antecedentemente alla loro entrata in vigore: Cons. St., sez. VI, 21 agosto 1993 n. 575, in *Dir. mar.* 1995, 425; Cons. St., sez. VI, 19 luglio 1996 n. 957. Il Ministero non ha un potere di determinazione delle tariffe, ma solo di approvazione di quelle già formate: Cons. St., sez. VI, 21 aprile 1989 n. 484, in *Cons. Stato* 1989, I, 699; Cons. St., sez. VI, 1 febbraio 2002 n. 567, in *Foro amm.* 2002, 430, con nota di TACCONEA, *Il potere di approvazione delle tariffe di handling negli aeroporti: una sentenza « sfuocata »? »*, in senso contrario, per negare che l'aumento delle tariffe comporti abuso di posizione dominante: Cass. 17 maggio 2000 n. 6368, in *Dir. trasp.* 2001, 165, con nota critica di PINAS, *Ancora in materia di concorrenza nel settore dei servizi aeroportuali*.

(174) Cfr. G. MANCUSO, *Regime dei beni destinati ai servizi « non aviazione » in ambito aeroportuale*, in *Giurdir. 2008*, Non rientra nell'assistenza a terra l'attività di svolgimento dei bagagli con pellicola protettiva: Cass., sez. un., 18 aprile 2016 n. 7063, in *Dir. mar.* 2018, 138, con nota di LACONI, *La giurisdizione in tema di subappalto di servizi aeroportuali: un dibattito in corso di superamento*.

(175) Si tratta di servizio sussidiario alla gestione aeroportuale, per il quale il concessionario è tenuto a pagare un canone: Cons. St., sez. II, 21 dicembre 1967

rientra nell'attività di assistenza a terra, ad eccezione delle attività di collegamento tra il fornitore e l'aeromobile.

Distinta dall'assistenza a terra è pure la gestione delle infrastrutture centralizzate, quali il sistema di smistamento e riconsegna bagagli, gli impianti di riscaldamento, condizionamento o sghiacciamento degli aeromobili, i sistemi informatici centralizzati, ecc. Qualora tali infrastrutture non siano suddivisibili o duplicabili, l'ENAC ne riserva la gestione in esclusiva al gestore aeroportuale (176).

**101. Controlli di sicurezza.** — Fermi restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità doganale, nonché i poteri di polizia e di vigilanza attribuiti all'ENAC, i servizi di controllo di sicurezza in ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà, sono assicurati dal gestore aeroportuale (177).

I servizi consistenti nei controlli dei passeggeri in partenza e in transito, dei bagagli al seguito dei passeggeri, dei bagagli da stiva e della merce possono essere svolti o dal gestore aeroportuale, al

n. 617, in *Cons. Stato* 1969, I, 239. Cf. *COMENALE PINTO, Il catering aeronautico, in Dati tipi legati ai modelli societari nella contrattualistica della navigazione, dei trasporti e del turismo*, Milano, 1996, 283; *TELLARINI, Il contratto di catering aeronautico, in Il nuovo diritto aeronautico*, Milano, 2002, 743; *PERRA, Il catering aeronautico, in I nuovi contratti*, XVII (a cura di Morandi), Torino, 2004, 153; *MARINO, Il catering aeronautico, in I contratti del trasporto* (a cura di Morandi), I, Bologna, 2013, 269. L'Autorità antitrust, nella delibera del 2 marzo 1995 (in *Dir. trasp.* 1995, 967), ha rinviato abuso di posizione dominante nel rifiuto da parte della società Aeroporti di Roma di consentire l'accesso al servizio di catering da parte di un'altra società. (176) Le infrastrutture centralizzate sono disciplinate nell'art. 9 del d.lg. 18/1/1999. Si distinguono dall'assistenza a terra anche i servizi strumentali all'operatività di un'infrastruttura centralizzata: *Cons. St.*, sez. VI, 5 luglio 2010 n. 4257. Sulla procedura di determinazione dei corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate, cf. *Cons. St.*, sez. VI, 12 ottobre 2012 n. 5267.

(177) La normativa di riferimento è nell'art. 5 d.l. 18 gennaio 1992 n. 9 e nel d.m. 29 gennaio 1999 n. 85. Cf. *Cons. St.*, sez. VI, 19 maggio 2000 n. 2876, in *Dir. trasp.* 2001, 121, con nota di AKCS, *Sulla natura dei servizi di sicurezza aggrigati in ambito aeroportuale*. Norme comuni sono prescritte dal reg. (CE) n. 300/2008 dell'11 marzo 2008. Cf. *SALIZNO, L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani, in Dir. trasp.* 2008, 515. Sul delicato rapporto fra esigenze di sicurezza e diritto alla riservatezza personale, cf. *Lo Bianco, Il dilemma privacy-security nel trasporto aereo, in Dir. trasp.* 2008, 511.

quale siano stati affidati in concessione dall'amministrazione, oppure da altre imprese, in possesso di certi requisiti tecnico-professionali, alle quali siano stati appaltati dal concessionario oppure direttamente dall'amministrazione. Questi servizi sono svolti sotto la vigilanza della polizia di Stato, che assicura gli interventi che richiedono l'esercizio di pubbliche potestà.

Altri servizi di controllo di sicurezza (quali il controllo documentale dei passeggeri, la vigilanza dell'aeromobile in sosta, la vigilanza e custodia di bagagli, merce e posta, ecc.), sono svolti dai vettori o da altri operatori aeroportuali, direttamente oppure tramite il gestore aeroportuale o imprese di sicurezza.

Infine, il gestore aeroportuale svolge, direttamente oppure tramite un'impresa di sicurezza, i servizi di vigilanza dei beni aeroportuali di proprietà o in concessione.

Si tratta di servizi che costituiscono attività d'impresa, il cui esercizio non esime dall'osservanza delle norme in materia di concorrenza, ad eccezione dei soli comportamenti imposti dall'amministrazione (178).

**102. Servizio antincendio.** — L'ENAC determina le condizioni di applicabilità, attuazione e regolarità dei servizi antincendio in ambito aeroportuale (art. 690, comma 3, c. nav.).

Il servizio antincendio per il traffico aereo civile nei più importanti aeroporti civili e militari è espletato dal Ministero dell'Interno, che vi provvede con personale, mezzi e materiale antincendio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (d.lg. 8 marzo 2006 n. 139).

Il costo del servizio è finanziato da un fondo alimentato dai gestori aeroportuali in proporzione al traffico generato (art. 1, comma 1328, l. 27 dicembre 2006 n. 296 (179)).

I locali in ambito aeroportuale necessari per i servizi antincendio, i relativi impianti tecnologici e le attrezzature e le infrastrutture per l'addestramento del personale sono apprestati dal Ministero dell'Interno negli aeroporti a gestione statale e dal gestore negli aeroporti affidati in concessione. In quest'ultimo caso i locali,

(178) *Cons. St.*, sez. VI, 30 dicembre 2002 n. 8230, in *Dir. trasp.* 2004, 109, con nota di MARCUANAVVA, *Ancora in tema di servizi di sicurezza aggrigati*.

(179) Il contributo al fondo ha natura tributaria: C. cost. 20 luglio 2018 n. 167, in *Foto It.* 2018, I, 2966.