

Atti del Seminario

L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2009/12/CE SUI DIRITTI AEROPORTUALI: L'ENAC E L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI

Roma, 26 novembre 2013

QUADERNO 1/2014



Atti del Seminario

**L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA
2009/12/CE SUI DIRITTI AEROPORTUALI:**

**L'ENAC E L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE
DEI TRASPORTI**

Roma, 26 novembre 2013

Indice degli interventi

INTRODUZIONE

Prof. Vito Riggio , Presidente ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile	5
Avv. Giacomo Aiello , Capo di Gabinetto Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti	13
Prof. Guido Corso , Professore Emerito Diritto Amministrativo	19
Prof. Andrea Zoppini , Docente ordinario Istituzioni Diritto Privato Università Roma Tre	23
Avv. Pierluigi Di Palma , Avvocato dello Stato e Presidente Centro Studi Demetra	31
Prof. Lanfranco Senn , Docente ordinario Dipartimento di Analisi Istituzionale e Management Pubblico Università Bocconi	35
Prof. Mario Sebastiani , Docente ordinario Economia Politica Università Roma Tor Vergata	41
Prof.ssa Elda Turco Bulgherini , Docente ordinario Diritto della Navigazione Università Roma Tor Vergata	63
Avv. Fulvio Cavalleri , Vice Presidente Vicario Assaeroporti	81
Prof. Fabio Cintioli , Docente ordinario Diritto Amministrativo e Docente stabile della Scuola Nazionale dell'Amministrazione in Roma	85
Prof. Ernesto Stajano , Docente ordinario presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche della SEFF - Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze	95
CONCLUSIONI	
Dott. Alessio Quaranta , Direttore Generale ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile	101



Introduzione

Prof. VITO RIGGIO

Presidente ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile

Porgo il saluto dell'ENAC e quello mio personale a tutti i partecipanti a questo Seminario.

Ringrazio in particolare i relatori, da cui ci aspettiamo un contributo pari alla loro riconosciuta competenza e segnatamente il Capo di Gabinetto del Ministro Lupi, nostro vigilante, da cui ci attendiamo a breve indicazioni su come proseguire l'attività dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile in ordine alla vigilanza, al controllo e alla promozione dei diritti dei passeggeri, che costituiscono il cuore delle funzioni amministrative attribuite dalla legge alle cure dell'Autorità tecnica prevista come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo dal Codice della Navigazione Aerea, riformato nel 2005.

Non si tratta tanto di svolgere una, pur doverosa, attività di regolazione di confini.

Non è questa la logica che deve ispirare le amministrazioni pubbliche in un mondo sempre più in movimento, in cui deve prevalere la cooperazione, la semplificazione e l'efficienza a servizio degli interessi assegnati, neppure di reprimere circa una scelta che, a tempo debito, era stata contestata in varie occasioni.

Ricordo, senza infingimenti, che personalmente rappresentai le mie perplessità in sede di discussione del secondo Decreto Legge che correggeva la precedente scelta, di un mese prima, di attribuire le competenze di autorità di regolazione

dei trasporti all'Autorità per l'Energia.

In verità, tutto il processo attraverso il quale si è pervenuti alla soluzione recata dalla vigente normativa è piuttosto contestabile, sia per la scelta dell'urgenza, sia per avere inserito la questione in un decreto trattato dalla Commissione Attività Produttive, sia per aver posto la fiducia, cosa sempre più frequente e sempre meno adeguata ad un approfondimento di merito che non lasci più questioni aperte di quante non ne risolveva.

Non è per puntiglio che vorrei ribadire in apertura dei lavori queste perplessità, ma prima preciso che ovviamente l'ENAC si atterrà doverosamente alle indicazioni che verranno dal Governo e segnatamente dal Ministro vigilante, tanto in ordine al fascio di competenze che rimangono in capo all'Ente, quanto alle forme di collaborazione richieste per attivare il nuovo organismo, e infine per consentire che ci sia continuità nell'azione di regolazione del settore. Sarebbe infatti paradossale che, dopo quasi venti anni di discussione, si provocasse una paralisi decisionale che freni lo sviluppo dei nostri aeroporti in un momento cruciale per l'intero sistema.

È con questo spirito che abbiamo chiesto ai nostri relatori di riflettere con noi e di aiutarci a svolgere con sempre maggior serietà, efficienza ed efficacia, il nostro compito per rispetto ai nostri soggetti di riferimento e soprattutto ai passeggeri, quei circa 150 milioni di viaggiatori che usano il mezzo aereo ed hanno diritto ad un'assistenza completa, trasparente in ordine ai costi, adeguata rispetto alle esigenze che essi manifestano sia in volo che nelle fasi preparatorie di stazionamento in aeroporto e di collegamento con le altre modalità di trasporto. Siamo certi che queste indicazioni verranno e noi, attraverso gli atti, vorremmo continuare una discussione rivolta a trovare il modo migliore per consentire l'inserimento dell'Autorità di regolazione nel mondo vitale del trasporto aereo. Questo sarà possibile quanto più presto l'Autorità potrà effettivamente entrare in funzione, dotandosi di strutture anche di fattore umano adeguate, superando le difficoltà di avvio anche attraverso forme di cooperazione, affidamento, avvalimento o altro, che consentano di non disperdere il lavoro fatto e di migliorarlo secondo l'intendimento del legislatore.

Il seminario odierno prevede due relazioni di base affidate una al Professor Corso,

che ha già fatto pervenire un appunto scritto sulle competenze rispettive dei due soggetti di cui ci occupiamo e l'altra del Professor Zoppini, sul sistema delle autorità indipendenti di regolazione dei servizi di pubblica autorità. Tutte le altre relazioni riguardano sia gli aspetti economici che quelli giuridici del sistema di regolazione tariffaria in rapporto con quanto già acquisito in questi anni e in previsione di un ulteriore sviluppo delle modalità di fissazione delle tariffe, apertura dei mercati, privatizzazioni e sviluppo delle gestioni aeroportuali. Non si sfugge alla sensazione che la regolazione indipendente abbia tardato tanto nel settore da trovarvi una situazione completamente trasformata rispetto alla legge del 1995.

Basti pensare che, nel caso del trasporto aereo, le ultime valutazioni sul grado di liberalizzazione, che vedono l'Italia in ritardo rispetto ad altri Paesi europei comparabili, ci danno al quarto o quinto posto mondiale per grado di apertura del mercato nel settore che ci interessa. E infatti l'ex monopolista, nel frattempo passato attraverso una dolorosa privatizzazione che ha ristrutturato i costi con largo ricorso alle risorse pubbliche in termini di integrazione dei redditi a seguito di ampie espulsioni dal mercato del lavoro, è oggi ulteriormente in difficoltà, avendo perso quote di mercato pari a oltre il 50% del traffico domestico a favore di concorrenti che non erano neppure esistenti quando la discussione sulla regolazione indipendente è iniziata. Oggi Alitalia privata ha dovuto ricorrere nuovamente ai buoni uffici del governo per ottenere sostegno finanziario anche tramite la partecipazione di Poste SpA a capitale integralmente pubblico.

Sono gli effetti non voluti del processo di liberalizzazione che porta vantaggi ai consumatori, ma comporta forti ristrutturazioni con costi che nei sistemi a welfare avanzato non possono che ricadere, sia pure in proporzioni diverse, sulle casse pubbliche. Oggi nel nostro Paese operano oltre 250 compagnie.

I diritti di quinta libertà sono stati ampiamente concessi per cercare di frenare la crisi di Malpensa ed è in vigore la più liberale delle leggi di accesso alle infrastrutture che ha cancellato perfino la reciprocità internazionale, al netto delle ovvie conseguenze del cielo unico europeo. I regolamenti e le direttive con cui l'Europa ha proceduto ad aprire i mercati sono stati applicati e interpretati

nel senso più favorevole ai nuovi arrivati senza bisogno che il percorso fosse sostenuto o accompagnato da un'autorità indipendente, bastando allo scopo la semplice funzione di vigilanza dell'agenzia preposta, la quale ha anche rigorosamente provveduto a cancellare man mano tutte le invenzioni che la stessa liberalizzazione avrebbe potuto favorire.

Con l'applicazione del regolamento sulla sicurezza e sull'adeguatezza finanziaria, il quadro delle aerolinee operanti in Europa si è evoluto verso una semplificazione necessaria anche quando colpiva prevalentemente compagnie italiane a favore di altre più dinamiche o meglio sostenute da una fiscalità di vantaggio o più abili ad interpretare i nuovi tempi, che ha visto crescere su scala europea nuovi protagonisti e nuove modalità di esercizio del trasporto pubblico aereo. Di tutto questo sembra non esserci traccia nel testo della legge istitutiva, che mette sullo stesso piano i diversi modi di trasporto, dalle autostrade alle ferrovie, agli aeroporti, ignorando le distinzioni e il diverso grado di apertura. Tale impostazione del resto è presente anche nella più recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 41 del 2013, in cui leggiamo la seguente motivazione a favore della istituzione di un'Autorità di regolazione indipendente: *“Il settore dei trasporti appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate tra l'altro agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta di servizi. In questo contesto è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio ad un sistema liberalizzato sia accompagnato, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore.”*

Il passaggio andrebbe sottolineato perché riflette una situazione che non ha quasi nulla a che vedere con quella del settore del trasporto aereo, pur corrispondendo certamente alla ratio che ha ispirato il Governo.

Innanzitutto, non ci sono qui commistioni tra gestione delle reti e gestione del servizio, anzi, esse sono state marginali e sempre private, ma come in qualche caso isolato (Meridiana ed Olbia) in cui tale coincidenza residua, sono gli stessi gestori aeroportuali che cercano traffico aggiuntivo o alternativo a quello prodotto dalla compagnia di riferimento. In ogni caso non ci sono mai state

richieste di operare su un aeroporto nazionale non soddisfatte, come prima dicevamo. Diversamente, non si sarebbe giunti alla proliferazione di operatori che di per sé smentisce l'attribuzione al servizio di trasporto aereo nel nostro Paese di anche minimi elementi di chiusura, anzi il Governo ha dovuto frenare il favore nei confronti di nuovi operatori accompagnato da pur legittime elargizioni di incentivi, prevedendo nella recente decretazione sull'EXPO una norma che impone trasparenza e pari opportunità a tutti i soggetti operanti negli aeroporti.

Le stesse leggi regionali che hanno previsto l'allargamento dei mercati non sono mai state impugnate in nome dell'interesse di quella che un tempo era la compagnia di bandiera e lettera morta è rimasta la richiesta della stessa di chiudere alcuni aeroporti che vivono di traffico sussidiato in nome del massimo di apertura del mercato.

Come inapplicabile è anche l'idea che occorra separare regolatori e regolati. In questo settore non è certo la gestione diretta dei due aeroportini di Lampedusa e Pantelleria - ancora per poco in carico all'ENAC per ragioni di tenuta delle continuità territoriale delle isole minori della Sicilia - che può ascrivere a quella fattispecie, dal momento che l'ENAC non ha alcuna discrezionalità in ordine all'autorizzazione di slot o fissazione di canoni per l'utilizzo delle tratte ed ha favorito qualunque compagnia, anche non comunitaria, che volesse operare su quegli aeroporti.

Così il sistema del trasporto ferroviario sembra divenuto il paradigma dell'intero mondo dei trasporti e dunque, per correggere alcune criticità di quello, si mettono sullo stesso piano, in un calderone privo di fondamento fattuale, tutti i sistemi di trasporto.

Ma poiché nel frattempo il mondo va avanti, la legge fa salvi contratti stipulati con il precedente regime e approvati per legge, come nel caso delle autostrade o almeno di gran parte di esse o con decreto del Presidente del Consiglio, come nel caso dei tre maggiori sistemi aeroportuali. E poiché la vigenza di tali contratti supera abbondantemente il termine di durata dell'Autorità, il sistema verrà regolato in modo indipendente solo a partire dalla scadenza degli stessi. Con il che la regolazione tende a riguardare solo nuove autostrade in

concessione o aeroporti sotto la soglia degli otto milioni, per i quali sono già stati approntati gli schemi su cui svolgere la concertazione che prevedibilmente saranno tenuti in vita, a risparmio di tempo, anche dopo l'entrata in funzione della nuova Autorità, dopo l'esercizio provvisorio delle funzioni da parte dell'ENAC.

Sul punto è in corso un chiarimento importante. Sembra infatti che, dalla lettura attenta della legge istitutiva, possa risultare che la sola regolazione sotto forma di schemi generali e di vigilanza sull'applicazione degli stessi sia stata attribuita all'Autorità dei trasporti, fermo restando che l'interesse pubblico alla tutela dei passeggeri debba trovare attuazione in qualche sistema di confezione pubblica dei contratti, residuando così in capo ai Ministeri le attribuzioni precedenti. Così avremmo due fasi distinte da coordinare. Quella di fissazione delle tariffe per i servizi ai passeggeri, svolta ancora dall'ENAC anche per gli aeroporti sotto otto milioni e approvata come prima dai due Ministeri Trasporti ed Economia, e quella relativa al mancato accordo tra le parti, che riguarderebbe l'uso delle strutture centralizzate in cui l'arbitrato verrebbe svolto in caso di mancato accordo dall'*Independent Supervisor*.

La Corte, per escludere ogni conflitto con la materia del trasporto locale, ha anche richiamato una sua consolidata giurisprudenza, con la quale si esclude che le Autorità indipendenti possano svolgere compiti amministrativi in via surrogatoria, fermo restando la loro funzione di garanzia per cui è attribuito lo status della regolazione indipendente.

Quindi si potrebbe anche concludere che, fissati i parametri, le regole del gioco, la materiale fissazione delle tariffe in caso di disaccordo dovrebbe essere svolta da chi ha la responsabilità di continuare a imporre gli obblighi del concessionario in materia di investimenti per lo sviluppo e l'adeguatezza e qualità delle infrastrutture, tramite i piani aeroportuali in larga misura già avviati da precedente attività di indirizzo e che tanto incidono sui costi del servizio.

Vedremo cosa sarà deciso anche con il contributo tanto autorevole che abbiamo invocato oggi e che ci ripromettiamo di continuare a chiedere, anche in sede di presentazione degli atti di questo Seminario, prevista entro aprile prossimo, con la partecipazione anche del Presidente Camanzi che oggi non

è potuto intervenire, stante il gravoso impegno di avviare il nuovo organismo. In quella sede inoltre vorremmo dare conto dello studio che la Commissione UE ha affidato a Steer Davis sull'attuazione della nostra Direttiva. Ad un primo sguardo sembrano confermate le perplessità che ho cercato di esporre, dal momento che la formula dell'Autorità indipendente sembra essere una scelta quasi del tutto solitaria del nostro Paese, avendo quasi tutti gli altri optato per l'attribuzione del compito di sovrintendere ai negoziati tra aeroporti e vettori o alle esistenti autorità di aviazione civile o all'Antitrust, come inutilmente anche noi avevamo proposto.

Grazie a tutti per il vostro contributo, che ci disponiamo a sentire e meditare. Garantisco comunque ancora una volta che il nostro costume, anche quando criticiamo le leggi, ci impone di osservarle dandovi un'attuazione consapevole soprattutto nell'interesse dei cittadini. Come diceva spesso Turati: *“Le ferrovie non servono ai ferrovieri ma a chi le usa”*. Questo approccio è sempre più valido in un mondo competitivo nel quale il patrimonio di fiducia nell'onesto svolgimento dei propri compiti da parte di tutti va salvaguardato, specie quando si tratta di sicurezza e di tutela dei diritti.



Avv. GIACOMO AIELLO
Capo di Gabinetto Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Grazie, grazie Vito, questa è un'utilissima occasione per cominciare un po' chino a discutere di temi che sono certamente delicati, perché toccano, in un momento storico ben preciso, un settore che è indubbiamente in sofferenza. I motivi sono legati sicuramente alla crisi economica, al calo dei passeggeri che utilizzano gli aerei, ma probabilmente ci sono anche motivi un po' più endemici se nello stesso momento abbiamo un certo numero di enti di gestione aeroportuale che sono in forte deficit, alcuni sono anche in una situazione prefallimentare, se allo stesso tempo abbiamo dei vettori, soprattutto quelli nazionali, che sono in una situazione di grave sofferenza, se abbiamo delle situazioni che sono diventate addirittura insostenibili pure nel settore dell'handling, e non mi soffermo perché è una vicenda nota a tutti quanti. Possiamo quindi ritenere che il settore del trasporto aereo sia un settore nel quale - al di là di determinati fattori esogeni che sono legati alla trasformazione, al cambiamento della congiuntura economica internazionale e nazionale - si possano trovare delle *chances* di recupero, delle *chances* di ripresa nell'attivazione, più di quanto non sia avvenuto in passato, di azioni che siano pro-concorrenziali. L'idea è che, ribadendo con maggior forza principi di parità di trattamento, di non discriminazione nell'accesso al mercato del trasporto aereo, possa migliorare la qualità, possa migliorare l'efficienza del servizio; in ultima analisi possano diminuire anche i costi per l'utenza. La nascita dell'Autorità dei trasporti dovrebbe essere, a nostro avviso, congeniale al raggiungimento di tutte queste finalità, ma per come è stata scritta la

norma, anzi l'insieme delle disposizioni da cui poi si mutuano le competenze dell'Autorità dei trasporti, è molto importante cercare di definire alcuni paletti, alcuni principi che poi ne dovranno ispirare l'attività. E quindi con molta umiltà, ritengo, che ci si debba rifare a principi prima di tutto di carattere generale andandoli a cercare anzitutto nella sentenza 41/2013 della Corte costituzionale che, come molti di voi sanno, ha dato una definizione dei compiti dell'Autorità dicendo che questa fondamentale riveste una funzione di garanzia, fatta salva la funzione amministrativa attiva e di controllo che rimane in capo alla Pubblica Amministrazione.

Quindi in pratica che cosa si chiede all'Autorità dei trasporti? Gli si chiede di definire una cornice regolatoria, nell'ambito della quale i comportamenti siano appunto quelli che ho descritto poc'anzi. Il problema lo ritroviamo soprattutto nel momento in cui si devono andare a definire i diritti aeroportuali, perché l'articolo 36 su questo ci dà alcune indicazioni, e ce le dà soprattutto per *relationem*, cioè attraverso il richiamo delle disposizioni di recepimento della Direttiva comunitaria 12 del 2009 che sono compendiate negli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 1 del 2012. Però anche in questo settore mi pare chiaro che compete all'Autorità dei trasporti la definizione di modelli tariffari. Nell'approfondimento di queste disposizioni, ho avvertito la sensazione che la definizione del modello tariffario sia un procedimento osmotico che vede da un lato una particolare competenza tecnica, diciamo pure scientifica, dell'Autorità dei trasporti (che naturalmente risponde al principio di tenere conto dei volumi di traffico su ciascuno aeroporto) ma che, dall'altro lato, abbia necessità pur sempre di una proposta del gestore aeroportuale. Una proposta che il gestore aeroportuale deve articolare attraverso un procedimento che presuppone una fase diciamo di contraddittorio con gli utenti dell'aeroporto, e che porta poi all'elaborazione di una proposta. Questa proposta deve andare poi all'approvazione, come tutti sanno, dell'Autorità dei trasporti. Però anche in questa fase è previsto un parere intermedio del Ministero dell'Economia e del Ministero delle Infrastrutture, ed è un parere che in qualche modo richiama una competenza di carattere generale, che la stessa legge assegna sempre quantomeno al Ministero delle Infrastrutture, che è quella della definizione generale della politica dei prezzi. Ma in questa funzio-

ne il Ministero indubbiamente è coadiuvato dall'ENAC, e c'è il richiamo proprio dell'attività di vigilanza del Ministero ex articolo 11 del decreto-legislativo 250 del 1997 sull'ENAC. Ed è proprio lì che noi andiamo a trovare quei principi in materia di definizione degli indirizzi generali, in materia di politica tariffaria, e di approvazione poi delle proposte di pianificazione e sviluppo del sistema aeroportuale nazionale. Allora, in via di prima approssimazione, e tenendo conto del fatto che come diceva giustamente Vito, l'Autorità ancora non ha dichiarato l'inizio della propria operatività, (e che quindi ne stiamo obiettivamente discutendo in maniera molto ma molto consapevole e responsabile perché tutti quanti noi vogliamo impedire che dal momento in cui inizia l'operatività dell'Autorità dei trasporti, vi possa essere qualche soluzione di continuità nell'agire amministrativo), lo schema potrebbe essere quello del mantenimento della politica di indirizzo e di programmazione, ex articolo 95. Ho avuto già modo di dirlo in una precedente occasione nella quale ci siamo incontrati con l'amico Zoppini, che la politica d'indirizzo rimane prerogativa del Governo e infatti trova un richiamo in questa definizione, degli indirizzi generali in materia di politica tariffaria.

Nell'ambito di questa attività di programmazione, di pianificazione, penso ad esempio al Piano Nazionale degli Aeroporti, che pure è un altro caposaldo in relazione al quale poi dovranno essere articolati necessariamente i diritti aeroportuali, visto che poi lì si fa comunque riferimento ai volumi di traffico, che sono una funzione dell'organizzazione che viene data sul territorio alla dislocazione degli aeroporti. Ci sarà poi una parte che è eminentemente tecnica che dovrebbe continuare a svolgere, a mio avviso, l'ENAC che ha comunque cercato una propria proposta di modelli tariffari sulla quale si è aperta la discussione con i Comitati degli utenti aeroportuali e poi, sul prodotto di questa attività di elaborazione, l'Autorità dei trasporti effettivamente dovrebbe dare il proprio *imprimatur*. Lo dovrebbe dare tenendo conto di tutti questi presupposti che poi sono alla base dei suoi poteri di regolazione e cioè: la garanzia dell'efficienza del servizio, la garanzia del mantenimento del livello degli investimenti, la garanzia della possibilità di accesso con modalità non discriminatorie per tutti i soggetti che vogliono fare business sul terreno di un aeroporto.

Bisogna poi andare a vedere al di fuori di questo, quali sono gli eventuali poteri

che residuano in capo all'Autorità dei trasporti, perché a differenza di quanto avviene nel settore autostradale, non c'è una norma che preveda una preventiva approvazione degli schemi di bando per le concessioni che devono essere messe a gara, e quindi anche qui ritengo che la competenza dell'ENAC, che rimane pur sempre ai sensi dell'articolo 687 autorità di regolazione tecnica, possa continuare a svolgersi. È evidente che nel momento in cui in un quadro di uno schema di concessione dovesse essere inserito un modello tariffario, questo necessariamente dovrebbe essere preventivamente validato dall'Autorità dei trasporti.

D'altronde all'ENAC continuano a residuare tutta una serie di funzioni, per esempio quella fondamentale dell'articolo 704 del Codice della Navigazione, perché l'ENAC è comunque un soggetto che poi deve sottoscrivere la Convenzione col gestore aeroportuale, così pure, per esempio, il fatto di rimanere Organismo Responsabile del rispetto dei Diritti del Passeggero, come da Regolamento Comunitario 261 del 2004; ancora, la competenza interna di regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, nonché dei programmi d'intervento e piani di investimento aeroportuale; l'istruttoria sugli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali, quello che dicevo poc'anzi, e parte stipulante della Convenzione di Gestione Totale, nonché dei contratti di programma. Perché poi l'ENAC dovrà continuare a svolgere un'altra funzione, altrettanto basilare, quella della vigilanza sul controllo dell'adempimento delle prestazioni assunte dal gestore aeroportuale nel momento della sottoscrizione della concessione.

Mi rendo conto del fatto che la tecnica normativa utilizzata nella definizione delle funzioni dell'Autorità dei trasporti non sia esemplare, perché è piena di "fatti salvi", di "resta impregiudicato", e quindi sembra una competenza un po' ritagliata, un po' giustapposta al resto delle regole ordinamentali. Però, ripeto, forse il metro di paragone, il parametro di valutazione di queste competenze dovrebbe essere proprio quello che ho detto poco fa e cioè l'incardinamento dell'attività di indirizzo e programmazione nella sede governativa, tanto è vero che poi continua a competere al Ministero delle Infrastrutture e al Ministero dell'Economia la sottoscrizione dell'approvazione dei contratti di programma. Mentre invece tutto il resto, cioè tutta la parte più tecnica di elaborazione del

modello tariffario, dovrebbe essere svolta dall'Autorità dei trasporti con l'aiuto dell'ENAC, eventualmente come forma di avvalimento.

Io credo che questo mio intervento, purché connotato da un'assoluta brevità, possa considerarsi per il momento sufficiente. Grazie.



Prof. GUIDO CORSO
Professore Emerito Diritto Amministrativo

Con il d.l. n. 1/2012 conv. in L. n. 27/2012 (artt. 71-81) è stata data attuazione alla direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio “concernente i diritti aeroportuali”.

Premesso che per diritti aeroportuali si intendono i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell’aeroporto per l’utilizzo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali (atterraggio, decollo, illuminazione, parcheggio degli aeromobili, operazioni relative ai passeggeri e alle merci: art. 2 n. 4), la direttiva prevede l’istituzione di un’autorità di vigilanza nazionale indipendente (art. 11), chiamata a svolgere, “*come minimo*”, le funzioni di cui all’art. 6: funzioni che attengono tutte ai rapporti tra il gestore delle strutture aeroportuali (artt. 2 n. 2) e gli utenti dell’aeroporto.

All’Autorità di vigilanza indipendente può essere affidato anche il potere di applicare al gestore aeroportuale misure regolamentari supplementari (art. 11 che rinvia all’art. 1 co. 5): fermo restando che dette funzioni possono essere assegnate dallo Stato membro ad un ente o apparato diverso dall’Autorità di vigilanza.

Il d.l. n. 1/2012 come conv. in L. 27/2012 prevede simultaneamente:

- l’istituzione dell’Autorità di vigilanza sulla determinazione e riscossione dei diritti aeroportuali (art. 71 ss.);
- l’istituzione di una specifica autorità indipendente di regolazione dei trasporti (art. 36).

Nelle more della concreta istituzione delle due autorità, le funzioni della prima sono assegnate all'ENAC (art. 73) e le funzioni della seconda sono assegnate all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (art. 36 che sostituisce l'art. 37 co. 1 del d.l. n. 201/2011 conv. in L. n. 214/211).

Superata la fase transitoria, le funzioni dell'Autorità nazionale di vigilanza aeroportuale sono assorbite dall'Autorità di regolazione dei Trasporti (art. 73 co. 1 e art. 36 co. 1): Autorità, quest'ultima, *“competente anche in materia di regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali”*.

Il difettoso coordinamento fra le due operazioni (attuazione della direttiva europea sui diritti aeroportuali; disciplina della regolazione indipendente in materia di trasporti) solleva una serie di problemi.

A) L'art. 36 del d.l. n. 1/2012, come conv. in L. 27/2012, nel disciplinare le funzioni dell'Autorità di regolazione dei trasporti, sembra fare esclusivo riferimento al trasporto che si avvale di infrastrutture ferroviarie, autostradali, statali nonché alla *“mobilità urbana collegata a stazioni, aeroporti e porti”* (così il co. 2 n. 1 nonché i successivi numeri 2-8).

Se ci si limita alla lettura dell'art. 36, sembra che l'unica funzione in materia aeroportuale attribuita all'Autorità per i trasporti sia quella relativa alla *“regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali”* (così il co. 1 lett. a).

B) Che cosa si intende per *“regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali”* lo chiariscono gli artt. 71 ss.

Sostanzialmente si tratta delle stesse funzioni previste dalla direttiva, con una variante. Mentre la direttiva prevede che i diritti aeroportuali sono stabiliti dal gestore, previa consultazione con gli utenti, sotto il controllo dell'Autorità che deve vigilare sull'osservanza dei principi di non discriminazione (art. 3) e trasparenza (art. 7), la normativa di recepimento assegna all'Autorità il compito di predisporre *“modelli di tariffazione”* (art. 71 co. 3 e art. 78), fra i quali il gestore sceglie quello da applicare (art. 78 co. 2).

C) Può concludersi, ragionevolmente, che l'Autorità per i trasporti abbia, in materia aeroportuale, i poteri previsti dalla direttiva per l'Autorità di vigilanza indipendente, limitati ai diritti aeroportuali nei rapporti tra gestore e utenti, e

non i più ampi poteri previsti in relazione agli altri tipi di trasporto dall'art. 36 co. 2 del d.l. n. 1/2012 come conv. in L. 27/2012.

Mentre definisce i rapporti tra l'Autorità di Vigilanza (= Autorità di regolazione dei trasporti) e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, facendo salve le competenze di quest'ultimo come definite dall'art. 11 co. 2 della L. n. 250/1997 (così l'art. 71 co. 2), il decreto legge n. 1/2012. non si occupa dell'ENAC, se non limitatamente alla fase transitoria che precede la concreta entrata in funzione dell'Autorità per i trasporti (art. 73).

Ritengo, quindi, che l'Ente conservi i poteri ad esso attribuiti dall'art. 2 della L. 250/1997 (ad eccezione dell'istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali nonché la definizione e controllo dei parametri di qualità di cui alle lett. e) ed f) perché tali funzioni sono state trasferite all'Autorità).

In linea generale ritengo che l'ENAC conservi anche i poteri ad esso attribuiti dal d.lgs.vo n. 96/2005, salvo il trasferimento di taluno di essi all'Autorità (es. art. 706 cod. navig. in tema di servizi di assistenza a terra).



Prof. ANDREA ZOPPINI
Docente ordinario Istituzioni Diritto Privato Università Roma Tre

1. Premessa

Nel quadro delle più recenti misure volte a rilanciare la concorrenza e le politiche di liberalizzazione - L. 24 marzo 2012, n. 27 di conversione del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 - è giunta a conclusione la travagliata vicenda che ha condotto alla gestazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (da adesso, Autorità). Il primo tentativo di costituire un simile organismo è riconducibile alla L. 14 novembre 1995, n. 481¹, ma a ciò non seguì una puntuale formattazione dell'Autorità. Scarso esito ebbe anche il d.d.l. AS 1366/2007, che, in particolare, agli artt. 5 e 6 prevedeva l'istituzione dell'Autorità per i servizi e l'uso delle infrastrutture². Oggi, mediante l'istituzione dell'Autorità si com-

¹ Recante «*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*». Una ricostruzione storica degli antecedenti normativi volti alla previsione dell'Autorità di regolazione dei trasporti è contenuta in F. MACIOCE, *Liberalizzazione e regolazione nel settore dei trasporti: recenti sviluppi*, in *Diritto dei trasporti*, 2013, p. 87 ss.; cfr. inoltre A. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *Industria*, 2000, p. 821 ss. Una prima riflessione sulla nuova Autorità è, invece, contenuta in G. NAPOLITANO, *La rinascita della regolazione per autorità indipendenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 229 ss.

² Tale organismo veniva previsto alla luce di una riforma del sistema di regolazione indipendente in Italia. Su questo punto cfr. G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi*, Bologna, 2009, p. 57 ss.; ancora M. SEBASTIANI, *Le autorità indipendenti e l'autorità di regolazione*, 2007, in www.astrid.it

pleta, a livello legislativo, il sistema della regolazione indipendente nei settori di pubblica utilità e si conferisce a tale organismo il mandato istituzionale di favorire il procedimento di liberalizzazione del settore e di assicurare la soddisfazione del pubblico servizio. L'analisi che segue svilupperà una riflessione intorno agli artt. 36 e 37 e agli artt. 71-82 del d.l. 1/2012.

2. Le funzioni e la struttura dell'Autorità di regolazione dei trasporti

Ciò premesso, appare necessario svolgere una disamina riguardo le funzioni e i poteri spettanti all'Autorità³. Secondo quanto previsto dal d.l. 1/2012 l'Autorità è chiamata a svolgere attribuzioni di natura:

- *normativa*, riguardante la disciplina dell'accesso, i corrispettivi, i diritti degli utenti, la qualità dei servizi. L'art 36, comma 2, lett. *a*) fa discendere in capo all'Autorità la competenza a garantire «condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali [...], nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti». Circa i corrispettivi, in riferimento al settore aeroportuale, l'Autorità, operando come autorità nazionale di vigilanza - art. 36, comma 2, lett. *h*) -, predispone specifici modelli tariffari. Sotto il versante della qualità, l'Autorità determina le condizioni minime dei servizi di trasporto, e, specificamente nel settore aeroportuale, adotta ogni misura utile volta a produrre accordi sui livelli di servizio tra gestore ed utenti. I diritti degli utenti vengono tutelati nell'individuazione di un contenuto minimo uniforme senza che ciò pregiudichi ulteriori livelli di tutela contenuti nelle singole carte di servizio adottate dai gestori;

- *amministrativa*, concernente sia gli atti di gara che l'individuazione dei modelli tariffari, ma estesa anche a profili di vigilanza e controllo, nonché sanzionatori. L'Autorità se da un lato predispone gli schemi dei bandi per l'as-

³ Sul punto cfr. A. TONETTI, *L'autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 589 ss.

segnazione dei servizi di trasporto in esclusiva - art. 36, comma 2, lett. f) -, dall'altro fissa i sistemi tariffari. Inoltre, spetta all'Autorità la verifica puntuale della corretta applicazione dei criteri di determinazione di tariffe, canoni e pedaggi. Segnatamente al settore aeroportuale, verifica l'applicazione dei diritti aeroportuali da parte del gestore. Riguardo il profilo sanzionatorio, qualora l'impresa soggetta a regolazione non osservi le tariffe, i canoni o i pedaggi, o non rispetti le disposizioni sulla separazione contabile o altre prescrizioni fissate dall'Autorità, questa potrà irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria sino al 10 % del fatturato⁴;

- *para-giurisdizionale*, concretantesi nell'esercizio del potere inibitorio - cessazione condotte in contrasto con impegni determinati - e nell'emanazione di provvedimenti cautelari adottati laddove sia indifferibile la necessità di tutelare la concorrenza e gli interessi degli utenti. Di particolare interesse risulta la previsione legislativa di estendere all'Autorità la pratica degli impegni, mutuata dalla disciplina dell'AGCM. In tal senso l'Autorità può rendere vincolanti le misure proposte dall'impresa al fine di revocare ogni forma di contestazione mossa e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione. Il potere di *enforcement* esercitabile dall'Autorità si inquadra come alternativo ai paradigmi della giurisdizione ordinaria.

Per quanto attiene invece ai profili strutturali, occorre partire dalla composizione collegiale dell'Autorità. Il consesso consta di tre membri, scelti, nel rispetto dell'equilibrio di genere, in ragione dei requisiti di indiscussa moralità, indipendenza e di comprovata professionalità. Il mandato settennale, non rinnovabile, esclude la compatibilità con qualsivoglia altro incarico professionale. La nomina avviene a seguito di una procedura articolata: designazione del Ministro competente, parere a maggioranza delle commissioni parlamentari, deliberazione del Consiglio dei Ministri e decreto di nomina del Presidente della Repubblica.

⁴ Più ampi riferimenti in ambito di competenza sanzionatoria e disciplinare sono contenuti in F. MACIOCE, *Liberalizzazione e regolazione nel settore dei trasporti: recenti sviluppi*, cit. p. 92.

Sotto il versante organizzativo spicca la figura del segretario generale (collocato apicalmente con funzioni di monitoraggio del funzionamento degli uffici); trovano applicazione, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento contenute nella legge 481/1995: autonomia organizzativa, contabile e amministrativa; distinzione tra indirizzo e gestione; reclutamento e doveri del personale; controllo della Corte dei conti sul bilancio preventivo e il rendiconto di gestione.

2.1 Il ruolo dell'Autorità nell'attuazione della Direttiva sui diritti aeroportuali

Nel dare piena esecuzione alla direttiva sui diritti aeroportuali⁵, il legislatore nazionale incardina il ruolo dell'Autorità in una posizione di vertice. A tal proposito si conferisce al neonato organismo un potere di regolazione economica, nonché di vigilanza, «con l'approvazione dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale, anche accorpata per servizi personalizzati, che garantiscono annualmente gli adeguamenti inflattivi»⁶.

In riferimento ai diritti aeroportuali, quali, *verbatim*, «[...] prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci, nonché ai corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo»⁷, l'Autorità garantisce un'applicazione che impedisca discriminazioni tra gli utenti; ancora, nel quadro di un'incisiva potestà regolatoria, l'Autorità può «operare una modulazione degli stessi diritti aeroportuali per motivi di interesse

⁵ Disposizioni contenute nel Titolo III, Capo II, D.L. 1/2012.

⁶ Art. 71, comma 2.

⁷ Art. 72, comma 1, lett. d).

pubblico e generale, compresi i motivi ambientali, con impatto economico neutro per il gestore. A tal fine i criteri utilizzati sono improntati ai principi di pertinenza, obiettività e trasparenza»⁸.

L'Autorità, al fine dell'applicazione del sistema dei diritti aeroportuali, pre-dispone piani tariffari, tra cui il gestore, «[...] soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali affidano, insieme con altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali o della rete aeroportuale e di coordinare e di controllare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti e nella rete aeroportuale di interesse»⁹, a margine di una procedura di consultazione con gli utenti, dovrà individuarne uno e sottoporlo all'Autorità. Le procedure consultive fanno discendere sul gestore un tassativo dovere di trasparenza, concretantesi in «adeguate informazioni sugli elementi utilizzati per la determinazione del sistema o dell'ammontare di tutti i diritti riscossi in ciascun aeroporto»¹⁰.

Esaminando la natura del potere di vigilanza, si evince che l'Autorità controlla che nella determinazione della misura dei diritti aeroportuali, rinven-gano una compiuta applicazione i principi di «a) correlazione ai costi, trasparenza, pertinenza, ragionevolezza; b) consultazione degli utenti aeroportuali; c) non discriminazione; d) orientamento, nel rispetto dei principi di cui alla lettera a), alla media europea dei diritti aeroportuali praticati in scali con analoghe caratteristiche infrastrutturali, di traffico e standard di servizio reso»¹¹. L'inosservanza dei suddetti principi e delle linee di politica economica e tariffaria di settore comporta la sospensione del regime tariffario istituito, nonché l'adozione di ogni provvedimento utile ai fini della salvaguardia dei diritti aeroportuali.

⁸ Art. 75.

⁹ Art. 72, comma 1, lett. b).

¹⁰ La tassonomia delle informazioni viene puntualmente delineata all'art. 77.

¹¹ Art. 80.

3. Le possibili interazioni tra l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'ENAC

La previsione di un'Autorità dei trasporti fa discendere alcuni interrogativi riguardo possibili implicazioni funzionali tra l'Autorità ed altre amministrazioni nazionali, nel caso di specie tra l'Autorità e l'ENAC. Brevemente occorre ricordare che l'ENAC - ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza, all'indirizzo ed al controllo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - è stato istituito con d.lgs. 250/1997 e svolge precipuamente una funzione tecnico-regolamentare, autorizzatoria e sanzionatoria in ambito di trasporto aereo¹². All'ENAC è riconosciuta una specifica competenza regolamentare riguardo gli aspetti della sicurezza del trasporto aereo. Inoltre, di concerto con le autorità competenti, adotta i regolamenti per la certificazione delle organizzazioni che svolgono attività connesse ai servizi di navigazione aerea, dandone consequenziale attuazione. La sfera di conoscenza dell'ENAC si estende finanche alla certificazione ed al rilascio delle licenze in materia di fornitura dei servizi di navigazione aerea. Occorre ricordare che l'ENAC, ai sensi dell'art. 39 della L. 96/2010 - contenente i principi e i criteri direttivi ai fini dell'attuazione della Direttiva 2009/12/CE -, assurge ad autorità nazionale di vigilanza con funzioni di regolamentazione economica concretantesi nell'approvazione dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti aeroportuali. Inoltre, sempre ad esso, spetta(va) il compito di monitorare il mercato del trasporto aereo e le attività dei soggetti ivi operanti al fine di mantenere i livelli di qualità indicati nelle carte dei servizi standard aeroportuali. Questi due profili parrebbero, ora, conoscere una polarizzazione a favore dell'Autorità a discapito dell'ENAC, che perde, altresì, la generale competenza relativa all'istruttoria degli atti concernenti i diritti aeroportuali¹³.

¹² Sul punto, G. MARCHIAFAVA, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte I: l'ENAC come autorità amministrativa indipendente*, in *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, a cura di APAC, Napoli, 2011, p. 75 ss. Sulle attribuzioni dell'ENAC, v. D. BOCCHESI, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte II: l'ENAC come agenzia amministrativa*, in *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia*, cit., p. 140 ss.

¹³ Così, A. TONETTI, *L'autorità di regolazione dei trasporti*, cit. p. 600.

Alla luce dell'ultimo intervento normativo, emergerebbe un raccordo tra le diverse competenze dell'Autorità e dell'ENAC. All'Autorità verrebbero assegnate funzioni in materia di tutela del consumatore e regolamentazione tariffaria - pur residuando interazioni allorquando l'Autorità dovrà approvare la regolazione dei diritti aeroportuali, intesi quali atti istruiti dall'ENAC - all'ENAC verrebbe ascritta la generale competenza in tema di sicurezza e regolazione tecnica. Non si può, però, non considerare il sussistere di una zona grigia intermedia in cui tendono ad opacizzarsi le formalizzazioni funzionali. Sarebbe auspicabile che la strada da percorrere sia quella della leale collaborazione tra le due "Autorità"¹⁴, attuata mediante protocolli ed intese che definiscano sia sul piano metodologico sia sul piano del processo decisionale un sistema di cooperazione.

4. Brevi considerazioni intorno al sistema della regolazione per autorità indipendenti alla luce della costituzione dell'Autorità dei trasporti

In conclusione, la costituzione dell'Autorità dei trasporti si inserisce a pieno diritto nel sistema di regolazione attraverso autorità indipendenti. Il senso ultimo delle Autorità indipendenti di regolazione è quello di risolvere i fallimenti del mercato riducendo il campo dell'azione politica, e rimettendo, in tal modo, i processi di determinazione delle regole a burocrazie pubbliche contraddistinte da indipendenza e competenza tecnica, e capaci di assicurare una funzione para-giurisdizionale nell'applicazione delle regole medesime¹⁵. L'intento di una Autorità dei trasporti risiede funzionalmente nell'obiettivo di assicurare una maggiore apertura dei mercati e una migliore tutela degli utenti, e di ridurre i momenti distorsivi della concorrenza derivanti dalla commistione di funzioni tra Stato regolatore e Stato imprenditore.

¹⁴ Per l'inquadramento dell'ENAC nella categoria delle autorità amministrative indipendenti, v. G. MARCHIAFAVA, *Possibili evoluzioni della veste giuridica dell'ENAC. Parte I: l'ENAC come autorità amministrativa indipendente*, cit. p. 101 ss.

¹⁵ Sul punto sia consentito rimandare a G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, *Le autorità al tempo della crisi*, cit. p. 19 ss.

Malgrado residuino incertezze e criticità riguardo l'estensione dei poteri e le conseguenze delle interazioni tra l'Autorità ed altre amministrazioni, non bisogna dimenticare che l'organismo qui analizzato nasce in un contesto di grandi resistenze: da quella politica, a quella ministeriale, passando per la ritrosia degli *incumbent*. La scelta di demandare ad un'amministrazione indipendente il potere di regolazione del mercato va, però, ancorata ad un generale riordino del sistema di regolazione indipendente - riconsiderando, magari, il d.d.l. AS 1366/2007 - che realizzi tre obiettivi fondamentali:

i. attuare coerentemente un sistema di regolazione e vigilanza orientato a un principio di finalità, definendo chiaramente la ripartizione di competenze con il decisore politico;

ii. colmare i *gap* regolatori che i mercati liberalizzati espongono e rafforzare gli strumenti di promozione della concorrenza e di tutela dei consumatori;

iii. rendere coerente la *governance* delle autorità indipendenti, nonché, i meccanismi di selezione e designazione dei commissari con le garanzie di indipendenza e di *accountability* della regolazione.



Avv. PIERLUIGI DI PALMA
Avvocato dello Stato e Presidente Centro Studi Demetra

Ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto a partecipare, quale relatore, a questo interessante incontro il cui tema è di forte e stringente attualità. Tengo a precisare che, in questa sede, parlerò quale Presidente del Centro Studi Demetra, non solo perché ritengo che l'intervento di un cultore della materia - che da anni si occupa di trasporto aereo e di spazio - sia più interessante e concreto, ma anche perché se dovessi parlare nella mia veste istituzionale di Vice Segretario Generale della Difesa dovrei rispettare di più determinati ruoli e sarei meno "libero" di poter esprimere il mio pensiero. Venendo all'oggetto del nostro incontro, mi viene subito in mente un parallelismo calzante con il cambio di stagione che, credo, ognuno di noi abbia fatto o, tenuto conto della persistente alta pressione, debba fare a breve. Con il cambio di stagione, per l'appunto, siamo soliti sostituire i vestiti estivi con quelli invernali, e, guardando nell'armadio, abbiamo l'impressione che ci serva qualche altro vestito, qualche altra giacca per la nuova stagione. In maniera analoga, con l'Autorità dei trasporti ho come l'impressione che siamo andati a comprare, convinti della necessità e urgenza, un capo *vintage*. Una volta comprato, poi, siamo tornati, abbiamo provato a conservarlo nell'armadio, ma ci siamo accorti che non c'era più posto. In sostanza, l'Autorità dei trasporti, da un punto di vista normativo, non ha avuto una pienezza di poteri nel settore e deve, quindi, trovare intese con altre realtà esistenti e, in particolare, con l'ENAC. Ecco, credo sia un po' questo il sunto delle relazioni che mi hanno preceduto con l'avvertenza che - e

in questo condivido in pieno quanto affermato dal Professor Zoppini che ritiene necessario, da parte dell'Autorità, di avvalersi delle competenze dell'ENAC in materia tariffaria - a quell'abito *vintage* che abbiamo appena comprato, poi, dobbiamo mettere le toppe. È proprio questa, infatti, la soluzione che si sta prospettando nel mondo del trasporto aereo dove, sostanzialmente, emerge l'inutilità di un'Autorità dei trasporti la quale si appalesa figlia di un disegno politico nato già datato. Il Professor Sebastiani ricorderà di sicuro che, quando fu scelta la strada dell'ENAC, l'idea dell'Autorità dei trasporti era in discussione già col primo governo Prodi. Stiamo parlando di un'Autorità che, peraltro, pur nella sua breve storia, ha già avuto una vita travagliata a testimonianza delle difficoltà operative riscontrate. È stata costituita una nuova entità giuridica, che, come dicevamo prima nell'esempio sul cambio di stagione, non sostituisce, ma si sovrappone, nelle competenze, ad altri enti. Condivido anche quanto detto dall'amico e Collega Giacomo Aiello nel suo intervento istituzionale di Capo di Gabinetto del Ministro delle Infrastrutture, perché è evidente che la legge istitutiva dell'Autorità - che nasce con decretazione d'urgenza, pur in assenza dei presupposti normativi - manca di un effettivo coordinamento con il contesto giuridico nel quale si va a collocare. Mi riferisco al fatto che detto provvedimento sostituisce, almeno per quanto attiene il trasporto aereo, una prospettiva già in discussione, maturata nell'ambito di un primo convegno che organizzò il Professor Sebastiani il giorno stesso in cui è stata approvata la direttiva diritti, e che, nel tempo, è stata ripresa in molti altri convegni organizzati anche dal Centro Studi Demetra. In buona sostanza, secondo detta idea, la responsabilità dell'attuazione della direttiva doveva essere ricollocata sostanzialmente nell'ambito dell'ENAC. L'Autorità dei trasporti, al contrario, è figlia di un qualche cosa che non ha, effettivamente, una concreta ponderazione nel sistema in cui si va a collocare, perché è il risultato di un voto di fiducia del Governo che non ha permesso neanche un vero dibattito parlamentare. Con il Centro Studi Demetra, da anni, sosteniamo che è necessario andare verso lo sportello unico. Ciò in quanto il sistema del trasporto aereo, oggi, non può tollerare ulteriori appesantimenti burocratici, dove si costringe l'operatore non solo ad andare a fare la fila a Roma presso l'ENAC, il Ministero delle Infrastrutture,

il Ministero del Tesoro, ma, adesso, lo si costringe anche ad interfacciarsi con Torino, sede della nuova Autorità, per trovare degli interlocutori disponibili ad esaminare la prospettiva di fare investimenti per realizzazioni infrastrutturali. Non credo di dover aggiungere altre riflessioni, ma è evidente che, oltre i problemi di cui possiamo, come stiamo facendo, discutere, dobbiamo chiedere agli operatori se sono d'accordo effettivamente a individuare un'ulteriore entità che assuma competenze nel settore aereo, peraltro riversando oneri economici per la propria funzionalità sulle società del settore, già soverchiate da tanti balzelli. Così, dobbiamo interrogarci su cosa gli operatori si stanno chiedendo, aspettando, in questi anni, decisioni governative sullo sportello unico. A mio avviso, lo ripeto, è necessario offrire un unico interlocutore, da individuare nell'ENAC, in grado di determinare un governo del settore in un momento di grandissima difficoltà. Quindi, è evidente che c'è qualcosa che non funziona rispetto a questa ricollocazione di competenze in materia di trasporto aereo nell'ambito di un'Autorità che si occupa, per esempio, anche di taxi e che, quindi, ha una oggettiva difficoltà, poi, a presidiare il settore di nostro interesse, soprattutto qualora dovesse essere vero che, con sole 80 persone (40 comandate e 40 esterne) dovrebbe governare un mondo troppo vasto, un perimetro largo che, peraltro, non trova tutte quelle esigenze di effettiva sinergia tra i diversi segmenti di competenza. Va ricordato, infatti, che da una parte c'è la rete, dall'altra, il trasporto aereo che, in Europa, si lega molto meglio con lo spazio. Noi, con il Centro Studi, stiamo facendo un ragionamento, una proposta, che vorrei porre all'attenzione di una riflessione politica. C'è da chiedersi se, per meglio garantire il governo del settore, il trasporto aereo debba coniugarsi con altri segmenti di trasporto, come ferrovie, taxi, o se è meglio, così come avviene in Europa, mantenere un punto d'eccellenza nell'ambito dei sistemi che diventano anche un simulacro, una guida, cercando di facilitare le relazioni tra il mondo del trasporto aereo con quello dello spazio, piuttosto che con altri settori tecnologicamente non di avanguardia. L'evoluzione tecnologica che sta trasformando in definitiva il controllo del traffico aereo, passando dal radar al satellitare, ci porta verso quest'ultima direzione. È evidente che l'ENAC si interfaccia molto meglio con l'ASI, con l'ENAV, col CIRA, piuttosto che con altre realtà istituzionali. Quello che

noi stiamo tentando di fare, con grandissima difficoltà, è di costruire un unico punto di riferimento per un comparto aerospaziale che trova, oggi, una frammentazione di competenze tra vari dicasteri. Solo in ambito statale la materia aerospaziale è di competenza del Ministero della Difesa, del MIUR, del MISE, del MIT, del MAE, del MEF, dell'ASI, dell'ENAV, dell'ENAC, del CIRA.

Sicché, la proposta di una *Governance* coesa del comparto aerospaziale è un elemento assolutamente prioritario che deve essere affrontato in termini efficaci e realistici con l'obiettivo di superare, con immediatezza, assetti burocratici interdittivi, operando un semplice, ma concreto, riordino istituzionale che dia effettività ai principi di derivazione comunitaria di liberalizzazione e privatizzazione che regolano il settore. Di talché, senza intaccare le competenze ministeriali e l'autonomia di ciascun Ente, è necessario arrivare a una sintesi, con la costituzione, nell'ambito della riorganizzazione prevista dalla *spending review*, di un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in grado di elaborare, con l'ausilio di tutti i soggetti istituzionali preposti al governo del settore e delle aziende di riferimento, una *policy* comune. Io credo che le riflessioni di carattere politico istituzionale debbano essere svolte in questo senso e, nel frattempo, la soluzione del Professor Zoppini è la soluzione più pragmatica. È chiaro - l'ha detto anche il Capo di Gabinetto Aiello parlando di "avvalimento" - che in questa fase applicativa è necessario trovare determinate soluzioni che possano garantire dei risultati concreti. È quindi evidente che in questa ottica siamo tutti d'accordo nel dire che c'è una legge che, per quanto attiene il trasporto aereo, deve essere rivista, rimodellata, dando forse più forza all'Autorità per gli altri segmenti di trasporto e ricollocando le responsabilità del trasporto aereo sull'ENAC. In sintesi, andiamo a vedere effettivamente come altri Paesi europei hanno recepito la direttiva diritti, copiamo da esempi virtuosi cercando di salvaguardare al meglio un segmento molto importante per la crescita di un Paese, perché non ci dobbiamo dimenticare che il trasporto aereo è l'elemento che può, più di altri, determinare lo sviluppo economico del nostro Paese. Nel frattempo, cerchiamo di governare questo percorso attraverso l'avvalimento dell'Autorità di professionalità già maturate nell'ENAC. Credo che questo sia il percorso più idoneo e, però, dobbiamo trovare una soluzione anche di carattere normativo corretta che tenga in debita considerazione le peculiarità e le esigenze del mondo del trasporto aereo. Grazie.



Prof. LANFRANCO SENN
**Docente ordinario Dipartimento di Analisi Istituzionale
e Management Pubblico Università Bocconi**

È innegabile che allo sforzo legislativo di liberalizzazione del settore attuato in sede comunitaria siano seguiti effettivi cambiamenti degli assetti di mercato in Italia, che hanno via via ridotto la presenza del soggetto pubblico in favore di operatori privati, con l'obiettivo di incentivare l'introduzione di nuovi elementi di concorrenza. La dinamicità tipica di uno dei settori economici in grado di garantire maggiori ritorni sul capitale investito, quale è stato ed è ancora oggi quello aereo, sebbene sia cambiato l'ordine dei fattori e dei protagonisti, ha permesso l'avvio di un percorso di maggiore apertura ai processi di liberalizzazione e di concorrenza rispetto ad altri trasporti, interessando inizialmente il servizio di trasporto aereo in senso stretto, sino ad arrivare a gestioni e offerta di servizi aeroportuali sempre più caratterizzati dall'interesse e dalla presenza di investitori privati.

Il settore aereo continua infatti a rivestire un'importanza primaria per lo sviluppo dei territori e per la crescita del PIL nazionale anche se, come accennato poco fa, siano altri gli attori ed i protagonisti che oggi favoriscono e supportano le dinamiche della crescita rispetto a quanto accadeva 15 anni fa, con evidenti cambiamenti nei modelli di operatività e nelle scelte strategiche e commerciali del comparto di risposta, da un lato, alle problematiche endogene emerse nel corso del tempo (si pensi alla situazione finanziaria delle compagnie aeree nazionali, al *de-hubbing* di Fiumicino e Malpensa...) e, dall'altro, alle dirette conseguenze derivanti dal palesarsi di elementi esogeni (si pensi

all'avvio e competizione con l'alta velocità, allo scarso livello di accessibilità ferroviaria degli aeroporti, alle stringenti norme sulla security) con aggravio di tempi e costi a carico dell'utenza aerea rispetto ad altre modalità.

In questo contesto, in cui i modelli di competizione nel settore del trasporto aereo cambiano velocemente, è importante sottolineare come sia forte il successo dei vettori mediorientali (Emirates, Qatar ed Etihad). Queste compagnie sono in grado di avviare politiche di sviluppo di rilevanza mai vista negli oltre sessanta anni di aviazione civile, e rimarcano in modo visibile la logica per cui la competizione avviene sempre più non fra singoli attori, ma fra sistemi Paese (vettore-aeroporto-normative). Senza immaginare di tornare agli anni '90, quando in Italia il settore pubblico era azionista, concedente, finanziatore, regolatore, protettore dell'industria aerea nazionale, tutore dei lavoratori (di Alitalia e di Aeroporti di Roma, oltretutto di tutti gli aeroporti con valenza nazionale), è comunque sempre più evidente la necessità di avere una visione d'insieme degli assetti regolatori, tariffari e gestionali dell'industria, in modo da evitare che la somma di interventi sconsiderati possano compromettere l'equilibrio economico delle imprese dell'intera filiera industriale. La buona riuscita delle politiche di liberalizzazione, sin dai primi passi compiuti in tal senso, è necessariamente legata alla presenza e validità di una serie di strumenti che possono rappresentare i punti cardine su cui fondare le basi per l'avvio e il mantenimento delle attività da parte di tutti i soggetti interessati ad operare in nuovi settori, con un quadro di programmi e regole chiare, certe, condivise, di rapida adozione e valide in un'ottica di lungo periodo. Tutta la normativa nazionale di riferimento in tema di diritti aeroportuali e contratti di programma ha invece seguito, come tutti sappiamo, un iter troppo lungo e tortuoso, con molteplicità di protagonisti, decisori, ruoli e con i conseguenti ritardi nell'approvazione di quelle decisioni che, se fossero state adottate in tempo, (nonostante lo sforzo compiuto in tal senso da alcune amministrazioni - si veda ENAC), avrebbero consentito al settore aereo e all'Italia di poter recuperare tempo e risorse utili ad affrontare le grandi sfide globali.

Ad esempio, l'adeguamento inflattivo per decreto ministeriale, nelle more del-

la stipula dei contratti di programma, ha rappresentato una misura di urgenza, ma non arrivava a garantire la copertura dei costi per la realizzazione di quelle opere necessarie a rendere competitivi i nostri scali e appetibili anche da parte di investitori stranieri; così come la durata di 4 anni del contratto di programma è stata accompagnata in molti casi, ma non tutti, da un ritardo dell'effettivo aggiornamento dei diritti aeroportuali rispetto alla data d'inizio del periodo regolatorio prevista dal contratto stesso.

Ed è quindi in questo panorama di riferimento che si deve considerare il recepimento della direttiva 2009/12/CE con l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti come uno dei momenti necessari e indispensabili per il settore, che troppo a lungo ha subito i danni derivanti dai continui rinvii e rimandi nell'assunzione di decisioni da parte del programmatore nazionale. L'eccessiva lungaggine del processo decisionale che ha visto sino ad oggi l'intervento di un numero elevato di soggetti (CIPE, NARS, Corte dei conti, Ministero dei Trasporti, Ministero dell'Economia, oltre l'istruttoria dell'ENAC), con la conseguente sovrapposizione di competenze e di livelli di pareri, ha fortemente danneggiato la funzionalità e utilità di accordi programmatici che dovevano essere invece un agevole strumento di regolazione, vigilanza e di contrattazione nell'utilizzo di capitali privati per l'ammodernamento e la crescita degli aeroporti italiani, laddove la scarsità di risorse pubbliche e i vincoli di bilancio comunitari non ne avrebbero potuto altresì garantire lo sviluppo. Anche nel Rapporto ENAC 2010, si dava atto di come "i tempi lunghi di un iter tortuoso ritardano l'attuazione dei piani di sviluppo dei singoli aeroporti" e "comportano l'erosione di una parte significativa della loro efficacia contrattuale".

In tal senso quindi l'istituzione dell'*Authority* che possa svolgere come unico soggetto i compiti di regolazione economica nonché di vigilanza sull'applicazione dei diritti aeroportuali consente all'Italia di recepire quanto previsto dalla direttiva 2009/12/CE, lasciando quindi che tutti gli altri soggetti esercitino il ruolo di indirizzare la politica di settore e di definirne le linee guida, come avviene in altri ambiti, evitando aggravio di tempi per la definizione e approvazione dei diritti aeroportuali.

Nelle more dell'istituzione dell'autorità indipendente di regolazione dei trasporti (di cui all'art. 36 del Decreto legge 2012, n.1 - decreto liberalizzazioni), bisogna però anche sottolineare che le funzioni di vigilanza all'art. 73 venivano garantite dall'ENAC che si adoperava per assicurare, mediante apposite regole amministrative e contabili di separazione della 'Direzione diritti aeroportuali', i principi di autonomia, imparzialità e indipendenza propri dell'Autorità così come previsto all'art. 11 della direttiva 2009/12/CE. Con la Legge 27 del 2012 di conversione del Decreto legge 2012 n.1, si è scelto quindi di recepire la direttiva sui diritti istituendo al contempo l'*Authority* dei trasporti che come stabilito dall'art. 36, comma h), svolge tutte le funzioni di regolazione economica e approvazione dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti.

La scelta di istituire un'Autorità unica con un approccio più di sistema che di settore (aereo, autostradale, ferroviario, tpl.), deve essere però necessariamente accompagnata anche dalla ripartizione adeguata della materia per ciascuna delle modalità (non risultano, ad esempio, espressamente attribuite all'*Authority* competenze in materia di concessioni di gestioni aeroportuali), e soprattutto chiarezza dei rapporti e funzioni sino ad oggi in capo alle diverse amministrazioni, enti, nuclei, etc.

C'è da dire anche che non tutti gli Stati Membri hanno optato per l'istituzione di un'unica Autorità, affidando parte delle competenze ad uffici ministeriali dedicati o ad autorità di settore.

Pur apprezzando quindi l'importante passo in avanti compiuto con l'art. 36 della Legge 27/2012 in questo momento potrebbero palesarsi due rischi circa l'efficacia dell'azione così tanto attesa: il primo inerente la perdita eventuale di conoscenza dovuta alla riforma istituzionale, il secondo relativo alla sovrapposizione delle competenze.

Da un lato infatti nei processi di riorganizzazione non è detto che ci sia comune volontà o capacità di mettere a sistema la conoscenza ed esperienza maturata dalle strutture, enti, amministrazioni, che hanno operato fino a quel momento per sopperire alla mancanza e alle lungaggini del legislatore. In materia di diritti aeroportuali l'esempio potrebbe essere appunto il ruolo

svolto dall'ENAC e il livello di *know-how* raggiunto dalle strutture preposte, ma si tratta ad ogni modo di un rischio comune a tutte le modalità di interesse per l'*Authority*.

Per quanto concerne la sovrapposizione dei ruoli, si può pensare che un processo non condiviso nella definizione di materie e competenze dell'*Authority* e integrazioni di funzioni tra l'*Authority* e gli altri protagonisti del settore, sia a livello nazionale che regionale, potrebbe comportare il moltiplicarsi di livelli decisori, pareri, ruoli e ambiti di azione. Più in generale l'effetto potrebbe essere quello di pervenire ad accordi e azioni da intraprendere disomogenee o non convergenti con quanto già adottato nei diversi ambiti che riguardano la tematica generale di accesso e utilizzo delle infrastrutture aeroportuali. In tal senso ad esempio si può parlare della poca chiarezza della Legge 27/2012 in tema di regimi concessori e rilascio delle gestioni o allocazione degli slot aeroportuali.

L'incertezza normativa quindi legata all'attività complessiva dell'*Authority*, alle sinergie o alla differenziazione di competenze sui diversi aspetti tematici con gli altri enti preposti, può causare il rischio di ridurre la portata e l'efficacia dell'azione intrapresa, rallentando ulteriormente la spinta attrattiva dei nostri aeroporti ad essere bacini di traffico e di investimenti di capitali, riducendo la competitività del settore e aggravando l'utenza aeroportuale e la collettività in generale.

In sintesi, l'*Authority* dovrà provvedere “a garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori, condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture aeroportuali”, quindi non solo temi di concorrenza, ma anche di efficienza produttiva delle gestioni. Questo secondo aspetto diviene quindi cruciale nel nuovo contesto economico, caratterizzato dalla necessità di rispondere con flessibilità, velocità negli investimenti (e quindi anche del *time to market* degli iter di approvazione degli schemi tariffari) e logica pro-attiva da parte dei gestori aeroportuali (iniziative di accompagnamento allo sviluppo dei traffici). La validità e la rilevanza del ruolo dell'*Authority* sarà dipendente, pertanto, anche dalla capacità operativa

propria nello sviluppare le condizioni per un miglioramento della qualità dei servizi di trasporto e non solo di “imbastire” rigide politiche ragionieristiche di contenimento dei costi.

ASSAEROPORTI, *La competitività del settore aeroportuale in Italia, proposte di modernizzazione*, a cura di Gruppo CLAS, Roma, Maggio 2013

O. BACCELLI, F. CATTANEO, *Scenari e prospettive del sistema ferroviario italiano nel contesto di liberalizzazione europea*, Federmanager e Assidifer, Febbraio 2011

O. BACCELLI, *I driver del cambiamento nei trasporti: velocità, qualità, eco-sostenibilità*, in *Quali Velocità Quali Città*, CIFI Edizioni, Settembre 2011

T. CINI, L. SENN (2013), *Una strategia di innovazione e riqualificazione delle città, dei paesi e del territorio italiano: il turismo*, Italiadecide, Milano, Marzo 2013

ISTAT, *Rapporto Annuale 2013. La situazione del Paese*, Roma, Maggio 2013

NUOVO TRASPORTO VIAGGIATORI, *Da zero a Italo. Così è nata la concorrenza*, Skira, Milano, Aprile 2013

L. SENN, *L'AV ed i nuovi assetti territoriali in Europa e in Italia*, in *Quali Velocità Quali Città*, CIFI Edizioni, Settembre 2011

R. ZUCCHETTI, M. RAVASIO, *Trasporti e concorrenza: dal monopolio pubblico al libero mercato*, Egea, Milano, 2001



Prof. MARIO SEBASTIANI
Docente ordinario Economia Politica Università Roma Tor Vergata

A chi la regolamentazione aeroportuale e perché. E come.

1. Introduzione

La legge istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti¹⁶ (ART) non l'ha fatta nascere sotto i migliori auspici, tanto meno in materia aeroportuale. Però è anche vero che, dopo quasi vent'anni di più o meno sotterranea e dolorosa gestazione, sembra già un miracolo aver scoperto che non si è trattato di gravidanza isterica. Insomma, il meglio è nemico del bene, ci sarà tempo e volontà per migliorare. Forse.

Il filo conduttore di questo contributo può essere così sintetizzato: (i) quale valore aggiunto può dare un'autorità indipendente di regolazione dei trasporti, con particolare riferimento al settore aeroportuale, (ii) quali condizioni dovrebbero sussistere affinché un assetto regolatorio fatto di regole e regolatori possa dirsi ottimale, (iii) quali sono le condizioni apparecchiate dal quadro normativo vigente; infine (iv) quali le opportunità mancate e quelle recuperabili con buona volontà e buon senso.

Parto dunque dal disegnare un *benchmark* a mio parere efficiente e allineato alle

¹⁶ Decreto legge 1/2012, che modifica l'art. 37 del decreto legge 201/2011 (in quanto segue, i riferimenti saranno a quest'ultima norma).

best practices delle autorità indipendenti, vale a dire, da quanto sarebbe auspicabile e razionale chiedere a un sistema regolatorio, quale che sia il settore su cui si esercita: (a) basarsi su regole intelligenti e flessibili, dove la flessibilità consiste nella capacità, caso per caso, di proporzionare i mezzi ai fini, dove i fini debbono essere “rigidi” ma insieme guardare lungo, e i mezzi devono essere flessibili, snelli, tempestivi, poco invasivi e onerosi, insomma, appunto, proporzionati; (b) assicurare relative certezze alle imprese e agli utenti.

Non si può onestamente sostenere che la regolamentazione del settore dei trasporti in Italia sia stata finora all'altezza degli standard indicati sopra, caratterizzata come è stata da regole al tempo stesso rigide e instabili - la combinazione più azzeccata per ingenerare incertezza - e, quanto alla loro applicazione, da incertezza sul se, sul quando e sul chi “era” competente al riguardo. Un caos il cui complemento è stata la frammentarietà delle competenze nei comparti e fra i comparti di trasporto, il concorso di una pletora di apparati che spesso si esercitavano fra rivendicazione di funzioni, veti incrociati e rimpalli di responsabilità. Con la conseguenza ultima di determinare un assetto di *governance* confuso e non credibile, di soffocare l'iniziativa privata e di comprimere l'incentivo a investire. Non di rado di costringere l'Autorità antitrust a un improprio e inevitabilmente inefficace ruolo di supplenza.

C'è, credo, una ragione di fondo se ci sono voluti quasi vent'anni per l'istituzione di un'autorità indipendente di settore (tanti ne sono passati dalla legge 481/95 che era stata concepita anche in funzione dei trasporti), mentre quella per l'energia è stata avviata da subito e di lì a non molto quella per le comunicazioni.

La ragione per la quale la regolazione “indipendente” dei trasporti è stata così a lungo osteggiata - la vena non si è ancora spenta - affonda nella Storia patria, nell'opacità della demarcazione fra “Stato e mercato”, soprattutto in materia di trasporti, a causa della diffusa percezione che questi avessero, strutturalmente e per intero, natura di servizi sociali anziché di attività orientate al mercato e che l'introduzione di logiche di mercato ne avrebbe compromesso la naturale vocazione. Insomma, una concezione pubblicistica dei servizi di trasporto nella loro interezza, tant'è che la convergenza in capo ai governi delle tante anime dello Stato (azionista, concedente, finanziatore, regolatore, protettore dell'industria

aerea nazionale, tutore dei lavoratori, ecc.) veniva dichiaratamente considerata una felice combinazione di strumenti complementari al servizio di una “politica industriale e sociale unitaria”! Molto più tardi (a partire dagli anni '90 inoltrati) si converrà sulla carta che l'accentramento di questa messe di ruoli era portatore di cospicui conflitti di interesse: una scoperta di cui ancora oggi si stenta a prendere effettiva consapevolezza, come ci ha ricordato l'esito del referendum del 2011 sulla “privatizzazione” dei servizi pubblici locali e che seguita a vedere in quella luce gran parte dei comparti di trasporto, non importa se la gestione sia passata o meno ai privati. Con la conseguenza che non vi è motivo (anzi, tutt'altro) di distinguere la politica (industriale, sociale, ecc.) dalla regolazione economica, di spogliare i governi da funzioni “tecnico-economiche”, il cui divorzio potrebbe mettere a repentaglio la “naturale” funzione sociale dei trasporti¹⁷.

Ciò premesso, seguendo l'impostazione anticipata all'inizio, focalizzo l'attenzione sui seguenti aspetti:

- quella che a mio avviso dovrebbe essere un'articolazione razionale e possibilmente efficiente delle competenze in materia regolatoria;
- sul piano dei contenuti, quella che dovrebbe essere una regolazione efficace e intelligente del settore, attenta a confrontarne benefici e costi;
- come possono interagire i due aspetti precedenti (in che modo il *come* dipende, anche, dal *chi*).

Il tutto messo a confronto con i vincoli imposti dal quadro normativo e regolamentare che ci siamo dati.

2. L'architettura Istituzionale

Parto da un assunto che credo sia ampiamente condiviso: il sistema regolatorio non dovrebbe sommare ai rischi propri del mercato rischi regolatori sproporzionati. Affinché raggiunga questo obiettivo il sistema deve essere

¹⁷ Su queste problematiche cfr. M.SEBASTIANI, *Concorrenza, competitività e regolazione nei trasporti*, www.astrid-online.it, ottobre 2013.

“certo”, caratterizzato da regole stabili (il che non vuol dire che debbano essere blindate, come si vedrà), meglio se buone, e da un’articolazione delle competenze chiara, non barocca, snella ed efficiente.

Ancora a mo’ di premessa, la materia che affronto riguarda le sole funzioni di *regolazione economica*. Vi è infatti un’altra ampia gamma di competenze che esulano da quelle di regolazione economica e che appartengono ad altri soggetti. A titolo non esaustivo, in materia di rilascio di concessioni e licenze di esercizio, di investimenti infrastrutturali, di standard tecnici e di sicurezza, che inevitabilmente si interfacciano con la regolazione economica e che richiedono dunque collaborazione fra i competenti organismi¹⁸.

Limitandomi dunque qui all’architettura istituzionale per la regolazione economica, non credo sorprenderà la mia opinione che un’autorità settoriale indipendente abbia potenzialmente più frecce al suo arco di una che indipendente non è: a condizione però, fra le altre, che si configuri come “sportello unico”. A sua volta l’unicità dello sportello richiede due requisiti: l’effettiva indipendenza, da un lato, la completezza e l’organicità del pacchetto di competenze, dall’altro.

2.1. L’indipendenza

L’indipendenza di un’Autorità dall’esecutivo presuppone (a) che non gli risponda in via gerarchica ma che essa sia sottoposta unicamente alle norme comunitarie e alle leggi nazionali e (b) che il processo regolatorio si completi al suo interno, salve le garanzie giurisdizionali, senza dover subire quell’interminabile balletto di pronunciamenti di altre amministrazioni, spesso in conflitto fra di loro, a cui ha dovuto sottoporsi, ad esempio, l’ENAC. Questo è quanto avviene per le altre autorità indipendenti in Italia.

¹⁸ Cfr. decreto legge 201/2011, art. 37, comma 4: “*Tutte le amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nonché gli enti strumentali che hanno competenze in materia di sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti trasmettono all’Autorità le delibere che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe, sull’accesso alle infrastrutture, con facoltà da parte dell’Autorità di fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica*”.

Ovviamente l'indipendenza non va intesa come autoreferenzialità. La regolazione deve esercitarsi tenendo conto delle competenze di altre amministrazioni, centrali e locali, in materia di politica industriale, sociale e di finanza pubblica, che nel settore dei trasporti sono più pregnanti che altrove. Mi riferisco in particolare agli investimenti infrastrutturali, alla definizione dei livelli essenziali dei servizi e dei parametri di universalità, alle scelte di priorità modali e a quelle di imposizione di obblighi di servizio pubblico, alla materia delle concessioni e delle licenze di esercizio, alla definizione degli standard tecnici e di sicurezza, ai casi nei quali è necessario il concorso di finanziamenti pubblici. In altre parole, dove si esprimono scelte pubbliche che hanno a che fare con equilibri fra interessi all'interno della collettività (ad esempio, quelli fra utenti e contribuenti), le decisioni non possono che essere in ultima analisi politiche. Così come non può che essere di competenza degli organi di governo o di enti a questo delegati, nelle varie articolazioni territoriali, il ruolo di amministrazione attiva e di controllo. Eppure, anche su questo terreno un'Autorità indipendente può e dovrebbe poter dire la sua sul terreno economico, come del resto è previsto dalla legge istitutiva dell'ART, fissando parametri di efficienza e di buona gestione, promuovendo e governando la concorrenza possibile, ecc.; insomma svolgendo funzioni di garanzia.

È questa la lettura che darei della sentenza 41/2013 della Corte costituzionale: *“le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, **dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito**”* (enfasi aggiunta).

Sotto questo profilo - sotto più profili - la legge istitutiva dell'Autorità di regolazione dei trasporti è ambigua. Ad esempio, quando sancisce che *“Restano ferme le competenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma nonché di atti convenzionali, con particolare riferimento ai profili di finanza*

*pubblica*¹⁹: dove il “particolare riferimento” ai profili di finanza pubblica sembra essere messo là apposta per non escluderne altri. Una cosa è che “*la piena autonomia, indipendenza di giudizio e di valutazione*”, che la legge riconosce all’ART, si eserciti nella cornice degli orientamenti pubblici perseguiti con i contratti di programma e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, altro è che le delibere dell’ART siano soggette all’approvazione del governo, come sembra suggerire la norma citata.

Le ambiguità in fatto di indipendenza si confermano nel settore aeroportuale. Nel recepire la direttiva comunitaria il decreto legge 1/2012 istituisce l’Autorità nazionale di vigilanza, che svolge - “*nelle more dell’operatività dell’Autorità di regolazione dei trasporti*” (art. 73) - le funzioni di regolazione economica e di vigilanza in materia aeroportuale, “*fatte salve le funzioni di vigilanza che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti continua ad esercitare ai sensi dell’articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250 [...]*”, istitutivo dell’ENAC²⁰.

Non è tuttavia espressamente escluso che una volta entrata in operatività, l’ART eredita sì le competenze dell’Autorità di vigilanza ma non anche l’assoggettamento alla vigilanza ministeriale. Certo, la logica e l’interpretazione della norma portano a escluderlo: la funzione di vigilanza in capo al Ministero viene mantenuta fintantoché la regolazione è esercitata da un organismo non indipendente (di qui il riferimento alla legge istitutiva dell’ENAC) e cessa con il subentro dell’ART. Questo è quanto si ricava anche dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 220 del 7 giugno 2013, che assegna pro-tempore all’ENAC le funzioni di Autorità nazionale di vigilanza “*ritenuto necessario assicurare, nelle more dell’operatività della predetta Autorità [di regolazione dei trasporti] lo svolgimento delle funzioni a essa assegnate in materia di diritti aeroportuali, **ripartendo** le stesse*

¹⁹ Decreto legge 201/2011, art. 37, comma 6-ter.

²⁰ Precisamente: “*In particolare, compete al Ministro dei trasporti e della navigazione: a) emanare le direttive generali per la programmazione dell’attività dell’Ente [l’ENAC]; b) stabilire gli indirizzi generali in materia di politica tariffaria; c) approvare le proposte di pianificazione e di sviluppo del sistema aeroportuale nazionale; d) vigilare che l’attività dell’Ente corrisponda ai fini pubblico-istituzionali e si attui con criteri di efficacia, efficienza, economia e sicurezza, nel rispetto delle direttive generali impartite ed in conformità agli impegni assunti con il contratto di programma*” (d.lgs. 250/1997, art. 11, comma 2).

fra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'ENAC [...]” (enfasi aggiunta).

Non mi sentirei comunque di scommettere su una trasparente e indolore ritirata dell'Esecutivo, tanto più alla luce della citata “riserva”, piazzata all'art. 37, comma 6-ter, e del fervore della discussione in materia di ripartizione delle competenze fra ENAC (e dunque Ministero) e ART.

2.2. La completezza del “pacchetto”

Per essere l'ART sportello unico è necessario un secondo requisito: la completezza e l'organicità del pacchetto di competenze assegnate a essa, a evitare che, sebbene indipendente, sia uno degli sportelli regolatori.

Lo spettro delle funzioni di regolazione economica che dovrebbero fare capo all'ART va visto sotto due non sempre coincidenti profili: quello della logica, della razionalità e dell'efficacia; e quello della normativa vigente.

Sotto il primo dei due profili, il punto di partenza - fondamentale quanto scontato - è che la funzione essenziale della regolazione economica è di promuovere e governare l'accesso al mercato *fi tantoché* questo presenti criticità concorrenziali. Qualunque autorità settoriale di regolazione è investita di questo ruolo ed è questo il *driver* che, al di là del dettato normativo, dovrebbe sovrintendere alla allocazione delle competenze all'ART: nel pacchetto dovrebbero dunque confluire *tutte quelle su cui emergono profili di concorrenza*.

La principale funzione di tutti gli organismi di regolazione, quale che ne sia lo status e il settore, è di garantire un accesso equo e non discriminatorio al mercato: questo vale sia per i servizi finali, quando esistano barriere - oggettive o di interesse generale - alla concorrenza, sia per i servizi infrastrutturali, quando questi siano classificabili come *essential facilities*.

In particolare, allorché si è in presenza di *essential facilities*, come spesso sono le infrastrutture di trasporto, le competenze dell'ART in materia di accesso dovrebbero riguardare:

- a. l'accesso alla gestione (alle concessioni di gestione nel caso di specie);
- b. l'accesso all'uso (l'obbligo a contrarre da parte del detentore dell'asset essenziale);
- c. le condizioni economiche di accesso all'uso, a cominciare dalle tariffe.

Si tratta di complesso di problematiche e di funzioni sulle quali il combinato disposto del pacchetto di recepimento della direttiva, da un lato, e della norma istitutiva dell'ART, dall'altro, lascia spazi di incertezza tali da alimentare conflitti di attribuzione.

I diritti aeroportuali

In realtà, in materia di diritti aeroportuali il quadro delle competenze sembra definito con chiarezza dalle norme.

Il decreto legge 201/2011 conferisce all'ART la *competenza esclusiva* in fatto di diritti “*per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale*”: l'Autorità provvede “*con particolare riferimento al settore aeroportuale, a svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, **tutte le funzioni** di Autorità di vigilanza istituita dall'articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012 in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali*” (art. 37, comma 2, lettera h - enfasi aggiunta);

Il terreno su cui l'ART esercita in via esclusiva le proprie funzioni è il *complesso dei diritti aeroportuali*, come definiti dall'art. 72, comma 1, lettera d) del decreto legge 1/2012²¹:

1) diritti di approdo e di partenza, di sosta e di ricovero; 2) diritti di imbarco e sbarco merci; 3) diritti di imbarco passeggeri; 4) compensi per le operazioni di controllo di sicurezza; 5) corrispettivi per l'uso di infrastrutture centralizzate, dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo. È quello che la norma espressamente “affida” pro-tempore all'Autorità nazionale di vigilanza ed è dunque quanto questa, in forza della norma stessa, dovrà trasferire all'ART.

Resta fuori solo quanto espressamente escluso dalla direttiva, poiché non rappre-

²¹ “*diritti aeroportuali: i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci, nonché ai corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo*”.

senta un servizio reso dal gestore e perché disciplinato da altre norme comunitarie: a) i diritti per i servizi di controllo del traffico aereo; b) i diritti per l'assistenza a persone con disabilità; c) i diritti riscossi per i servizi di assistenza a terra²².

Tutto qui?

Al di là della specificazione contenuta nel citato art. 37, comma 2, lettera h) (*“con particolare riferimento al settore aeroportuale [...]”*), la legittimazione dell'ART a svolgere le funzioni di regolatore dell'accesso alle infrastrutture aeroportuali scaturisce da una previsione, di portata più generale, della legge istitutiva, in forza della quale l'Autorità provvede ad assicurare *“condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali”* (art. 37, comma 2, lettera a)²³: ciò riguarda sia la garanzia del diritto di accesso sia il lato tariffario.

In aggiunta, l'ART provvede a *“definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici”* (art. 37, comma 2, lettera f). Sarebbe dunque riduttivo ricondurre il tutto a quel *“con particolare riferimento”* ed escludere la competenza dell'ART su terreni aggiuntivi ai diritti aeroportuali. Vi sono al riguardo almeno due aree da considerare.

La prima riguarda l'**accesso al mercato dei servizi** (aerei o a terra), limitatamente ai casi in cui si profilino problematiche concorrenziali.

Dovrebbero spettare all'ART: (1) la vigilanza in materia di allocazione degli

²² *“Le disposizioni di cui al presente Capo non si applicano ai diritti riscossi per la remunerazione di servizi di navigazione aerea di rotta e di terminale, di cui al regolamento (CE) n. 1794/2006 della Commissione, del 6 dicembre 2006, né ai diritti riscossi a compenso dei servizi di assistenza a terra di cui all'allegato A al decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, di attuazione della direttiva 96/67/CE del Consiglio, del 15 ottobre 2006, relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, né ai diritti riscossi per finanziare l'assistenza fornita alle persone con disabilità e alle persone a mobilità ridotta di cui al regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006.”* (art. 71, comma 5)

²³ Con la sola espressa limitazione *“fatte salve le competenze dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali”*.

slots e la soluzione delle relative controversie; (2) la regolamentazione e la vigilanza sui prezzi dei servizi di assistenza a terra, se forniti in regime non concorrenziale; (3) la formulazione di pareri e segnalazioni riguardo alla ripartizione del traffico fra scali nazionali, ai sensi del Regolamento 1008/2008/CE. E tanto più dovrebbero fare capo all'ART funzioni riguardo a: (4) l'introduzione di misure per assicurare la continuità territoriale ex regolamento 1008/2008/CE; le decisioni di merito sono certamente di competenza dei governi ma: (i) sulle modalità - sulla scelta delle misure meno restrittive della concorrenza - l'ART dovrebbe poter dire la sua, con pareri o segnalazioni; e (ii) dovrebbe poter intervenire su bandi e convenzioni, ove si optasse per l'affidamento di diritti esclusivi o speciali in regime di obblighi di servizio pubblico; (5) l'affidamento dei diritti di traffico ex accordi internazionali alle compagnie aeree, ai sensi del Regolamento 847/2004/CE.

L'altra area riguarda l'**accesso alla gestione** delle infrastrutture. Fermo restando che la titolarità delle concessioni di gestione aeroportuale deve restare in mano agli organi di governo, il regolatore dovrebbe avere voce in capitolo sia per quanto riguarda - nel rispetto della normativa - le modalità di affidamento sia per quanto riguarda i contenuti delle convenzioni: è quanto previsto dalla legge istitutiva dell'ART per le nuove concessioni autostradali ma nulla al riguardo è rinvenibile in materia aeroportuale. Anche a ridurre alle tariffe la competenza dell'ART, il sistema tariffario non può non essere parte integrante delle condizioni concessorie.

Terza condizione (in aggiunta all'indipendenza e alla completezza del pacchetto di competenze) affinché un organismo possa svolgere al meglio le sue funzioni è che disponga di un'ampia gamma di **opzioni regolatorie**, fra le quali scegliere in funzione dell'efficacia e della proporzionalità. Questo punto è affrontato nella sezione che segue.

3. L'intelligenza delle regole

Si è già detto che la storia nazionale della regolazione aeroportuale ha per comune denominatore la rigidità e l'orientamento al breve periodo. Una regolazione ingiustificatamente rigida e ingiustificatamente invasiva è una re-

golazione inefficiente e inutilmente costosa; una regolazione orientata al breve periodo rischia di fallire nel promuovere concorrenza, competitività e sviluppo a lungo andare che, proprio nell'interesse dei consumatori, dovrebbero essere la sua finalità ultima. Per entrambi i versi una regolazione stupida.

Queste caratteristiche erano già presenti nella delibera CIPE 86/2000 ma sono andate lievitando nel tempo, "arricchendosi" (in particolare a seguito della legge 248/2005) di inutili tecnicismi che hanno contribuito ad accrescerne l'onerosità, nonostante il quadro di mercato sia considerevolmente cambiato e le *practices* regolatorie di altri settori implementate in flessibilità.

Lo sviluppo del trasporto aereo, l'accresciuta concorrenza fra vettori e la realizzazione di collegamenti via terra accrescono le dimensioni del mercato geografico rilevante e la sostituibilità fra aeroporti, riducendone il potere di mercato; la crescita di peso delle compagnie *low cost* determina non di rado il bilanciamento (se non addirittura il ribaltamento) della tradizionale dominanza del gestore. A sua volta, lo sviluppo di modalità alternative di trasporto (si pensi all'alta velocità ferroviaria) amplia il mercato rilevante del prodotto mettendo in concorrenza le diverse modalità e, indirettamente le infrastrutture. In questo quadro, le leve concorrenziali in mano ai gestori non sono solo quelle tradizionali di breve periodo - di prezzo (fissato in regime di mercato o come sconti tariffari sui livelli fissati dal regolatore) - ma più ancora quelle basate sugli investimenti, sull'innovazione, sull'organizzazione, in una visione schumpeteriana dei fattori dello sviluppo della concorrenza a lungo andare. Mentre la leva del prezzo ha effetto immediato, quella degli investimenti è a rendimento differito. Tanto più in questo mutato quadro di mercato, gli aeroporti non andrebbero considerati terminali passivi di traffico ma messi nelle condizioni di attuare politiche commerciali, di sviluppo del traffico, di valorizzazione delle vocazioni, di *profit/risk sharing* con i vettori, ecc., con il regolatore a vigilare contro un uso distorto.

Ne segue che la *scelta se regolare o meno - e come regolare - dovrebbe non limitarsi a riguardare il solo periodo regolatorio*, ma guardare al lungo periodo. Proprio per questa ragione la decisione se o meno introdurre una regolazione *ex ante* - e, se sì, quale tipo di regolazione - dovrebbe tenere conto di quanto è più ade-

guato a promuovere sviluppo, concorrenza e quindi benessere a lungo andare. L'astensione dalla regolazione, così come una regolazione pro-investimenti, potrebbero generare quasi rendite nel breve periodo a beneficio di una maggiore concorrenza nel medio/lungo periodo, con il che si verrebbe a creare un *trade-off* fra il benessere dei consumatori a breve e quello a lungo andare. È compito degli organismi di regolazione, in sintonia con le linee di politica industriale di governo e parlamento, trovare una sintesi equilibrata fra le due opposte istanze.

In una relazione presentata nel 2009 a un convegno organizzato dall'ENAC²⁴ sostenevo che la discussione su quale regolazione applicare dovrebbe partire dalla “*non-regulation option*” (o dalla “*shadow regulation*”) e che solo una volta esclusa l'opportunità di ricorrervi andrebbero studiate forme di regolazione *ex ante*, in stretta aderenza al principio di proporzionalità, con il minimo di intrusività compatibile con gli obiettivi che si vogliono perseguire e guardando anche al lungo periodo.

La regolamentazione comporta costi economici considerevoli per le imprese e per la pubblica amministrazione, così come limitazioni della libertà imprenditoriale. Tenuto conto che la sua finalità generale è di supplire all'assenza o alla debolezza della concorrenza, ogni decisione sul *se* e sul *come* regolare andrebbe preceduta da un'analisi (i) dello stato della concorrenza, presente e potenziale, (ii) dei suoi principali *driver*, e (iii) di come la regolazione incida su questi ultimi (analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza). In ultima analisi, sui costi e sui benefici della regolazione (e di quale regolazione) a lungo andare, il che equivale a chiedersi se sviluppo e concorrenza a *lungo andare* siano meglio propiziati dall'operare di un mercato libero (sia pure vigilato *ex post*) oppure da un mercato regolato *ex ante*.

Coerentemente con gli sviluppi del mercato del trasporto aereo, la **direttiva**

²⁴ M. SEBASTIANI, *La regolazione delle infrastrutture aeroportuali: verso una sintesi?*. Relazione alla Giornata di studio sul tema “Trasporto aereo: regolazione e investimenti, strumenti per uscire dalla crisi”, organizzata da ENAC in collaborazione con Assaeroporti, Assaereo, IBAR, Taormina 26 settembre 2009.

2009/12/CE è stata frutto di un'evoluzione ultra decennale in sede europea da un approccio *command and control* a uno basato sulla auto-regolamentazione del mercato (o meglio sulla “*threat of shadow economic regulation*”²⁵) e solo in ultima istanza sull'intervento coercitivo dell'organismo di vigilanza, chiamato a dirimere disaccordi. Fermo restando il diritto degli Stati di imporre forme più stringenti di regolamentazione, l'introduzione di obblighi minimi comuni a tutti gli aeroporti comunitari si basa su di una visione che può essere tratteggiata come segue: (a) da un lato, è necessario introdurre un *level playing field* regolatorio consistente nell'obbligo di consultazione; (b) dall'altro l'allentamento dei vincoli regolatori può avere funzione pro-concorrenziale, posto che la concorrenza fra infrastrutture non la si fa solo con i prezzi (tantomeno in un settore in cui i costi aeroportuali incidono in misura modesta sui prezzi finali per l'utente), ma con gli investimenti e l'innovazione.

La direttiva consente peraltro agli Stati membri di mantenere una regolamentazione *ex ante* (i) sugli aeroporti per i quali sia espressamente prevista da una norma nazionale, oppure (ii) sugli aeroporti per i quali, in base a un'*analisi di mercato* (disposta in forza di una norma e condotta dall'autorità di vigilanza) risulti l'insussistenza di una concorrenza effettiva²⁶. Il punto (i) legittimava la normativa italiana

²⁵ Come argomentato dalla Commissione europea, il successo della regolazione via negoziazione riposa largamente “*on threat of shadow economic regulation*”, questa agendo “*as a powerful incentive on the unregulated airport to behave responsibly without having the associated administration costs of a fully-fledged price-capped regime*” (European Commission, *Commission Staff Working Document - Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on airport charges, Full Impact Assessment*, 24.01.2007, COM (2006) 820 p. 9).

²⁶ Resta infatti impregiudicato il diritto di uno Stato membro di introdurre forme più stringenti di regolamentazione tariffaria (quali “*l'approvazione dei sistemi di tariffazione e/o dell'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione basati sull'incentivazione o la regolamentazione dei massimali tariffari*” (par. 5.5) “*per gli aeroporti per i quali: a) esiste una procedura obbligatoria in virtù della normativa nazionale che prevede che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, siano determinati o approvati dall'autorità di vigilanza indipendente; b) esiste una procedura obbligatoria in virtù della normativa nazionale che prevede che l'autorità di vigilanza indipendente esamini, periodicamente o in risposta a richieste da soggetti interessati, se gli aeroporti sono soggetti o meno a un'effettiva concorrenza. Laddove giustificato sulla base di un tale esame, lo Stato membro decide che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, deve essere determinato o approvato dall'autorità di vigilanza indipendente. Tale*

pre-vigente, il punto (ii) apriva nuovi spazi che sarebbe stato importante cogliere. L'orientamento della direttiva è del resto in sintonia con l'evoluzione del quadro regolamentare comunitario anche in altri settori. Si va infatti facendo (faticosamente) strada un approccio "sostanziale" rispetto al tradizionale approccio formalistico, per il quale l'opportunità di misure *ex ante* va valutata non già in base a fattispecie astratte bensì in relazione all'effettivo presumibile impatto sulla concorrenza e sul benessere a medio-lungo andare. Al tempo stesso, alla verifica dello stato attuale della concorrenza si va sostituendo quello della *contendibilità*, intesa come condizione nella quale la minaccia di entrata di nuovi concorrenti è tale da indurre verosimilmente l'impresa attualmente dominante a evitare di sfruttare il proprio potere di mercato a danno degli utenti. Nel caso aeroportuale i nuovi entranti non sono rappresentati da "nuovi" aeroporti, ma dalla crescente sostituibilità fra di essi indotta dallo sviluppo del traffico, degli investimenti e della concorrenza lato aria.

L'esistenza di concorrenza - attuale o potenziale - fra gli aeroporti (e fra aeroporti e altre infrastrutture di trasporto) andrebbe dunque preventivamente accertata attraverso **analisi di mercato**, da condurre caso per caso, sulla falsariga di quanto previsto dalla normativa comunitaria per i mercati delle comunicazioni elettroniche. In base alla regolamentazione comunitaria delle comunicazioni elettroniche²⁷ possono essere regolati *esclusivamente* quei mercati che superano il c.d. *triplo test*: (a) elevate e non transitorie barriere all'entrata; (b) assenza di tendenze verso lo sviluppo di una effettiva concorrenza nel medio periodo; (c) insufficienza del diritto della concorrenza a risolvere i fallimenti del mercato. Va sottolineato che i tre criteri debbono essere *congiuntamente* verificati per mantenere la regolazione *ex ante*: qualora uno solo di essi non trovasse convalida, le autorità nazionali dovrebbero astenersi dalla stessa²⁸.

decisione si applica per il periodo necessario sulla base dell'esame effettuato da tale autorità" (par. 6.5).

²⁷ Cfr. Raccomandazione della Commissione 11 febbraio 2003 (2003/311/CE).

²⁸ La *ratio* della norma comunitaria (che, nello spirito, ha portata non limitata allo specifico settore) è che in assenza delle tre condizioni indicate sopra il mercato va considerato

Ho a suo tempo in varie occasioni sollecitato che in sede di recepimento della direttiva si prevedessero forme di flessibilità del tipo indicato, in particolare la preliminare adozione di analisi di mercato per poi decidere se e quali misure regolamentari introdurre. Un approccio che, sebbene sia prassi comune in altri settori, è stato forse giudicato eretico per uno conservatore come i trasporti o forse troppo complicato: più facile gestire una regolazione rigida.

Sotto tutti i profili indicati la norma di recepimento della direttiva è un'**occasione mancata**.

Per un verso ne disattende la *ratio* di fondo, per la quale la negoziazione fra le parti avrebbe dovuto rappresentare la regola e la regolazione *command and control* l'eccezione; all'opposto, i modelli regolatori previsti dalla norma prefigurano come costante la regolazione *ex ante* mentre la negoziazione è sostituita con la consultazione.

Per altro verso, gli ampi margini di flessibilità propiziati dalla direttiva sono stati tradotti nella norma di recepimento in misura veramente trascurabile: precisamente, nella possibilità da parte dei gestori di scegliere fra “*specifici modelli tariffari, calibrati sulla base del traffico annuo di movimenti passeggeri registrato*” (art. 76), predisposti dall'Autorità. Essendo ricondotti alla sola dimensione del traffico, *i modelli tariffari non possono essere in alcun modo scelti dai gestori*, non tengono conto delle peculiarità degli scali, dello stato e delle prospettive della concorrenza, del potere di mercato di cui effettivamente godono le diverse gestioni, dell'eventuale *countervailing power* dei vettori, ecc. Come se la dimensione del traffico fosse il *driver* che internalizza ogni altro elemento di valutazione.

Tuttavia, mentre con una mano il legislatore apparecchiava questo piatto, con l'altra (sempre nello stesso decreto legge, ma nel “pacchetto ART”) stabiliva che l'ART dovrà “*definire, se ritenuto necessario in relazione alle condizioni di concorrenza effettivamente esistenti nei singoli mercati dei servizi dei trasporti nazionali e locali, i criteri per la*

contendibile - anche se la concorrenza non si è ancora manifestata nel breve periodo o non si è ancora manifestata in misura consistente - e che pertanto il mantenimento della regolazione *ex ante* sarebbe in contrasto con il principio di proporzionalità.

fissazione da parte dei soggetti competenti delle tariffe, dei canoni, dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori" (art. 36, comma 2, lettera b). Previsione illuminata ma allo stato resa di problematica applicazione in campo aeroportuale dal pacchetto di recepimento della direttiva. Nel frattempo la *reductio ad unum* della regolazione è stata attuata con i contratti di programma in deroga²⁹, omnicomprensivi non solo nei contenuti, come è corretto, ma anche nella durata e dove la rigidità si è tradotta in **blindatura**. Utile fare qui un passo indietro. L'introduzione della regolamentazione delle tariffe (specificamente del criterio di orientamento a costi efficienti) è stata in generale accolta con discreto malumore dal mondo aeroportuale. Alla delibera CIPE 86/2000 sono seguiti almeno due anni di sostanziale boicottaggio, ufficialmente motivato dall'argomento che le tariffe erano all'estero sensibilmente più elevate (ma anche maggiori le infrastrutture e minori i finanziamenti pubblici) e che dunque lì si doveva andare a parare³⁰, come se il mercato comunitario dei servizi aeroportuali fosse caratterizzato da perfetta concorrenza e da piena mobilità di tutti i fattori³¹.

Pregiudiziale quanto si vuole, la sfiducia nella regolamentazione aeroportuale è stata per più versi giustificata dal seguito della storia. Infatti, proprio quando i maggiori aeroporti italiani si erano ormai fatti una ragione della delibera CIPE del 2000 ed erano in fase di conclusione i contratti di programma, è intervenuta la legge 248/2005 ("requisiti di sistema" o "salva Alitalia" secondo i gestori) che, senza sostanzialmente innovare l'impianto della precedente regolamentazione, ne accresceva inutilmente le tecnicità e, soprattutto, in-

²⁹ Introdotti dall'art. 17, comma 34-bis, del decreto legge 79/2009.

³⁰ Rivendicazioni che traevano origine, peraltro, da una precedente norma (legge 662/1996) che stabiliva fra l'altro che i diritti aeroportuali dovessero sì essere orientati ai costi, ma anche ai livelli europei: tradotto (se possibile) in logica, che i costi dovessero *tout-court* adeguarsi a quelli, più alti, dei maggiori aeroporti europei!

³¹ L'unico fattore pienamente mobile essendo il capitale, il *benchmark* europeo è valido essenzialmente quanto alla remunerazione di esso.

troduceva il principio secondo il quale “almeno” il 50% del “margine” (espressioni alquanto generiche nella nozione e nella misura) proveniente dalle attività commerciali andava portato in detrazione dei diritti aeroportuali. Criterio sacrosanto, quello di scremare le rendite dei concessionari pubblici, tanto più dopo che la nozione di margine è stata opportunamente declinata dalle Linee guida dell’ENAC come reddito prima delle imposte eccedente quello (il Wacc) riconosciuto sui servizi regolamentati. Se non che il principio andava a colpire società che erano state privatizzate da poco o che si erano impegnate in ingenti programmi di investimento sulla base di previsioni di redditività che ovviamente non scontavano la confisca di parte di questa. Ne è seguito un nuovo arresto, sboccato - in forza della legge che istituiva contratti di programma “in deroga” per i grandi aeroporti - nella recente stipula dei contratti per AdR, SEA e SAVE. Dieci anni persi e per arrivare a una regolazione non esemplare. Come ho avuto modo di argomentare altrove³², la morale che si ricava dalla vicenda è che la regolamentazione dei contratti di programma in deroga è diretta conseguenza dei guasti prodotti dall’incertezza regolatoria, dalla debolezza del sistema istituzionale, dal suo velleitario vestire talvolta i panni della squadra d’assalto (non importa che la regolazione oscilli fra atteggiamenti accomodanti e atteggiamenti truci: solo questi ultimi lasciano il segno sui destinatari). La regola del pendolo insegna che a un eccesso segue l’eccesso opposto: cambiamenti di regole in corsa (limitatamente a quelli penalizzanti) vengono inevitabilmente percepiti da chi se ne sente vittima come crediti da portare all’incasso con il governo seguente, con l’aggiunta di cospicui interessi se le istituzioni (parlamento, governo, regolatore, ecc.) sono deboli. La blindatura per tutta la durata delle concessioni è dichiaratamente lo scudo contro futuri cambiamenti di regole: al di là delle strumentalizzazioni, è lo specchio della sfiducia che lo Stato si è guadagnato. La vicenda delle concessioni autostradali post eccessi “dipietristici” e quella dei contratti in deroga post eccessi della legge sui requisiti di sistema stanno a dimostrarlo. Siamo qui in presenza di un *triplice fallimento della regola-*

³² Airpress, ottobre 2013.

zione: la regolazione ha fallito *prima* generando incertezze, l'opposto di quello che dovrebbe prefiggersi; e ha doppiamente fallito *dopo*, nell'“*over compensation*” dei suoi passati eccessi e - in forza della blindatura - nella rinuncia a esercitare pienamente la sua funzione per qualche decennio a venire.

Diversamente da quanto avvenuto nel 2007 con la predisposizione di Linee guida applicative della direttiva 38/2007, che hanno contribuito a dare la razionalità e la flessibilità possibili all'impianto regolatorio ex legge sui requisiti di sistema, la traduzione del decreto legge 1/2012 nei **modelli tariffari** predisposti dall'ENAC rischia di contribuire ulteriormente ad accentuarne la rigidità.

Astenendomi da valutazioni giuridiche, sul piano della razionalità va condivisa la decisione dell'Ente di regolamentare in modo unitario nei modelli tariffari l'universo delle tariffe.

Tuttavia l'approccio seguito, che nella metodologia sostanzialmente ripropone le Linee guida del 2007, è ancor più rigido di quanto imposto dal dettato normativo nazionale. Infatti, all'assenza di margini di libertà di scelta dei modelli tariffari, limite proprio della norma che li riconduce al solo traffico, si aggiunge che:

- a. si regolamentano in modo uniforme scali (fra 1 e 8 milioni di passeggeri) che presentano condizioni di considerevole disomogeneità in funzione degli elementi riportati sopra (concorrenza, potere di mercato, *countervailing buyer's power*, ecc.);
- b. si riduce l'applicabilità pratica, oggi, del modello a traffico maggiore (oltre 8 milioni di passeggeri) a un solo scalo (quello di Bergamo), aprendo peraltro la strada a probabili contenziosi per la disparità di trattamento con i contratti in deroga;
- c. se si escludono gli aeroporti sotto 1 milione di passeggeri, in pratica si ha dunque un solo modello tariffario;
- d. le differenziazioni fra i due modelli sono trascurabili;
- e. si elimina ogni possibilità di scelta, da parte dei gestori, all'interno di ciascun modello, salvo l'opzione se portare il 50% dell'extra-margine commerciale in detrazione dei diritti oppure dei costi di investimento;

-
- f. condizione, quest'ultima, ben diversa da quella prevista per contratti in deroga, dove l'extra margine è vincolato all'autofinanziamento di investimenti nei servizi regolamentati (non dunque una scrematura di extraprofitti ma un vincolo di destinazione di risorse proprie). Al di là dei limiti della norma del margine, i contratti in deroga di fatto la disapplicano (e va bene), introducendo però una disparità di trattamento di dubbia legittimità con gli altri gestori aeroportuali.

Da aggiungere che l'abbassamento a 5 milioni di passeggeri dell'asticella fra i due modelli tariffari, che sembra essere stato recepito dall'ENAC a seguito delle consultazioni con gestori e vettori, riduce sì il grado di disomogeneità, industriale ed economica, delle gestioni ricomprese nel primo "scaglione" (fra 1 e 5 milioni) ma non affronta il nodo di fondo: la diversa esposizione alla concorrenza, attuale o potenziale, che andrebbe accertata caso per caso e da cui dovrebbe scaturire il modello di regolazione più appropriato.

4. Organismi di regolazione e qualità della regolazione: potenzialità e vincoli

La ventennale gestazione che ha preceduto l'istituzione di un'autorità indipendente per i trasporti è significativa delle resistenze che, al di là dell'ufficialità, sono state fraposte. Resistenze da parte delle imprese che, pur lamentando l'incertezza del quadro regolatorio e la lunghezza delle procedure, probabilmente temevano di doversi fronteggiare con un interlocutore "forte", dotato della necessaria massa critica di professionalità e indipendente. Resistenze da parte delle amministrazioni che si sarebbero viste spogliate delle proprie funzioni. Questo per la generalità dei comparti di trasporto.

Con riguardo al trasporto aereo, la ragione più spesso sollevata contro l'istituzione di un'autorità indipendente di regolazione era (è ancora) che più di ogni altro questo settore è aperto alla concorrenza. Dato che con il pieno dispiegarsi della concorrenza la regolazione cessa di essere utile (anzi diventa dannosa) e deve dunque consegnare il mercato all'antitrust, a che pro istituire un nuovo organismo, per di più dotato di poteri sulla carta così penetranti?

È certamente vero che il mercato aereo lato aria è quello in cui il processo di liberalizzazione ha generato più concorrenza (salvo la materia degli slot aeroportuali e i casi in cui si procede all'affidamento di diritti speciali o esclusivi); ed è vero che anche il lato terra del settore è soggetto a crescenti pressioni concorrenziali, come argomentato nella sezione precedente. Specie con riferimento a quest'ultimo caso, non si può tuttavia sostenere (nessuno del resto lo sostiene) che la regolazione dell'accesso abbia esaurito i suoi compiti.

La questione centrale non è dunque se un organismo di regolazione serva o meno ma quale sia la regolazione più appropriata in un contesto evolutivo come quello del trasporto aereo e chi sia più attrezzato per implementarla: siamo certi che sia più adatta a questo mondo in cambiamento - e che possa meglio agevolarne l'evoluzione concorrenziale - una regolazione, direttamente o indirettamente, "governativa"?

Una regolazione dei trasporti rigida, concorrente e per comparti, con regole e regolatori in competizione, è quello che la casa ha passato finora ed è l'opposto di quello che dovrebbe essere: una regolazione proporzionata agli obiettivi, unitaria e convergente nelle regole.

Della **proporzionalità** si è detto: è necessario che il regolatore abbia poteri, mezzi e professionalità per introdurre misure che superino il vaglio dell'analisi costi-benefici e che siano dunque quanto più efficaci e meno invasive possibile. Sulla carta un'autorità indipendente ha più filo da tessere a questo riguardo.

Da aggiungere che quello aereo non è un comparto a sé rispetto al settore di trasporti, ma è legato ad altre modalità da rapporti di complementarità o di concorrenza³³. Una **regolazione convergente** delle differenti modalità di

³³ A fini regolatori - e, più ampiamente, di politica industriale - le diverse modalità che compongono il settore dei trasporti possono essere così schematicamente "classificate": (a) modalità (attualmente o potenzialmente) in concorrenza le une con le altre (es., il trasporto ferroviario di passeggeri e quello aereo sulle medie distanze, l'autotrasporto e il trasporto ferroviario di merci sulle medie e lunghe distanze, il trasporto passeggeri su ferro e su gomma nel trasporto locale e regionale), per le quali occorrono politiche industriali e di regolazione che promuovano la concorrenza fra di esse, oppure che incentivino le une o le altre in base a priorità industriali, finanziarie, ambientali, sociali; (b) modalità

trasporto è il necessario complemento del concepire il settore come un insieme integrato di servizi caratterizzati da competizione o da complementarità (o da entrambe insieme), dove sane e fra loro coerenti politiche industriali e regolatorie dovrebbero promuoverne lo sviluppo secondo priorità modali e il raggiungimento di un set indivisibile di obiettivi rappresentato da concorrenza, competitività, coesione, coerenza ed economia di risorse pubbliche: obiettivi che attengono *in primis* alle scelte di politica industriale e sociale, ma dei quali un'appropriata e coerente regolazione è essenziale per agevolarne il perseguimento.

L'**armonizzazione** delle regolamentazioni dovrebbe utilmente estendersi anche fra settori diversi. Fra trasporti, energia e comunicazioni elettroniche non vi sono né concorrenza dal lato della domanda, né (eccetto lo scambio di *input*) complementarità, cosicché non si vedrebbe ragione immediata di armonizzazione delle regolamentazioni (a parte il diritto della concorrenza). Questi settori tuttavia (tutta l'economia, del resto), più o meno a seconda dei casi competono sulla finanza pubblica e sempre competono sul mercato dei capitali. Inoltre, essi esercitano un'influenza decisiva sulla competitività complessiva del sistema economico. Trattandosi di settori regolamentati, la redditività relativa di essi e la loro capacità di attrazione di capitali dipendono dalle regole che li governano. Vi sono oggi in sede europea organismi che associano - ma solo per settore - i regolatori nazionali, come se l'armonizzazione della regolazione fosse solo una necessità infrasettoriale. Una collaborazione, almeno a livello nazionale, fra autorità di diversi settori - omogenee per indipendenza, professionalità, procedure e impostazioni metodologiche (dall'imitazione delle quali,

complementari (es. il trasporto merci per ferrovia e l'autotrasporto, il "feederaggio" ferroviario dei collegamenti marittimi e aerei), dove gli interventi dovrebbero puntare ad accrescere l'integrazione e, ove necessario, a complementarli con quelli di cui al punto precedente; (c) modalità il cui congiunto esercizio può generare economie di coordinamento, di scala e di scopo (es. il trasporto ferroviario di merci e di passeggeri - o, su un terreno diverso ma attiguo - l'integrazione verticale fra reti e servizi), dove gli interventi dovrebbero valutare attentamente i costi e i benefici in termini di efficienza e di concorrenza e "pesare" i relativi *trade off*.

per quanto possibile, i trasporti avrebbero molto da guadagnare) - potrebbe invece giovare a dare unitarietà al quadro delle priorità industriali del Paese. Per gli obiettivi descritti sopra l'istituzione di un'Autorità unica di regolazione dei trasporti - una rarità nel panorama europeo, come da più parti rilevato con alterne valutazioni - è un'opportunità importante se disporrà degli strumenti e delle collaborazioni inter-istituzionali necessarie.



Prof.ssa ELDA TURCO BULGHERINI
Docente ordinario Diritto della Navigazione Università
Roma Tor Vergata

Premessa

L'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) nasce dopo una lunga gestazione in un clima di forti resistenze, in un contesto in cui permangono competenze di altri enti e Autorità³⁴.

Finora per la regolamentazione del mercato, l'interlocutore quasi esclusivo nel settore dei trasporti è stata l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)³⁵, per il ruolo propulsore che i suoi interventi hanno assunto in questo settore e per l'opera di supplenza che l'Autorità stessa, ancora oggi, svolge. La funzione di vigilanza dell'AGCM, anche nell'ambito dei trasporti, ha avuto ed ha sicuramente un effetto benefico per il consumatore/utente: la sua attività ha contribuito a ridurre le tariffe, a differenziare l'offerta, consentendo l'innovazione e l'integrazione dei servizi.

Da tempo, la costituzione di un'Autorità nel settore dei trasporti con funzioni di regolazione, di controllo e di coordinamento è apparsa indispensabile (sulla spinta della normativa dell'UE), sia alla luce della prospettiva multimodale

³⁴ Per ultimi, v. MARINO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 809; ID, *Agenzie e Autorità di regolazione del trasporto nel diritto comunitario ed interno*, Napoli 2013; MACIOCE, *Liberalizzazione e regolazione nel settore dei trasporti: recenti sviluppi*, in *Dir. trasp.* 2013, 81.

³⁵ Istituita con la legge n. 287 del 10 ottobre 1990, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, in G.U. n. 240 del 13 ottobre 1990.

del trasporto, sia con riguardo alla stretta interdipendenza della politica dei trasporti con quella infrastrutturale e dell'ambiente. Si aggiunga che proprio le funzioni di controllo richiedono la più ampia indipendenza e distanza dal potere politico, che solo un'autorità indipendente ha il compito di offrire. Inoltre, la commistione tra regolato e regolatore e l'esistenza di regolamentazioni incerte da parte di regolatori settoriali e da parte del legislatore, hanno comportato, finora, la rarefazione degli investimenti privati nazionali e stranieri, nonché l'affievolirsi delle pratiche concorrenziali nel settore dei trasporti.

Le Autorità preposte alla regolazione del mercato sono, quindi, costituite a garanzia del corretto esercizio dell'autonomia privata e del coerente funzionamento del mercato al fine di governarlo e correggerne le criticità e non per comprimerlo, nell'esigenza di terzietà, autonomia e indipendenza nei confronti delle imprese, del consumatore-utente e dello Stato. Le Autorità sono preposte a svolgere un'azione anche di garanzia ai sensi dell'ordinamento dell'UE che stabilisce una disciplina del mercato, sulla base di principi³⁶ che presuppongono nuove metodologie di intervento pubblico nell'economia, talvolta alternative al principio di autonomia privata, superando gli schemi tradizionali nella distinzione tra soggetto pubblico e privato.

I principi anzidetti impongono alle Autorità, intese quali organi indipendenti e terzi, di svolgere l'attività di regolazione in un contesto di legalità non solo sostanziale, ma anche procedurale³⁷, assicurando il contraddittorio tra le parti contrapposte. Nei procedimenti Stato e privati dovranno, quindi, agire nel rispetto di una procedura che assicuri il diritto di difesa, esigenza imposta dall'or-

³⁶ V. il principio di uguaglianza che presidia l'attività economica, il diritto alla concorrenza, il principio della libera circolazione di persone, merci e servizi, il principio di tutela del legittimo affidamento, il principio di parità tra impresa pubblica e privata, il principio di sussidiarietà. In proposito, v., MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporto*, Milano, 2013.

³⁷ Cfr., DI FEDERICO, *La riforma del procedimento comunitario antitrust ed i diritti della difesa*, Napoli, 2008; NASCIMBENE, *Equo processo e diritti della difesa nel procedimento antitrust avanti alla Commissione: necessità di una riforma?* in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2012, 827.

dinamento comunitario a tutela del diritto della concorrenza attraverso una serie di garanzie volte al buon funzionamento del mercato.

Non ultimo, va segnalato il ruolo delle sentenze della Corte di giustizia europea in materia di accesso al mercato, di concorrenza, di aiuti di Stato, che hanno sostanzialmente espropriato le competenze degli Stati, ponendosi quali fonti del diritto dell'economia.

Il Libro Bianco sui trasporti del 2011 *Tabella di marcia verso uno spazio unico dei trasporti - per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*³⁸ pone come obiettivo interventi di ampio respiro con scadenza fino al 2050, prevedendo circa quaranta azioni volte ad assicurare la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti nel quale emergano nuovi operatori multinazionali e multimodali; il cielo unico europeo per la navigazione aerea, lo spazio ferroviario unico, la cintura blu nei mari, al fine di migliorare sia il trasporto di merci che di persone, contenendone i costi e aumentando, nel contempo, l'efficienza e la sostenibilità ambientale. Il suddetto Libro Bianco prevede, altresì, il completamento della Rete TEN-T³⁹, favorendo lo sviluppo del trasporto merci di lunga percorrenza su rotaia o per via fluviale/marittima, a favore della sicurezza stradale e promuovendo la piena attuazione del principio "chi usa paga" e "chi inquina paga". È evidente che gli obiettivi previsti dal Libro Bianco non possano prescindere da un corretto sistema di regolazione del mercato e da un processo di

³⁸ Bruxelles, 28.3.2011, COM(2011) 144 definitivo. Per un commento si rinvia a TELLARINI, *Trasporti 2050: la Commissione adotta il Libro Bianco sui Trasporti, delineando un piano strategico per incrementare la mobilità e ridurre le emissioni nocive*, in *The Maritime Journal*, Università degli Studi di Bologna, gennaio/marzo 2011, 16. Sul precedente Libro Bianco, *La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte*, adottato a Bruxelles, il 12 settembre 2001 COM (2001), 370, cfr., ZUNARELLI, *Il Libro Bianco sui trasporti: elementi di novità e continuità della politica dell'Unione Europea nel settore dei trasporti*, in *Dir. traspt.*, 2/2002, 463; PELLEGRINO, *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi comunitari*, Milano 2009, 112.

³⁹ In proposito, v. PREDIERI, *Gli orientamenti delle reti transeuropee*, in *Dir. Ue*, 4/1997, 569; DONATI - MILAZZO, *Reti transeuropee*, in *Trattato dell'Unione Europea e della Comunità Europea* (a cura di Tizzano), Milano 2004, 823; BERGAMINI, *Le scelte in materia di reti transeuropee di trasporto*, in *Dir. comm. intern.* 2006, 654; VAGAGGINI, *Gli incentivi europei e nazionali allo sviluppo delle autostrade del mare*, in *Riv. dir. nav.* 2011, 769.

liberalizzazione del settore dei trasporti, contraddistinto da una molteplicità di soggetti di diversa natura che presentano livelli differenti di autonomia, in assenza di un effettivo sistema di regolazione.

I settori ferroviario e marittimo stentano a raggiungere in Italia un livello di liberalizzazione consolidata a causa di una refrattarietà verso le riforme finalizzate alla crescita ed alla competitività, accompagnata dall'assenza di strategia per il comparto dei trasporti per la scarsa sensibilità della classe politica. Viceversa, il comparto aereo ha sicuramente raggiunto livelli di liberalizzazione più significativi, proprio per l'applicazione della normativa di derivazione europea.

In proposito, il processo di liberalizzazione, iniziato negli Stati Uniti nel 1978⁴⁰, ha avuto un primo avvio in Europa con la sentenza della Corte di giustizia europea del 1986 *Nouvelles Frontières*⁴¹, che ha ritenuto applicabili le regole della concorrenza, previste dal titolo V artt. 85-90 dell'allora vigente Trattato CE⁴², anche al trasporto aereo. Le fasi di liberalizzazioni del settore aereo si sono realizzate gradualmente con l'emanazione di un primo pacchetto di regolamenti nel 1987⁴³,

⁴⁰ Con l'adozione dell'*Airline Deregulation Act* (24 ottobre 1978), seguito, a breve lasso di tempo, dall'*Air Transportation Competition Act* (18 febbraio 1980) negli USA veniva per la prima volta "aperto" ai meccanismi propri della libera concorrenza anche il mercato del trasporto aereo. L'iniziativa posta in essere da parte del legislatore statunitense, tuttavia, sortì soltanto in parte gli effetti sperati. La forte limitazione delle attività di controllo ad opera delle pubbliche autorità sull'accesso dei vettori aerei, sulla determinazione delle tariffe, nonché sulla stessa capacità offerta, sfociò infatti verso forme di deregolamentazione, da un lato poco protettive per gli utenti dei servizi e, dall'altro, scarsamente efficaci per quanto riguarda l'innalzamento qualitativo dell'offerta. Peraltro, il contenimento dei costi (anch'esso nettamente inferiore alle previsioni) ebbe forti ripercussioni sulla sicurezza con conseguenze, talora altamente drammatiche, in termini di sinistri.

⁴¹ Corte giust. CEE 30 aprile 1986, C. 209-213/84, *Pubblico ministero c. Lucas Ajes ed altri (Nouvelles Frontières)*, in Racc. 1986, I, 1425, in tema di vendita biglietti a tariffe inferiori a quelle stabilite dal governo.

⁴² Cfr. SCHIANO DI PEPE, *Titolo V - Trasporti*, in *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea* (a cura di Tizzano), Milano 2004, 465 ss.

⁴³ V. i regolamenti del Consiglio nn. 3975 e 3976 del 14 dicembre 1987 (GUCE L 374 del 31 dicembre 1987) rispettivamente il primo relativo alle modalità d'applicazione delle regole di concorrenza applicabili alle imprese di trasporto aereo ed il secondo regolamento

di un secondo nel 1990⁴⁴ e di un terzo nel 1992⁴⁵; quest'ultimo ha portato a

relativo all'applicazione dell'art. 85 par. 3 del Trattato a talune categorie di accordi e di pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei. Sul punto, RINALDI BACCELLI, *La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Trasporti*, 1987, 151; MANZINI, *I principi comunitari in materia di concorrenza nella nuova disciplina del trasporto aereo*, *Dir. comun. sc. internaz.* 1988, 81. Con il I pacchetto si compiono i primi passi verso la liberalizzazione dei trasporti aerei nella Comunità con l'obiettivo riconosciuto di realizzare entro il 1992 il mercato interno del trasporto aereo, previsto dall'Atto Unico Europeo del 28 febbraio 1986.

⁴⁴ Cfr. i regolamenti nn. 2342, 2343 e 2344 adottati dal Consiglio CEE il 24 luglio 1990 (GUCE L 217 dell'11 agosto 1990) rispettivamente sulle tariffe dei servizi aerei di linea, accesso ai vettori alle rotte intracomunitarie di linea e ripartizione delle corrispondenti capacità, prolungamento nel tempo dell'esenzione del divieto, di cui all'art. 85.1 del Trattato, a talune categorie di intese nel ramo del trasporto aereo tra diversi Paesi comunitari. Sul punto, BUSTI, *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Trasporti*, nn. 53-54-55/1991, 49 e ss. Con il secondo pacchetto si attua un progressivo aumento del grado di concorrenza attraverso fasce di flessibilità in materia di tariffe, designazione multipla e diritti di traffico di terza, quarta e quinta libertà.

⁴⁵ Regolamento del Consiglio del 23 luglio 1992 n. 2407/92 (GUCE L 240 del 24 agosto 1992, 1) *sul rilascio delle licenze ai vettori aerei* e Circolare 30 marzo 1994 n. 334273 del Ministero dei trasporti e della navigazione (*Dir. trasp.* 1994, 785) che sostituisce integralmente la precedente n. 315760 del 15 giugno 1993, successivamente modificata in data 9 dicembre 1993, su cui in particolare, cfr. BOCCHESI-CRUSCUMAGNA-GALDI, *Il rilascio delle licenze di esercizio ai vettori aerei in Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, c.d. *terzo pacchetto* (a cura di Romanelli-Tullio), Cagliari, 1999, 21 e ss.; FERMEZZA, *Licenza comunitaria del vettore aereo*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1/1998, 135. Il Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione 38/T del 30 marzo 1998 adotta in Italia il certificato di operatore aereo (COA).

Regolamento del Consiglio del 23 luglio 1992 n. 2408/92 (GUCE L 240 del 24 agosto 1992, 8) *sull'accesso ai vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie* e Circolare 28 dicembre 1995 n. 348106 del Ministero dei trasporti e della navigazione (*Dir. Trasp.* 1/1996, 326), su cui in particolare SANTINI-ZEGRETTI, *La liberalizzazione del trasporto aereo infracomunitario: rapporti tra normativa comunitaria e disciplina nazionale*, in *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, cit. 61 e ss.; ITALIANO-PANETTA, *La riserva di cabotaggio nei trasporti intracomunitari*, ivi, 85 e ss.; SIA, *Il cabotaggio aereo nella Convenzione di Chicago e nella disciplina comunitaria*, in *Dir. trasp.* 1/2000, 31.

Regolamento del Consiglio del 23 luglio 1992 n. 2409/92, (GUCE L 240 del 24 agosto 1992, 15), *sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e merci*, su cui in particolare CERVELLI-COCCIA-COSTA-PASQUI, *Brevi considerazioni sulla incidenza del Regolamento CEE 2409/92 sul sistema delle tariffe aeree*, in *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, cit., 113 e ss.

Regolamento del Consiglio del 23 luglio 1992 n. 2410/92 (GUCE L 240 del 24 agosto

compimento il processo di liberalizzazione del trasporto aereo, pur con le deroghe derivanti dagli obblighi di pubblico servizio⁴⁶, in presenza della necessità di assicurare la continuità territoriale. La liberalizzazione del trasporto aereo, che inizialmente ha interessato le rotte europee e nazionali, progressivamente si è estesa alle gestioni aeroportuali⁴⁷.

Contestualmente i primi progetti per l'istituzione di un'Autorità di regolazione dei trasporti risalgono agli anni '90 su impulso della Comunità europea, volti

1992, 18), che modifica il Regolamento CEE n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporto aereo, su cui in particolare vedi MASI, *Trasporto aereo e concorrenza*, in *Dir. Trasp.* 1/1994, 1 e ss. e Regolamento Consiglio del 23 luglio 1992 n. 2411/92 (GUCE L 240 del 24 agosto 1992, 19), che modifica il Regolamento CEE n. 3976/87 relativo all'applicazione dell'art. 85 par. 3 del Trattato a talune categorie di accordi e di pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei. In proposito, cfr. BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasporti*, 61/1993, 71 e ss.; GRIGOLI, *Liberalizzazione e sicurezza nel trasporto aereo comunitario*, in *Trasporti* 59/1993, 3 e ss.; RINALDI BACCELLI, *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasporti* 60/1993, 15; BUSTI, *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasporti* 61/1993, 71; NAVEAU, *Droit aérien européen*, Parigi 1992 e dello stesso A. *Perspectives d'une révolution réglementaire de l'Union Européenne sur le droit international du transport aérien*, in *Studi in onore di A. Lefebvre D'Ovidio* (a cura di Turco Bulgherini), Milano 1995, 825; MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 120 e ss.; MUSCHEL, *The EU Air Transport Policy: Realisations and Perspectives*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo* (a cura di Fanara), Messina 2000, 17 e ss.; GARDELLA, *Art. 86 TCE*, in *Trattati dell'UE e della CE* (a cura di Tizzano), Milano, 2004, 586 e ss.

Il reg. 1008 del 24 settembre 2008, (GUUE L 293 del 31 ottobre 2008, 3), recante norme comuni per la prestazione dei servizi aerei nella Comunità (rifusione), provvede a consolidare i precedenti regolamenti nn. 2407/92, 2408/92 e 2409/92 in un unico testo.

⁴⁶ In proposito, v. RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.* 1/1991, II, 21; ID, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, (a cura di Silingardi-Antonini-Franchi), Milano 1998, 93 e ss.; ANTONINI, *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2000, 67 e ss.; FOIS, *Il principio della continuità territoriale nel trasporto aereo e l'ordinamento comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 335; SILINGARDI, *Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo comunitario*, in *Dir. trasp.* 2000, 45 e ss.; DEIANA, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Dir. trasp.* 2001, 423; GRIGOLI, *Profili normativi della navigazione aerea*, Bari, 2006, 139 e ss..

⁴⁷ Sul punto, v. RIGUZZI, *L'impresa aeroportuale*, Padova, 1984; COMENALE PINTO-MORANDI-MASALA (a cura di), *Le gestioni aeroportuali*, Milano, 2005; SALERNO, *Le gestioni aeroportuali*, Napoli, 2011.

alla privatizzazione delle attività economiche ed alla liberalizzazione delle *utilities*. Oltre alla legge 30 luglio 1994 n. 474 (recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissioni di partecipazioni dello Stato degli enti pubblici in società per azioni (legge c.d. sulle privatizzazioni), che prevedeva l'istituzione di autorità indipendenti nel campo dei pubblici servizi, si rammenta la successiva legge 14 novembre 1995, n. 481 (“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”)⁴⁸, nel cui ambito si colloca l'art. 37 del d.l. n. 1 del 24 gennaio 2012 (c.d. “Cresci Italia” - “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”), convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 marzo 2012, che finalmente istituisce la nuova Autorità, dopo diciassette anni da quando annunciato dalla citata legge n. 481/1995. La lunga serie di rinvii che hanno procrastinato l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, dovuta anche alla difficile e controversa demarcazione tra Stato e mercato, ha comportato fra l'altro, l'attribuzione temporanea e provvisoria di alcune delle sue competenze (segnatamente quelle riguardanti l'accesso alle infrastrutture, i diritti e le tariffe aeroportuali) all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG)⁴⁹. Tutto ciò, a fronte di quanto contemplato

⁴⁸ Tale legge intende garantire, attraverso la regolazione, l'efficienza e la concorrenza nel settore dei servizi di pubblica utilità e si propone di assicurare adeguati livelli di qualità dei servizi, definendo un sistema tariffario certo, trasparente, nel rispetto degli interessi dei consumatori e degli utenti. A tal fine, la legge dispone l'istituzione di autorità di regolazione alle quali conferire poteri precettivi, di controllo e di risoluzione delle controversie. In proposito, cfr. BOITANI, *Un'Autorità di regolazione dei trasporti?*, in *Industria*, 2000, 821; NAPOLITANO, *I servizi pubblici*, in *La nuova costituzione economica*, (a cura di Cassese), Bari 2012, 141.

⁴⁹ L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) è un organismo indipendente, istituito con legge 14 novembre 1995, n. 481 con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l'efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l'attività di regolazione e di controllo. L'Autorità svolge, inoltre, una funzione consultiva nei confronti di Parlamento e Governo ai quali può formulare segnalazioni e proposte. Con il decreto n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011, all'AEEG sono state attribuite competenze anche in materia di servizi idrici. In proposito, cfr. BRUTI LIBERATI, *La regolazione dei mercati energetici tra l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ed*



dalla citata legge 481/1995, che prevedeva sin dall'origine - se così si può dire - la creazione di un'apposita Autorità per i trasporti e la mobilità.

Le competenze, le attribuzioni, nonché i poteri ad esse riconducibili, propri della neonata Autorità, sono espressamente individuati ed elencati ex art. 37 d.l. 201/2011 (rubricato “Liberalizzazione nel settore dei trasporti”), così come modificato dalla sopra menzionata l. 27/2012⁵⁰. Circa le suddette competenze, che il nuovo Ente è chiamato a svolgere, si osserva che alcune di esse investono l'intero comparto trasportistico, mentre altre vengono specificamente dettate in relazione al singolo settore (ferroviario, autostradale, aeroportuale, servizio taxi). Si direbbe quasi che in tal modo venga rispecchiata la “struttura normativa” avente ad oggetto l'attività di trasporto nel nostro ordinamento giuridico, principalmente sotto il profilo civilistico. Infatti, attorno al concetto unitario (quasi universale) di trasporto⁵¹, fondato sul “trasferimento di persone o cose da un luogo ad un altro”, sancito ex art. 1678 cod. civ., ruotano regolamentazioni differenziate, legate alle distinte modalità con cui l'attività si espleta, a seconda dell'oggetto trasportato, del veicolo utilizzato, dell'ambiente nel quale ci si trova ad operare, delle infrastrutture coinvolte, etc.

In via generale, l'Autorità è chiamata, agendo “in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione”, ad esercitare le proprie funzioni “nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi ac-

il governo, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2009, 435; MUSTO, *Somministrazione di energia elettrica e potestà regolamentare dell'AEEG*, in *Contr.* 2010, 761.

⁵⁰ La l. 27/2012, ha provveduto, altresì, a modificare il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”), a suo tempo convertito, anch'esso con modificazioni, in l. 22 dicembre 2011, n. 214, istituendo l'Autorità di regolazione dei trasporti.

⁵¹ In proposito, v. ROMANELLI, *Diritto aereo, diritto della navigazione e diritto dei trasporti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, 1331; BENTIVOGLIO, *Profili organizzativi nei diversi tipi di trasporto*, in *Trasp.* 9/1976, 36; in senso critico, SPASIANO, *Uso del mare, navigazione e trasporti: diritto marittimo, della navigazione e dei trasporti*, in *Riv. dir. civ.*, 1982, I, 725; TULLIO, *Dal diritto marittimo e aeronautico al diritto della navigazione ed al diritto dei trasporti*, in *Dir. trasp.* 2004, 1.

cessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali, di cui al titolo V della parte II della Costituzione⁵² (art. 37, comma 1). In tale ottica, l'Autorità ha il compito di “garantire, secondo metodologie che incentivino la concorrenza, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese e i consumatori”, condizioni di accesso eque e paritarie alle diverse infrastrutture, tutelando altresì la “mobilità dei passeggeri⁵³ e delle merci in ambito nazionale, locale e urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti” (art. 37 comma 2, lett. a). Per il perseguimento delle suddette finalità, l'Ente, ove ciò si renda necessario, definisce i criteri fondamentali ai quali sono tenuti a conformarsi i “soggetti competenti” per la determinazione di “tariffe, canoni, pedaggi” (lett. b) e ne verifica il rispetto e la corretta applicazione (lett. c).

Ancor più incisivamente, se si vuole, l'Autorità viene chiamata a stabilire sia “le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto nazionali e locali connotati da oneri di servizio pubblico”, sia “il contenuto minimo degli specifici diritti”,

⁵² La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, ha incluso nelle materie di legislazione concorrente quelle relative, tra le altre, a porti ed aeroporti e grandi reti di trasporto e di navigazione. In tali materie spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Con legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla entrata in vigore della legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. Tali decreti non sono stati finora adottati. Sul punto, v. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni ed autonomie della Repubblica e dell'Unione Europea*, Torino 2002; TRUINI, *Federalismo e regionalismo*, Padova 2003.

⁵³ Cfr., in proposito, AMATO, *Articolo 16 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di Branca), Bologna 1977, 119; RINALDI BACCELLI, *Per un inquadramento sistematico del diritto della persona al trasporto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 1/1991, II, 22; CIARLO, *La mobilità delle persone tra libertà e diritti costituzionalmente garantiti*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto marittimo*, (a cura di Tullio e Deiana), Cagliari, 2001, 31.

inclusi quelli “di natura risarcitoria”, che gli utenti possono vantare nei confronti dei diversi operatori (gestori dei servizi di trasporto e delle infrastrutture), facendo salvi, ovviamente, tutti gli ulteriori diritti e garanzie eventualmente contemplati e inseriti nelle varie carte dei servizi⁵⁴ (art. 37 comma 2, lettere d ed e).

L'intervento dell'Autorità di regolazione dei trasporti investe, inoltre, le procedure di assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva, essendo questa legittimata a definire e predisporre schemi per la redazione e l'indizione dei relativi bandi di gara e delle convenzioni “da inserire nei capitolati delle medesime gare”. Allo stesso Organismo spetta fissare i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici (lett. f).

Risulta di tutta evidenza che lo svolgimento di mansioni, come quelle appena indicate, non potrebbe trovare alcun riscontro pratico se non si traducesse nell'esercizio di poteri di natura amministrativa, alcuni dei quali anche a carattere sanzionatorio.

Il comma 3 dell'art. 37 d.l. 201/2011, quivi in esame, attribuisce all'Autorità, sotto il profilo consultivo, la facoltà di “adottare pareri” con lo scopo di “sollecitare e coadiuvare le amministrazioni pubbliche competenti all'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei metodi più efficienti per finanziarli”. Per quanto riguarda la vigilanza e il controllo dei vari servizi di trasporto, nonché delle attività di gestione delle diverse infrastrutture, si osserva che l'Autorità medesima, oltre a fissare i criteri per la contabilità delle “imprese regolate”, disponendo, ove necessario, la separazione contabile e finanziaria delle “imprese integrate”, può raccogliere, da chiunque ne sia in possesso, tutte le informazioni necessarie per l'esercizio delle proprie funzioni; può svolgere ispezioni presso i soggetti sottoposti alla propria competenza regolamentare qualora sussista il sospetto di violazioni; è legittimata, altresì, a valutare istanze, segnalazioni e

⁵⁴ In particolare, la tutela del passeggero aereo è assicurata dall'Ente Nazionale dell'Aviazione Civile (ENAC) anche attraverso un'informazione puntuale e corretta (art. 783 cod. nav.), espressa da *La Carta dei diritti del passeggero*, (2009) aggiornata online il 21 gennaio 2010; in proposito v. PALANDRI, *Carta dei diritti dei passeggeri del trasporto aereo*, in *Dir. tur.*, 2005, 163.

reclami presentati dagli utenti in ordine al rispetto sia del livello qualitativo dei servizi, sia dei criteri di determinazione delle tariffe. In tali ipotesi, non sembra che l'Autorità abbia potere decisorio, ma solo quello di favorire procedure conciliative e risolutive delle controversie insorte, nel rispetto del principio del contraddittorio.

Sul piano più squisitamente sanzionatorio, il legislatore ha previsto, per la nuova Autorità, la possibilità di proporre alle competenti autorità la sospensione, la decadenza o la revoca degli atti di concessione, delle convenzioni e dei contratti relativi all'erogazione di pubblici servizi qualora si verificano le condizioni indicate dalla normativa vigente. Può, invece, ordinare direttamente la cessazione di "condotte in contrasto con gli atti di regolazione adottati e con gli impegni assunti dai soggetti sottoposti a regolazione" (art. 37 comma 3, lett. f, d.l. 201/2011).

Inoltre, l'Autorità di regolazione dei trasporti, ferma restando l'operatività delle misure previste dalla legge, da atti amministrativi e da clausole convenzionali, irroga sanzioni (amministrative) pecuniarie sia per le violazioni di quanto stabilito in ordine all'esercizio delle proprie competenze regolamentari (inosservanza dei criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe; mancato rispetto dei criteri di contabilità), sia nel caso di compimento di attività che contrastino o impediscano il pieno e regolare esercizio delle proprie funzioni di controllo (rifiuto di cessare condotte irregolari; rifiuto di fornire informazioni ovvero di sottoporsi a ispezioni etc.).

Fin qui, sommariamente e sinteticamente, le competenze proprie dell'Autorità che investono il trasporto nella sua interezza. Mentre, circa le attribuzioni che si riferiscono ai singoli e specifici comparti, rilevano, per ciò che interessa in questa sede, quelle dettate per il settore aeroportuale. Infatti, ai sensi dell'art. 37 comma 2, lett. h, d.l. 201/2011 (modificato, come detto, dalla l. 27/2012), l'Autorità è chiamata a svolgere tutte le funzioni dell'Organismo di vigilanza contemplato ex art. 71, comma 2 del dianzi ricordato d.l. 1/2012, nei termini e secondo le condizioni (artt. da 71 a 81) stabiliti dallo stesso decreto. L'atto normativo da ultimo menzionato provvede, come noto, ad attuare (Capo

II) fra l'altro la direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009 “*concernente i diritti aeroportuali*”⁵⁵, praticabili negli aeroporti dell'Unione europea aperti al traffico aereo civile, con volume superiore ai cinque milioni di movimenti passeggeri per anno. Per diritti aeroportuali⁵⁶ si intendono, ai sensi dell'art. 72 “definizioni” del d.l. n. 1/2012 “*i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili ed alle operazioni relative ai passeggeri ed alle merci, nonché ai corrispettivi per l'uso delle infrastrutture centralizzate dei beni di uso comune e dei beni di uso esclusivo*”.

Pare appena il caso di ricordare come il legislatore comunitario sia intervenuto in tale ambito, mirando a delineare un “quadro comune”, formato da principi generali che tutelino l'operatività dei meccanismi concorrenziali e delle procedure di trasparenza, sia nella fissazione dei diritti aeroportuali, sia nel garantire un giusto equilibrio fra gli interessi propri del gestore aeroportuale da un lato e dell'utenza dall'altro. In proposito l'Autorità potrà procedere all'approvazione di modelli tariffari, ispirati a criteri di efficienza, oltre che di orientamento al costo, da utilizzare da parte dei gestori aeroportuali con meno di otto milioni di passeggeri, come previsto dalla Direttiva sui diritti aeroportuali. Inoltre l'ART dovrà provvedere alla tempestiva risoluzione degli

⁵⁵ Cfr. C. giust. CE 6 febbraio 2003, in *Dir. tur.* 2003, 258, con nota di BRIGNARDELLO, *Tasse aeroportuali e violazione dei principi comunitari*; BUSTI, *Profili innovativi comunitari nella disciplina dei diritti aeroportuali*, in *Dir. trasp.* 2009, 358; C. giust. UE 12 maggio 2011, in *Dir. trasp.* 2012, 151, con nota di NURCHI, *L'ambito di applicazione della dir. 2009/12/CE sui diritti aeroportuali: compatibilità con il principio comunitario di parità di trattamento*; SALERNO, *La riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti dell'Unione europea tra sussidiarietà verticale e leale collaborazione orizzontale: osservazioni a margine della decisione della Corte di giustizia Ue, sez. III, 12 maggio 2011 in causa C 176/09*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, 125.

⁵⁶ Circa la natura di diritti aeroportuali, v., l'art. 39-bis del d.l. 1° ottobre 2007 n. 159, *Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale*, convertito con la legge 29 novembre 2007, n. 222; in proposito Cass., sez. un. 11 gennaio 2008, n. 379, in *Dir. trasp.* 2008, 191. Sul punto, cfr. GUIDO, *La natura giuridica dei diritti aeroportuali tra giurisprudenza e legislazione*, in *Dir. tur.* 2008, 245.

eventuali contrasti tra gestore aeroportuale ed utenti anche in tema di definizione e periodico aggiornamento delle tariffe, con particolare riferimento ai contratti di programma.

Sembra opportuno tralasciare l'esame dettagliato delle norme, presenti all'interno del nostro ordinamento giuridico, riguardanti i sistemi di determinazione dei diritti suddetti⁵⁷ e delle relative tariffe; norme che si presentano assai articolate, frammentarie e talora contraddittorie; tutti caratteri destinati - almeno lo si auspica! - ad attenuarsi sensibilmente con l'attuazione delle regole comunitarie.

Ci si limita qui a sottolineare, invece, come la direttiva summenzionata, proprio allo scopo di fare in modo che la determinazione e l'applicazione dei diritti aeroportuali siano ispirate a sostanziale equità e non divengano causa di discriminazione fra gli utenti, disponga (art. 11 dir. 2009/12/CE) la designazione ovvero l'istituzione, ad opera di ciascuno degli Stati membri, di un autonomo e indipendente Organismo di vigilanza e di controllo.

In Italia, come già accennato, è stata data attuazione a questa norma in forza del ridetto d.l. 1/2012. Segnatamente, l'art. 73 del decreto attribuisce a tale Autorità di vigilanza il compito di verificare, in ultima analisi, che per tutti i servizi forniti in via esclusiva dal gestore, connessi all'atterraggio, al decollo ed alla sosta degli aeromobili nell'infrastruttura, nonché alle varie operazioni

⁵⁷ Sul punto, cfr., BRIGNARDELLO, *La disciplina delle tariffe e dei prezzi nel settore dei trasporti*, Torino, 2000. Finora la misura dei diritti aeroportuali nei vigenti contratti di programma è fissata per ciascun aeroporto, ai sensi dell'art. 10, comma 10 della legge n. 537 del 24 dicembre 1993, *Incentivi correttivi di finanza pubblica* (G.U. n. 303 del 28 dicembre 1993 - S.O. n. 121), come modificato dall'art. 11-*nonies* del d.l. n. 203 del 30 settembre 2005, *Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria* (G.U. n. 230 del 3 ottobre 2005), coordinato con la legge di conversione 2 dicembre 2005, n. 248 (G.U. n. 281 del 2 dicembre 2005 - S. O. n. 195), con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei criteri stabiliti dal CIPE. Tali decreti fissano anche la variazione massima annuale applicabile ai diritti aeroportuali, per un periodo compreso tra tre e cinque anni. La misura dei diritti aeroportuali è stata recentemente ridefinita con DM n. 44 del 7 febbraio 2013 e relativa tabella aggiornata (G.U. n. 114 del 17 maggio 2013).

che investono le merci ed i passeggeri trasportati (*handling*)⁵⁸, la tariffazione e la conseguente riscossione dei compensi “*avvengano in regime di libera concorrenza e nel rispetto dei criteri di trasparenza, sostanziale equità e non discriminazione fra gli utenti*”.

A tale scopo, l'Ente di controllo è in grado di espletare molteplici competenze e di esercitare numerosi poteri che vanno dalla predisposizione di modelli tariffari basati sul traffico annuo, alla verifica della loro corretta applicazione all'interno degli aeroporti, con la possibilità di comminare sanzioni (di sospensione dei permessi concessori o altre sanzioni amministrative), laddove vengano riscontrate violazioni. La stessa Autorità è tenuta a rendere pubblica una relazione annuale sull'attività svolta, con invio al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di tutte le ulteriori informazioni che le siano eventualmente richieste. Quest'ultimo, a sua volta, deve trasmettere ogni anno alla Commissione europea una relazione sullo stato di recepimento e, soprattutto, di attuazione della normativa comunitaria.

Tutte le funzioni suesposte, dunque, devono essere assegnate, per espressa e specifica volontà legislativa, alla “neonata” Autorità di regolazione dei trasporti.

Peraltro, occorre far presente che il medesimo art. 73 d.l. 1/2012 dispone che, nelle more dell'istituzione e della messa in opera dell'Autorità di regolazione dei trasporti, le competenze proprie dell'Ente di vigilanza sui diritti aeroportuali vadano esercitate ad opera dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC)⁵⁹ che, tra le varie funzioni (art. 2 lett. e) d.lgs. 250/1997) svolge “*istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti*

⁵⁸ V., in proposito, PIRAS, *L'assistenza a terra nel trasporto aereo*, Torino, 1999; MASUTTI, (a cura di) *La liberalizzazione dei servizi di handling aeroportuale*, Bologna 2002; POLICE, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale*, in *Riv. dir. nav.* 2010, 255.

⁵⁹ Istituito con d.lgs. n. 250 del 25 luglio 1997. In particolare, v. MASTRANDREA, *L'ENAC e il riassetto organizzativo dell'aviazione civile*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo*, (a cura di Fanara), Messina 2000, 533; ID, *Le competenze delle istituzioni nel nuovo codice*, in *Il diritto aeronautico fra ricodificazione e disciplina comunitaria* (a cura di Franchi e Vernizzi), Milano 2007, 139; MAGNOSI, *Il nuovo assetto organizzativo dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile*, in *Riv. dir. nav.* 2010, 313; AAVV., *Prospettive per un governo dell'aviazione civile in Italia: quale veste giuridica per l'ENAC?* Atti del Convegno - Roma 26 maggio 2010, Napoli, 2011.

provvedimenti del Ministero dei trasporti”, funzione ribadita dall’art. 2 lett. n) dello Statuto⁶⁰. L’ENAC, pertanto, sarà tenuto a trasferire tali competenze integralmente in capo al nuovo Organismo una volta entrato pienamente in funzione. Emerge, dunque, alla luce di quanto sin qui illustrato, l’esigenza di una stretta ed intensa collaborazione fra ENAC ed Autorità di regolazione dei trasporti, almeno nelle prime fasi di attività svolta da tale nuovo soggetto; collaborazione che appare indispensabile in un periodo (quello iniziale dell’attività svolta dalla nuova Autorità, per l’appunto) in cui il rischio di duplicazione, sovrapposizione e conflitto di attribuzioni risulta più che plausibile.

Considerazioni in massima parte analoghe possono essere svolte anche con riferimento a quanto statuito *ex art.* 37, comma 4 d.l. 201/2011. Nella parte centrale di tale norma si dispone, infatti, che “Tutte le amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nonché gli enti strumentali che hanno competenze in materia di sicurezza e standard tecnici delle infrastrutture e dei trasporti trasmettono all’Autorità di regolazione dei trasporti le delibere che possono avere un impatto sulla concorrenza tra operatori del settore, sulle tariffe, sull’accesso alle infrastrutture, con facoltà da parte dell’Autorità di fornire segnalazioni e pareri circa la congruenza con la regolazione economica”. Si tratta in questo caso, com’è del tutto evidente, di un’altra di quelle funzioni attribuite all’Autorità in via generale, cioè con riferimento all’intero settore trasportistico. E, tuttavia, essa particolarmente sembra destinata ad apprezzarsi nell’ambito aeronautico e aeroportuale; settore nel quale, come ben ci ricorda il “revisionato” art. 687, comma 1 cod. nav.⁶¹, “L’Ente Nazionale per l’Aviazione Civile

⁶⁰ Approvato con DM 3 giugno 1999 (G.U. del 10 dicembre 1999, n. 289).

⁶¹ La riforma del codice della navigazione - parte aerea ha riguardato la riformulazione di circa 200 articoli ed è stata attuata con l’emanazione del d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96 recante, “*revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, a norma dell’art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265*” e del successivo d. lgs. 15 marzo 2006, n. 151, “*Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione*”, ai fini dell’adeguamento alla nuova realtà dell’aviazione civile,



(ENAC)”, nel rispetto dei poteri di indirizzo del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché fatte salve le competenze specifiche degli altri enti aeronautici, agisce come unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo [...], mediante le proprie strutture centrali e periferiche, e cura la presenza e l'applicazione di sistemi di qualità aeronautica rispondenti ai regolamenti comunitari”. Anche qui, si denota in maniera nitida la necessaria collaborazione fra i due Enti, concretizzantesi in uno scambio preciso e continuo di dati ed informazioni. D'altra parte, il rischio di conflitto di competenze sembrerebbe escluso dal fatto che, secondo le stesse disposizioni normative, l'elemento tecnico viene “toccato” dall'attività svolta ad opera della nuova Autorità soltanto negli aspetti (perdipiù non sempre riscontrabili) che attingono all'impatto con l'operatività dei meccanismi concorrenziali e di tutela del libero mercato (dunque, in definitiva, squisitamente economico-finanziari). È solo ed esclusivamente in relazione a tali ultimi specifici aspetti che l'ENAC, nell'espletamento (che permane assolutamente integro) delle sue funzioni, sarà tenuto a considerare la nuova Autorità quale “ineludibile” soggetto di riferimento. Ciò traspare anche dal tenore della parte iniziale del diano richiamato comma 4 dell'art. 37 d.l. 201/2011: “Restano ferme tutte le altre competenze diverse da quelle disciplinate dal presente articolo delle amministrazioni pubbliche, statali e regionali, nei settori indicati; in particolare, restano ferme le competenze in materia di vigilanza, controllo e sanzione nell'ambito dei rapporti con le imprese di trasporto e con i gestori delle infrastrutture, in materia di sicurezza e standard tecnici, di definizione degli ambiti del servizio pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti”.

Il rischio di conflitto di competenze non risparmia il rapporto con le altre autorità⁶²: pensiamo alle competenze esercitate in tema di trasporto dall'Autorità

profondamente modificata, rispetto al precedente regime codicistico, dall'evoluzione del sistema operativo della navigazione aerea e dalla necessità di un complesso aggiornamento alla normativa comunitaria ed internazionale. In proposito, cfr., TURCO BULGHERINI, *La riforma del codice della navigazione - parte aerea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 6/2006, 1341

⁶² Con il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, convertito

di vigilanza sui contratti pubblici ed all'AGCM.

La possibilità di sovrapposizioni potrebbe ravvisarsi, basti pensare alla possibile divergenza delle analisi di mercato che costituiscono il presupposto per l'emanazione di taluni atti di regolamentazione che entrambe le Autorità sono tenute ad effettuare ed alle decisioni dell'Autorità dei trasporti nel settore delle tariffe e a quelle dell'AGCM che ne valuta la correttezza o meno della pratica commerciale. Si potrebbero, quindi, determinare il sovrapporsi di livelli decisori, di pareri, di ruoli ed ambiti d'azione. È evidente la necessità di collaborazione dell'ART con l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con l'AGCM, oltre che con gli altri enti competenti nei vari settori, ENAC, Autorità marittime, Autorità portuali, regioni, comuni, gestori delle infrastrutture, imprese di trasporto, ecc.

Si auspica che la competenza della nuova Autorità, per quanto assai vasta, non possa sovrapporsi a quella propria di altri soggetti che già operano nell'ambito trasportistico. Ad esempio, l'ANAS e l'ENAC sono strutture *in house* o agenzie del Governo: danno direttive sulla sicurezza, rilasciano concessioni autorizzazioni e licenze. Invece, l'Autorità è indipendente dal Governo, oltre che da tutti i soggetti che regola. Il suo compito è promuovere trasporti più efficienti, una migliore qualità dei servizi e un miglior rapporto costi-benefici per gli utenti, garantendo la concorrenza, la trasparenza e l'imparzialità. La *mission*, infatti, consiste nel regolare il mercato, come fanno nei rispettivi settori l'AGCM e l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas.

con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, si è proceduto ad un generale riassetto delle funzioni di gestione della rete stradale e autostradale, nell'ambito del quale era stata prevista l'istituzione di una Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali (art. 36). Con decreto 1° ottobre 2012, n. 341, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha provveduto all'istituzione della "Struttura di vigilanza sulle concessioni autostradali" che rimane all'interno del MIT, cui sono state affidate le funzioni indicate dalle lettere b)-f) del comma 2 dell'art. 36 del d.l. 98/2011, inizialmente affidate all'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali, ora soppressa.



Avv. FULVIO CAVALLERI
Vice Presidente Vicario Assaeroporti

Vorrei iniziare questo intervento esprimendo innanzitutto all'ENAC il forte apprezzamento da parte mia e delle società associate per la tempestività con cui ha organizzato questo Seminario e anche per la competenza e l'attività che ha svolto in questi anni perché senza l'ENAC, diciamo chiaramente, tanti contratti di programma, tante concessioni, tante attività non avrebbero potuto essere realizzate. L'entrata in operatività dell'Autorità di regolazione dei trasporti segna per noi una grande, importante e positiva discontinuità con il passato. Il Paese si è dotato finalmente di una istituzione che assicurerà, in modo prevedibile e trasparente, il rispetto delle regole e dei contratti stipulati nell'interesse dei concessionari, degli investitori e di tutti gli stakeholder.

Prevedibilità, certezza delle regole e trasparenza. Questi sono i principi che la nostra Associazione ha invocato per anni in un contesto caratterizzato, purtroppo, da lungaggini burocratiche, una eccessiva parcellizzazione delle competenze, una forte deresponsabilizzazione per la pluralità dei soggetti coinvolti e da una produzione regolamentare non necessariamente sempre ispirata ai principi di corretto orientamento ai costi delle tariffe, a tutela sia delle imprese regolate che degli altri soggetti coinvolti in qualità di *stakeholder*.

Credo che sia eufemistico ricordare i danni provocati dalla legge 248 che è nata per salvare la compagnia di bandiera. Questa legge non l'ha salvata, ha favorito invece le compagnie estere e ha sottratto risorse ai gestori aeroportuali che diversamente sarebbero state destinate agli investimenti. Ora finalmente

sembrerebbe essere arrivato un interlocutore autorevole, che con pragmatismo dovrebbe affrontare tutti i temi che riguardano il nostro comparto. È questo che chiediamo con forza, ma sulla base di quale legittimazione? Beh, credo che non sfugga a nessuno la realtà che rappresentano i gestori aeroportuali.

I concessionari aeroportuali costituiscono, infatti, un elemento fondamentale della filiera del settore del trasporto aereo, settore che nel suo complesso fornisce un contributo al Paese in termini di Prodotto Interno Lordo, occupazione, produttività e fiscalità.

Rispetto al Prodotto Interno Lordo, sono circa 13 miliardi di euro i ricavi del settore nel suo complesso, a cui si devono sommare gli ulteriori benefici determinati dal turismo per circa 10 miliardi di euro.

Per quanto riguarda l'occupazione, il comparto registra circa 200.000 posti di lavoro, inclusivi di circa 40.000 posti di lavoro creati dal reddito speso dagli occupati del settore, a cui si devono sommare circa 180.000 posti di lavoro nel settore del turismo.

Non dimentichiamo che il trasporto aereo assicura l'accesso delle imprese italiane ai mercati internazionali e la condivisione di *best practice* consente incrementi di produttività.

Dal punto di vista fiscale, infine, le imposte complessivamente pagate ammontano a circa 2 miliardi di euro, a cui devono essere sommate ulteriori imposte per circa 2 miliardi pagate della filiera, e circa 1 miliardo di imposte indirette connesse agli acquisti del personale del settore e della filiera.

Ci sono poi delle condizioni qualificanti ed essenziali del settore aeroportuale alle quali non possiamo non fare riferimento. In particolare, il nostro è un settore ad elevata intensità di capitale, dove è possibile effettuare investimenti solo a condizione della certezza di ottenere una adeguata remunerazione di mercato sul capitale investito e sugli investimenti. La certezza della adeguata remunerazione è necessaria in considerazione del fatto che gli investimenti effettuati vengono remunerati su un arco temporale di durata ultradecennale. In mancanza di tale certezza, i capitali disponibili si indirizzerebbero necessariamente su altri settori o anche su altri Paesi.

A questo aggiungo che, le compagnie aeree, e in ultima battuta i cittadini,

devono beneficiare degli efficientamenti nei costi che vengono conseguiti dai concessionari, ma a condizioni di garantire una adeguata remunerazione degli aeroporti. Ciò è ora possibile con la regolamentazione finalmente in vigore, che prevede l'orientamento delle tariffe ai costi. I minori costi, risultanti dagli efficientamenti conseguiti in un dato periodo regolatorio, vengono ribaltati nelle tariffe del periodo regolatorio successivo.

Il rispetto di queste condizioni, forte e autorevole da ora in poi grazie all'operato dell'Autorità, consentirà ai concessionari aeroportuali di contribuire in modo determinante allo sviluppo del settore aereo e, più in generale, del Paese. La scommessa per il nostro settore è di potere contribuire in futuro, grazie al rispetto delle regole e dei contratti, al superamento della crisi economica che ha colpito il Paese, senza precedenti dal dopoguerra ad oggi. I concessionari aeroportuali assicureranno importanti ricadute positive in termini reddituali e occupazionali grazie agli investimenti previsti.

Ciò sarà possibile, per gli aeroporti con più di otto milioni di passeggeri, in virtù dei Contratti di Programma stipulati con ENAC che prevedono meccanismi tariffari di lungo periodo in vigore fino a fine concessione. Per gli altri aeroporti la situazione è invece frammentata, alcuni aeroporti hanno stipulato il Contratto di Programma con ENAC, altri hanno avviato l'istruttoria per il Contratto, altri ancora si stanno attrezzando per acquisire le competenze necessarie per passare da un regime di tariffe amministrate, in vigore dal 2000 e poi aggiornate con l'inflazione, ad un regime di tariffe regolamentate orientate ai costi.

L'Autorità potrà dare un fondamentale contributo di chiarezza con l'approvazione dei modelli tariffari che dovranno essere utilizzati dai gestori aeroportuali con meno di otto milioni di passeggeri, distinguendo tra gli aeroporti con più di cinque milioni di passeggeri e quelli con meno di cinque milioni passeggeri in conformità a quanto previsto dalla Direttiva sui diritti aeroportuali. Ritengo a tale proposito che i nuovi modelli tariffari si debbano ispirare a criteri di efficienza oltre che a criteri di orientamento al costo, e debbano prevedere che i gestori aeroportuali beneficino interamente della redditività delle attività commerciali. Il superamento del regime del "single till" consentirà

a questi aeroporti, come già previsto per gli aeroporti con più di otto milioni di passeggeri, di fornire un efficiente segnale del costo dei servizi *aviation* in assenza di sussidi da parte delle attività commerciali e di finanziare più agevolmente gli investimenti previsti.

L'Autorità avrà un ruolo fondamentale nell'assicurare la tempestiva risoluzione delle eventuali divergenze tra gestore e utenti aeroportuali, anche nell'ambito della procedura per la definizione e il successivo aggiornamento periodico delle tariffe, come previsto dalla Direttiva sui diritti aeroportuali, con particolare riferimento ai Contratti di programma di lunga durata.

Assaeroporti è a disposizione per fornire il proprio punto di vista e gli approfondimenti tecnici in merito alle varie problematiche che verranno affrontate di volta in volta dall'Autorità. Parteciperemo al confronto che ci verrà sollecitato dall'Autorità con le professionalità richieste dai temi trattati.

Auspichiamo, infine, che l'Autorità nelle prime segnalazioni al Parlamento possa indicare la necessità di semplificare il processo di approvazione delle tariffe aeroportuali e degli aggiornamenti periodici concentrandolo in un'unica sede, al fine di evitare il possibile permanere di una sovrapposizione di competenze di dubbia utilità stante oltretutto il contenuto doveroso dell'atto approvativo, determinato nei suoi contenuti dal sistema regolatorio convenuto in modo certo e trasparente secondo le regole fissate dalla Direttiva sui diritti aeroportuali.



Prof. FABIO CINTIOLI
Docente ordinario Diritto Amministrativo e Docente stabile
della Scuola Nazionale dell'Amministrazione in Roma

1. La nuova Autorità di regolazione e la specialità del mercato dei trasporti nel quadro comunitario e nazionale

I settore aeroportuale si presta, più di altri, a dimostrare quanto sia complesso l'avvio di un nuovo soggetto istituzionale e, in particolare, di una nuova autorità indipendente nel diritto vivente.

Da un lato, la censurabile carenza di chiarezza delle norme dettate sull'argomento suscita preoccupazioni e lascia intendere che sono molti i problemi sul tappeto, così come, inizialmente, ci appaiono un vero e proprio rebus i modi di collegamento con le altre istituzioni; dall'altro, va anche sottolineato che una tale difficoltà è, appunto, fisiologica nel momento in cui una istituzione si appresta a nascere.

Probabilmente, come si dirà, questi problemi sono condizionati anche dal modo in cui l'Autorità di regolazione dei trasporti definirà, essa stessa prima di tutto, il suo raggio di azione, il suo modo di operare, i suoi obiettivi e i suoi atti. Che l'istituzione di una autorità indipendente nel mercato (anzi, nei *mercati*, al plurale) dei trasporti non fosse una operazione agevole sul piano ordinamentale era a tutti ben noto.

Una prima notazione riguarda l'oggetto della sua azione.

Il mercato dei trasporti presenta molti tratti peculiari che lo distinguono dagli altri e la storia dei suoi processi di liberalizzazione è, parimenti, diversa dalle altre (per un'ampia panoramica, anche in chiave storica, si rinvia a L. Carpaneto, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato*, Torino, 2009). Non è

casuale che l'ordinamento europeo abbia sempre avuto verso il mercato dei trasporti un approccio particolare, anzitutto dettando una disciplina differenziata sin dalle norme primarie del Trattato (v. gli artt. 2 e 3 e da 70 ad 80 del TCE). Eppure, nel contempo, il diritto comunitario ha sempre avuto la piena consapevolezza di quanto tale settore fosse decisivo per il buon funzionamento del mercato unico: in primo luogo, perché esso è, di per sé, un mercato rilevante sul piano quantitativo; in secondo luogo, perché l'efficienza di esso è condizione e strumento di sviluppo del mercato interno negli altri settori. I trasporti sono la rete e il motore che danno vigore alle iniziative imprenditoriali entro il mercato europeo. Nel contempo, è sempre stato evidente agli stessi organi comunitari che l'attuazione della concorrenza in questo settore avrebbe richiesto una cautela e adattamenti particolari, che più presente che negli altri campi è l'intreccio con altri interessi pubblici. L'industria del trasporto dipende da adeguate infrastrutture, il cui finanziamento non può che spettare allo Stato; inoltre i trasporti sono strumento di coesione sociale e territoriale in ambito europeo; e le politiche sui trasporti finiscono altresì per incidere sulla tutela dell'ambiente e della sicurezza. Il quadro di sviluppo in materia di trasporti è stato, poi, alterato dopo l'allargamento ad Est dell'Europa, che mentre i primi Stati membri potevano di solito esibire un sistema di trasporto evoluto e per il quale la difficoltà consisteva nei fenomeni di congestione e di protezione dell'ambiente, gli Stati nuovi entranti hanno avuto, all'inizio perlomeno, delle difficoltà a pareggiare i livelli infrastrutturali dei primi; con le possibili evoluzioni dei giorni nostri che, a seguito della crisi del debito sovrano degli Stati del Sud Europa, testimoniano invece di una difficoltà ad assicurare un ammodernamento e una piena efficienza del sistema infrastrutturale deputato ai trasporti, come purtroppo accade nel nostro Paese.

Sicché l'ordinamento europeo guarda, da tempo e con sempre più interesse, al tema del trasporto intermodale e integrato all'intero campo continentale, e quindi alla politica delle reti transeuropee, disegnando una linea di politica dei trasporti che sovente va ben oltre il più ristretto tema della concorrenza nel mercato aereo, ferroviario, marittimo o stradale.

Il che ci fa comprendere il motivo per cui la pur primaria attenzione rivolta

dall'Unione europea al caso dei trasporti ha avuto una cadenza e contenuti differenziati rispetto a quanto è accaduto in altri mercati, parimenti contraddistinti da confinanti questioni legate al servizio pubblico o ai “campioni nazionali”, come la comunicazione e l'energia ad esempio. E ci fa comprendere il motivo per cui anzitutto i Governi nazionali abbiano mostrato, se non addirittura resistenza, quantomeno una certa attenzione al modo in cui la normativa comunitaria e l'azione della Commissione avrebbero inciso in questo campo. Nondimeno, a partire dai testi del Trattato e a finire con la struttura organizzativa della Commissione, il mercato dei trasporti ci appare sovente “un caso a parte”, che vive non solo di concorrenza e nel quale la miscela di interessi pubblici appare così radicata da rendere ancor più vivo il tratto di politicità delle decisioni pubbliche assunte di volta in volta.

Questo è un punto che non si può ignorare: la caratura politica delle decisioni in materia di trasporti è tendenzialmente molto elevata, così come è frequente che le decisioni concorrenziali “pure” finiscano per doversi coordinare con gli altri interessi pubblici che siano rilevanti.

2. La “tradizionale” ragion d'essere delle autorità indipendenti

La seconda notazione che bisogna fare è che la neo istituita Autorità non gode di quel contesto storico e culturale che favorì, negli anni '90, la nascita di consorelle ormai stabilmente inserite nel sistema istituzionale ed economico. È anche guardando a quei tempi e a quei fatti (la crisi della prima Repubblica e la sfiducia verso la politica, la spinta comunitaria all'apertura dei mercati) che vanno ricordate quelle che, a mio parere, costituiscono le tre principali “ragion d'essere” di una autorità indipendente di regolazione, per poi misurarle sull'Autorità dei trasporti.

Le autorità indipendenti sono nate e si sono consolidate nell'ordinamento soprattutto sulla base di tre fondamenti.

Il primo è la tecnica; ossia la particolare complessità tecnica di alcune materie fa sì che esse vengano sottratte al circuito decisorio delle istituzioni tradizionali e rimesse alla competenza di un organo terzo e indipendente. La tecnica è la ragione di una funzione regolatoria che dovrebbe assicurare indipendenza dai

decisori politici e speciale competenza nelle scelte. Tecnica, però, non significa anche neutralità, intesa come posizione di totale indifferenza dell'autorità indipendente rispetto agli interessi in gioco. Infatti l'esperienza di questi ultimi decenni e gli studi più attenti hanno dimostrato che le decisioni delle autorità di regolazione non sono neutrali, ch  inevitabilmente contrassegnate comunque da politicitt . Sono decisioni che risolvono e ordinano conflitti di interessi e che quindi assumono, lungi dal restare solo neutrali, come propria una data linea di soluzione e di azione. Al pari delle altre amministrazioni, anche se in modo diverso dalle altre amministrazioni, le autoritt  indipendenti di regolazione assumono come proprio un dato interesse pubblico e ad esso danno attuazione. Il secondo fondamento   l'apertura dei mercati. Il tema era, appunto, molto sensibile negli anni '90, all'indomani dei processi di privatizzazione dei grandi enti pubblici economici e della liberalizzazione dei mercati. L'autorit , come regolatore, indipendente, avrebbe dovuto favorire l'effettiva apertura dei mercati e il "livellamento dei campi di gioco". L'indipendenza dell'autorit  avrebbe garantito protezione al mercato dai conflitti di interesse annidati nel sistema di controllo degli ex monopolisti pubblici, con la creazione di effettive *chance* per i nuovi entranti, cos  come avrebbe anche resistito ai pericoli di cattura da parte (soprattutto) degli *incumbent*.

Il terzo fondamento   il raccordo, oltre che normativo, istituzionale con l'ordinamento comunitario, mediante un collegamento con la Commissione e favorendo l'operare delle autoritt  entro *network* europei che raccolgono la partecipazione delle corrispondenti autoritt  nazionali. Una sorta di circuito di amministrazione parallelo al modello della democrazia rappresentativa, alimentato, nel pensiero dei suoi pi  noti sostenitori, dal modello c.d. comunitario, il quale pone al centro, appunto, la Commissione, in luogo del modello intergovernativo.

3. Tecnica, mercato e raccordo istituzionale per la nuova Autoritt  di regolazione dei trasporti

┌ Autoritt  di regolazione dei trasporti dovr  operare in un settore nel quale la tecnica   effettivamente ben presente e sofisticata e ci  certamente ne responsabilizza l'azione.

Anzi, a dire il vero, dovendosi occupare di mercati molto diversi, come le ferrovie, il cabotaggio marittimo, le autostrade, gli aeroporti, essa dovrà esprimere una competenza molto diversificata e di volta in volta calibrata sul singolo tema. Nel contempo, però, come si è detto, la tecnica esprime anche decisioni “politiche” e questo rischia di diventare, per la nuova autorità, un limite piuttosto rilevante. Inoltre, le decisioni dell’autorità incidono in quel campo che, più di altri, è inciso da altri interessi generali; alla sicurezza, all’ambiente, allo sviluppo infrastrutturale, al miglioramento delle reti transeuropee. Il disegno comunitario della disciplina dei trasporti lascia, come testé detto, alla decisione politica un peso comunque rilevante. Sicché non è affatto detto che la valenza politica delle decisioni possa essere risolta tutta nel tecnicismo che l’autorità saprà esprimere.

Questo probabilmente spiega il perché di alcune scelte legislative che lasciano al Governo e agli enti e organi che per esso agiscono alcune rilevanti competenze; ad esempio, l’art. 37, comma 6 *ter*, del d.l. n. 201 del 2011, come novellato dall’art. 36 del d.l. n. 1 del 2012, su cui si tornerà tra un attimo, che tiene ferme le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell’economia e delle finanze e del CIPE in materia di approvazione di contratti di programma e di atti convenzionali.

In secondo luogo, il mercato in cui l’autorità dovrà intervenire è parimenti peculiare.

L’interesse pubblico, come detto, rileva ben oltre i profili di servizio pubblico. La rete dei trasporti ha un rilievo strategico sul piano della politica industriale nazionale e per la politica dei trasporti comunitaria, e non solo per queste ultime, com’è evidente. Il diritto comunitario, ad esempio, spinge i Governi ad assumere scelte che favoriscano lo sviluppo di trasporti intermodali combinati in una rete efficiente e di dimensione europea. Inoltre, la liberalizzazione è ormai un fatto in gran parte compiuto. Anche da questo punto di vista, allora, si può cogliere una certa difficoltà a definire le linee di azione dell’autorità e ad inserirle armonicamente in un quadro di competenze già funzionante.

In terzo luogo, anche il raccordo comunitario sembra presentare delle specialità rispetto alla posizione che hanno le altre autorità di regolazione. Anzitutto,

risultano rarissimi i casi di competenze regolatorie sui trasporti affidate ad autorità indipendenti negli altri Stati membri, che sovente preferiscono il modello governativo tradizionale. In secondo luogo, le esigenze proprie del mercato dei trasporti e soprattutto i problemi del trasporto intermodale non lasciano intravedere a breve l'organizzazione e il funzionamento di un *network* indipendente di autorità nazionali operante sotto la direzione della Commissione.

4. Le competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti nel campo aeroportuale e i necessari raccordi di competenza

Ho voluto segnalare questi profili di sistema perché essi possono meglio farci comprendere il perché di alcune complessità interpretative e di una fisiologica difficoltà nel definire, da subito, le competenze proprie dell'Autorità dei trasporti. Guardiamo dunque al settore aeroportuale.

Le competenze assegnate all'autorità sono focalizzate specialmente nella regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali e, in particolare, nell'esercizio di quelle funzioni che gli artt. 71 e ss. del d.l. n. 1 del 2012, in recepimento della direttiva 2009/12/CE, assegnano alla "Autorità nazionale di vigilanza". In particolare, all'autorità è demandato di predisporre "*modelli di tariffazione*" e al gestore di scegliere quello da applicare.

Nel contempo, l'art. 71, comma 2, fa salve le funzioni di vigilanza che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti continua ad esercitare ai sensi dell'art. 11, comma 2, del d. lgs. n. 250 del 1997; una riserva di competenza, questa, che chiama in gioco, tra l'altro, le funzioni dell'ENAC. E va ancora ricordato il comma 6 *ter* dell'art. 37 cit., che prevede una riserva governativa di competenza per l'approvazione dei contratti di programma e di atti convenzionali.

Queste previsioni non devono essere lette come altrettante menomazioni della neoistituita autorità, bensì come altrettante conseguenze del fatto che essa viene ad inserirsi in un contesto istituzionale e di competenze dato. Nonché come conseguenze delle già indicate particolarità della delicatissima materia dei trasporti. È evidente che il legislatore abbia inteso conservare un potere di indirizzo e di vigilanza in capo al Governo e in capo agli altri enti pubblici operanti in questo settore, tra cui in primo piano ENAC. Quest'ultimo ente,

infatti, come già detto dal Professor Guido Corso nel suo intervento raccolto in questo volume, al di fuori della specifica previsione sui poteri dell'autorità sull'istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali, conserva tutti gli altri poteri previsti dall'art. 2 del d. lgs. n. 250 del 1997.

Questa interpretazione ragionevolmente restrittiva delle competenze dell'autorità (v. sempre Professor Corso) corrisponde a una scelta legislativa; e tale scelta legislativa corrisponde alle peculiarità e agli interessi di tali mercati; e infine tali peculiarità e tali interessi sono sin da principio stati oggetto di considerazione e di mediazione da parte dell'ordinamento comunitario. D'altra parte, questo conduce a un sistema di convivenza istituzionale che, nel segno della *reciproca collaborazione* (come notato dal Professor Zoppini, sempre in questo volume), non fa che rispecchiare un equilibrio di *checks and balances* che proprio per le autorità indipendenti è sempre opportuno assicurare, a compensazione delle loro prerogative di indipendenza.

Una visione di questo tipo, del resto, sembra coerente con la stessa radice e ragion d'essere della figura. Le autorità indipendenti di regolazione esercitano poteri, in materie di speciale complessità tecnica, volti a perseguire alcune finalità, come quelle di tutela della concorrenza, anche con interventi di "tipo asimmetrico", quelle di tutela dei consumatori (sempre che strettamente legate alle esigenze della regolazione indipendente), quelle relative agli indirizzi per la determinazione delle tariffe da parte di soggetti posti in posizione di particolare forza di mercato. Di norma, però, proprio perché comunque espressione di competenza tecnica e non di scelte di discrezionalità amministrativa tradizionale, le autorità non compiono atti di gestione amministrativa. Sicché non stupisce che il legislatore, al predetto comma 6 *ter*, abbia riservato al Governo il compito dell'approvazione di contratti di programma e di atti convenzionali, benché con la precisazione che esso è mirato "*con particolare riferimento ai profili di finanza pubblica*".

5. Prospettive dell'Autorità, promozione e tutela della concorrenza

Il ragionamento che precede muove da una realistica considerazione delle norme dettate dal legislatore italiano e dalla travagliata complessità che l'intera vicenda dei trasporti ha avuto in sede comunitaria. Non vuol però essere, né è, una

sottovalutazione della nuova autorità indipendente istituita nell'ordinamento. Come dicevo in principio, ciò che sarà l'Autorità dei trasporti dipende soprattutto dal modo in cui essa stessa potrà e vorrà orientare le proprie competenze e la propria azione. È talmente vasta la sua sfera di intervento che il problema sarà, ad avviso di chi scrive, quello di ritagliare alcune linee di intervento effettivo e preciso, piuttosto che quello di “difendersi” dalla compresenza delle altre amministrazioni.

Il mercato dei trasporti, come si diceva, è un insieme di mercati; e le risorse, anzitutto fisiche, dell'autorità sono comunque limitate (la pianta organica è determinata dall'art. 37, comma 6, lett. *b-bis*, in ottanta unità).

Ecco che sarà decisiva la capacità della stessa istituzione di dar corpo alla propria indipendenza e di connotare in senso qualitativo la propria regolazione, andando a scovare, settore per settore, quei profili nei quali una regolazione indipendente e pro-concorrenziale possa essere effettivamente necessaria. Il punto di partenza, ad esempio, può essere costituito dal principio di separazione tra gestore della rete e operatori nonché dalla dottrina delle *essential facilities*, pur con tutti gli adattamenti che proprio il tema dei trasporti esige.

Questo oltretutto la aiuterebbe ad evitare il rischio di eccessi di regolazione che purtroppo continuano ad essere il contrassegno dell'ordinamento italiano. Una indicazione utile proviene forse proprio dal legislatore, allorché all'art. 36, comma 6, del d.l. n. 1 del 2012 cit., favorisce un raccordo, anche di tipo istituzionale, con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato. In questa previsione potrebbe leggersi l'invito implicito alla nuova autorità a calibrare la propria azione in chiave prevalentemente pro-concorrenziale: con misure regolatorie, segnalazioni all'AGCM e l'esercizio di poteri di *advocacy* che abbiano o la finalità di promozione della concorrenza, lì dove ancora una concorrenza non si fosse correttamente instaurata e perdurino alterazioni del “campo di gioco”, o quella di tutela della concorrenza. Un assetto di questo tipo, tra l'altro, sarebbe coerente con l'idea di istituire una nuova autorità indipendente e favorirebbe il suo ingresso in una scena nella quale vi sono già altri protagonisti istituzionali, l'operato dei quali, a ben vedere, appare difficilmente sostituibile, per ragioni concrete e per le varie caratteristiche legate a questi mercati.

Inoltre, questa via sarebbe probabilmente in sintonia con il modo in cui l'ordinamento europeo approccia il mercato dei trasporti: per un verso affermando la concorrenza nel singolo mercato interessato (aereo, ferroviario, marittimo, etc.); per altro verso non perdendo di vista la serie di interessi pubblici che si connettono alle politiche degli Stati membri e allo stesso obiettivo comunitario di creazione di una rete trasmodale integrata nell'intero mercato unico. Ecco, l'Autorità di regolazione dei trasporti potrebbe tendere ad interpretare soprattutto la prima componente di questo sistema, cercando e rafforzando un rapporto con la stessa Commissione europea. Questo profilo potrebbe caratterizzarne l'operato, senza ovviamente sminuire l'importanza del canale (sia *ascendente* che *discendente*: sia consentito un rinvio al mio *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010, 33 e ss.) che essa dovrà saper intrattenere con le altre istituzioni nazionali, incluso il Parlamento.



Prof. Avv. ERNESTO STAJANO
**Docente ordinario presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche
della SEFF - Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze**

Il mio intervento giunge a margine del Seminario nel quale, grazie all'iniziativa dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, si è discusso delle problematiche concernenti i poteri conferiti alla nuova Autorità di regolazione dei trasporti. Prima di addentrarmi in considerazioni più puntuali, con specifico riferimento alla tariffazione aeroportuale, ringrazio gli organizzatori dell'iniziativa e i relatori intervenuti, che con la consueta e riconosciuta competenza hanno fornito utili spunti di riflessione e richiamato l'attenzione sui rischi connessi a un quadro normativo e regolamentare eccessivamente incerto.

A tale ultimo riguardo, è naturale rivolgere l'attenzione alla recente istituzione delle Autorità di vigilanza e di regolazione dei trasporti, destinate a confluire, come meglio si dirà, in un soggetto unico. Le perplessità, peraltro, non sorgono in relazione al ruolo che le stesse (*rectius*, la stessa), nelle intenzioni del legislatore comunitario, dovranno rivestire nel panorama trasportistico e infrastrutturale nazionale, quanto, piuttosto, in riferimento ai poteri esercitati, che per certi versi sembrano imporre una ridefinizione delle competenze sino ad oggi espletate dall'ENAC.

Per poter formulare rilievi è preliminarmente necessario analizzare le recenti novità legislative.

Come ben noto, la direttiva n. 2009/12/CE ha previsto l'istituzione di una Autorità di vigilanza, incaricata di assicurare la corretta applicazione delle misure adottate dal legislatore comunitario, al fine di introdurre principi co-

muni per la riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti della Comunità. La direttiva è stata attuata nel nostro ordinamento con DL 24 gennaio 2012 n.1, convertito, con modificazioni, in legge 24 marzo 2012, n. 27 “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività” (c.d. Crescitalia). Per la precisione, il suo recepimento è “affidato” agli artt. da 71 a 83.

L’art. 71, più nel dettaglio, al comma 2 dispone che *“Fatte salve le funzioni di vigilanza che il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti continua ad esercitare ai sensi dell’articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, è istituita l’Autorità nazionale di vigilanza, di cui all’articolo 73, che svolge compiti di regolazione economica nonché di vigilanza, di cui all’articolo 80, con l’approvazione dei sistemi di tariffazione e dell’ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale, anche accorpata per servizi personalizzati, che garantiscono annualmente gli adeguamenti inflattivi”*.

Il d.l. n. 1/2012, tuttavia, all’art. 36 ha introdotto anche l’Autorità di regolazione dei trasporti, la quale, *“...con particolare riferimento al settore aeroportuale, [dovrà] svolgere ai sensi degli articoli da 71 a 81 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, tutte le funzioni di Autorità di vigilanza istituita dall’articolo 71, comma 2, del predetto decreto-legge n. 1 del 2012, in attuazione della direttiva 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali”*, e, nella fattispecie *“...compiti di regolazione economica nonché di vigilanza, di cui all’articolo 80, con l’approvazione dei sistemi di tariffazione e dell’ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale, anche accorpata per servizi personalizzati, che garantiscono annualmente gli adeguamenti inflattivi”*.

L’art. 73, infine, nel coordinare le funzioni delle predette Autorità, precisa che *“Nelle more dell’operatività dell’Autorità di regolazione dei trasporti di cui all’articolo 36, comma 1, del presente decreto, le funzioni di Autorità di vigilanza sono svolte previo atto di indirizzo del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti”*.

In sostanza, non appena l’Autorità di regolazione dei trasporti diverrà operativa, assommerà in sé anche i compiti dell’Autorità di vigilanza, che oggi vengono esercitati dall’ENAC in forza del disposto dell’art. 39, legge n. 96/2010 e, da ultimo, dell’Atto di Indirizzo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, prot. n. 220 del 7 giugno 2013.

Si delinea, dunque, un sistema nel quale l'Autorità di regolazione dei trasporti ha il compito di stabilire le modalità di determinazione della misura dei diritti aeroportuali; mentre il Ministero dei trasporti svolge funzioni di vigilanza analoghe a quelle che, ai sensi dell'art. 11, comma 2, d.lgs. 250/1997, già esercita sull'operato dell'ENAC.

Quanto sopra disegna un quadro regolamentare la cui efficacia presupporrebbe il preciso coordinamento delle norme esistenti in materia di trasporto aereo e di gestioni aeroportuali. La realtà, tuttavia, è alquanto diversa.

L'intento del legislatore comunitario è certamente lodevole. Pur non essendo questa la sede per un'accurata disamina delle norme della direttiva, si deve riconoscere che l'istituzione di un'Autorità indipendente è sicuramente, per lo meno in astratto, una misura efficace al fine di perseguire i richiamati scopi di armonizzazione tariffaria. Così come rappresenta una utile prospettiva quella di consentire che tale Autorità possa essere il medesimo organo al quale sia stato conferito il compito (il potere), tra le altre cose, di approvare il sistema dei diritti e/o il loro ammontare. Tuttavia, come spesso accade, ciò che è cristallino in teoria diventa nebuloso nella pratica, tanto più se l'oscurità è prodotta da una normativa in costante ritardo e poco attenta a evitare attriti e disarmonie regolamentari.

Come detto spetta all'ENAC, nelle more dell'assunzione di pieni poteri da parte dell'Autorità, predisporre i modelli di tariffazione che dovranno essere approvati dai ministeri competenti. Ebbene, in un settore caratterizzato per lungo tempo da una costante incertezza in ordine alle modalità di determinazione dei diritti aeroportuali - è nella memoria di tutti la deprecabile alternanza dei diversi sistemi di *single till*, *dual till*, e addirittura *single till* e mezzo (sic!) - ciò comporta ulteriori ragioni di dubbio.

In primo luogo, non è dato sapere quale sarà la sorte, una volta subentrata la nuova Autorità, degli schemi tariffari predisposti dall'ENAC ed in corso di approvazione. Il rischio, più che concreto, è quello di aver perso mesi preziosi, privando di regole e riferimenti certi un contesto di mercato che invece ne avrebbe assoluto bisogno, anche in ragione della crisi che lo percorre.

Appare inoltre presso che inevitabile una sovrapposizione di poteri e funzioni

dei soggetti pubblici a vario titolo coinvolti. Come pocanzi ricordato, infatti, l'art. 2 del d.lgs. 250/1997, alla lettera e), indica tra le competenze dell'Ente per l'Aviazione Civile lo svolgimento dell'istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali, per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei trasporti e della navigazione. Un modulo procedimentale giustificato, in particolar modo, dalla stretta collaborazione istituzionale intercorrente tra ENAC e Ministero. In tale contesto, dunque, la predetta attività istruttoria trova un naturale sbocco nella decretazione ministeriale.

Non così per quanto concerne i rapporti con l'Autorità. La norma del d.lgs. 250/1997 che attribuisce all'ENAC precisi compiti in materia tariffaria, in particolare, non è stata formalmente abrogata. Non di meno, potrebbe sostenersi che la sopravvenienza delle norme del DL n. 1/2012 abbia comunque privato l'Ente di tali poteri.

In entrambe le ipotesi appare quanto meno opportuno - anche al fine di non disperdere il considerevole *know how* dell'ENAC - coordinare le funzioni dell'Ente e quelle dell'Autorità, garantendo loro una funzionalità che sia di effettivo ausilio al sistema aeroportuale.

In tale ottica, dunque, si potrebbe adottare una precisa ripartizione di competenze. Anche al fine di salvaguardare il lavoro sin qui svolto, l'ENAC potrebbe dunque conservare precisi poteri istruttori, i cui risultati vadano a beneficio dell'Autorità. L'inconveniente di tale ricostruzione risiede nella circostanza per la quale l'Autorità diverrebbe un semplice organo di ratifica della volontà altrui. Un compito che appare ben lontano dall'intento del legislatore comunitario.

In alternativa, e in senso più radicale, potrebbe ipotizzarsi che l'ENAC abbia perso le competenze sin qui esercitate in materia tariffaria. In tal caso, si darebbe compiuta attuazione al disegno del legislatore, che come visto richiede la creazione di una Autorità *ad hoc*, titolare, essa sola, dei poteri contemplati dalla direttiva.

Oppure ancora, potrebbe prefigurarsi un rapporto organico tra ENAC e Autorità: nel senso di identificare quest'ultima con l'Ente stesso (ovvero di qualificarla come una sua articolazione). Possibilità che non sembra esclusa dal legi-

slatore comunitario, il quale ha ben chiarito, all'art. 11 della direttiva recepita, che *“Questo organo [l’Autorità, NdR] può essere lo stesso al quale lo Stato membro ha affidato l’applicazione delle misure normative supplementari di cui all’articolo 1, paragrafo 5, compresa l’approvazione del sistema dei diritti e/o dell’ammontare di tali diritti aeroportuali, a condizione che soddisfi i requisiti di cui al paragrafo 3 del presente articolo”*.

Come visto, esistono già precise competenze dell’ENAC in materia di diritti aeroportuali, specie in riferimento all’adozione dei relativi schemi tariffari. Inoltre, come ricordato pocanzi, è normativamente prevista la costante interazione con il Ministero dei trasporti, chiamato all’approvazione finale della misura dei diritti. I requisiti di indipendenza ed autonomia rispetto ai gestori aeroportuali, ai vettori e agli altri operatori del settore, infine, sono certamente posseduti dall’ENAC, che è istituzionalmente caratterizzato da una posizione di terzietà. Il binomio costituito da Ministero dei trasporti ed ENAC, dunque, potrebbe interpretare efficacemente il ruolo di Autorità di settore voluto dal legislatore comunitario. Per la precisione, l’ENAC farebbe funzione di Autorità, mentre il Ministero proseguirebbe nell’esercizio delle consuete prerogative. Come emerge da questa breve disamina, sono molteplici gli schemi regolamentari applicabili al fine di far fronte alle richieste del legislatore comunitario e, ancora prima, degli operatori di settore, dal lato vettoriale e infrastrutturale. Ciò che invece non lascia spazio a discussioni è la necessità di un intervento rapido e condiviso, che garantisca in tempi brevi di superare l’*empasse*, garantendo l’operatività dell’Autorità e del sistema e, dunque, l’adozione di un sistema di regole tariffarie finalmente certo, sì da supportare la competitività del sistema aeroportuale nazionale, oggi in grave sofferenza.

Conclusioni

Dott. ALESSIO QUARANTA

Direttore Generale ENAC - Ente Nazionale per l'Aviazione Civile

Da parte mia veramente pochissime battute perché, se da un lato, è quasi impossibile trarre le conclusioni di una giornata seminariale nella quale tutti i relatori succedutisi hanno aperto una serie di tematiche che si chiuderanno evidentemente nel tempo, dall'altra è cosa fin troppo semplice, perché ciò che ha accumulato tutti gli interventi, sia di coloro che hanno parlato a favore dell'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, sia di coloro che ne hanno criticato essenzialmente la necessità, nell'attuale panorama normativo, è l'esigenza di avere un unico interlocutore.

Più di qualcuno ha parlato di "sportello unico" nell'interesse del sistema. Evidentemente lo scopo non è stato raggiunto, perché tutto abbiamo, tranne che uno "sportello unico".

Vorrei sottolineare soltanto due temi rispetto a quello che è il nostro profilo di competenza.

Per noi le tariffe aeroportuali non sono fini a se stesse, ma rappresentano uno strumento per garantire la sicurezza. Il fine ultimo dell'attività dell'ENAC, infatti, è garantire da un lato la sicurezza, dall'altro la tutela dei diritti dei passeggeri. Tutto questo avviene anche attraverso la tariffazione, in quanto legata all'ammodernamento delle infrastrutture e al finanziamento dei piani di sviluppo aeroportuale, finalizzati alla realizzazione di strutture che possano essere utilizzate dagli operatori in sicurezza. Da qui la necessità di collegare fortemente l'aspetto tariffario a quello del piano degli investimenti, sia nella

fase della definizione, che nella fase di monitoraggio.

Sicuramente nell'ambito dell'impalcatura normativa che abbiamo di fronte, qualche difficoltà l'avremo perché, se è vero che la norma, da un punto di vista formale, prevede la necessità che le autorità che mantengono la responsabilità in ordine alla definizione dei piani di sviluppo delle infrastrutture debbano comunicare le proprie terminazioni all'Autorità dei trasporti, perché ne tenga conto a livello di definizione tariffaria, è chiaro - l'ha detto poco fa il Presidente Riggio - che si va a spuntare l'arma di pressione, comunque sia, il contro bilanciamento dell'incremento delle risorse con la necessità di finanziare gli sviluppi infrastrutturali che lo Stato decide di attivare negli aeroporti. Evidentemente si va a indebolire la tenuta del sistema.

Il secondo elemento è l'urgenza, come più di qualcuno ha sottolineato. È necessario intervenire immediatamente perché, al di là della notizia giunta nel corso del pomeriggio, del fallimento di Aeradria, è evidente un immobilismo che non ci consente di sapere per il 2014, quindi da qui a un mese e mezzo, quale sarà il regime tariffario degli aeroporti che hanno il contratto di programma in scadenza. Quale sarà la tariffa che andremo ad applicare dal 1° gennaio? Una tariffa che ritorna *ab origine*, al periodo precedente alla conclusione del contratto in programma? Una tariffa, chiamiamola "ponte", che consenta all'Autorità di subentrare e, in una prima fase, di avvalersi evidentemente dell'Ente - lo hanno detto tutti i relatori - come strumento per raggiungere propri fini? Non lo sappiamo in questo momento ed è urgente avere delle indicazioni, come più volte doverosamente detto, a cominciare dal Presidente Riggio, rispetto al percorso da intraprendere, sulla base di una necessaria decisione politica, che non può che essere di competenza del Ministro dei Trasporti.

Chiudo rapidamente, dando solo uno spaccato di ciò che abbiamo fatto da quando il Ministro Lupi ha individuato l'ENAC come autorità *medio tempore*, con l'atto di indirizzo della primavera scorsa. Abbiamo proceduto ad elaborare alcuni modelli tariffari, compreso quello destinato agli aeroporti sotto il milione di passeggeri; li abbiamo messi in consultazione; li abbiamo trasmessi, qualche giorno fa, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e al Ministero dell'Economia per il parere di competenza previsto dalla norma, con

l'obiettivo, evidentemente, di sottoporli alla valutazione e gestione dell'Autorità, nel momento in cui si dichiarerà operativa.

Ci tengo, però, a sottolineare quanto detto in particolare dal Professor Sebastiani nelle osservazioni di oggi, ma non solo. L'autorità *medio tempore*, l'ENAC, ma anche l'autorità a regime, l'Autorità dei trasporti, non hanno mano libera nella definizione degli schemi tariffari previsti dalla norma; non hanno la possibilità di innovare, così come richiederebbe il sistema. La stessa normativa disegna, infatti, una gabbia all'interno della quale l'autorità deve muoversi, che sia l'ENAC o l'Autorità dei trasporti, laddove prevede la necessità di definire modelli tariffari non solo per tipologia, o meglio per numero di passeggeri per aeroporto, ma anche sulla base dei principi della legge 248/2005. Quindi parlare di regime *dual till*, piuttosto che *single till*, o di verifica delle possibili flessibilità da inserire nel sistema, rispetto non solo al livello, ma anche alla tipologia di traffico degli aeroporti, è pressoché impossibile. È stato impossibile per l'ENAC, nella definizione dei modelli tariffari posti in consultazione e sarà impossibile per l'Autorità, a meno che non cambi la norma.

Più di questo non si può aggiungere. Grazie.



PRESIDENZA E DIREZIONE GENERALE

Viale Castro Pretorio, 118 - 00185 Roma
tel. 06 44596-1 fax 06 44596493
www.enac.gov.it

Coordinamento editoriale

Funzione Organizzativa Comunicazione Istituzionale

Finito di stampare nel mese di aprile 2014 da Eurolit srl - Roma



www.enac.gov.it