



CIRCOLARE

SERIE AEROPORTI

Data 7/12/2009

APT-32

IL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE STATALE – GESTIONE E STRUMENTALITA'

L'appartenenza di una Circolare ad una serie specifica è rappresentativa della materia in essa prevalentemente trattata. L'applicabilità o meno della Circolare ai diversi soggetti (operatori, gestori aeroportuali, etc.) deve essere tuttavia desunta dai contenuti di essa..



INDICE

1.PREMESSA E SCOPO	4
2.RUOLI E RESPONSABILITA'	5
3.LA STRUMENTALITA'	6
4.PRECISAZIONI SUL REGIME DEI BENI AEROPORTUALI	7
5.VIGILANZA	9
6.DISPOSIZIONI OPERATIVE	9
7.DECORRENZA	10



1. PREMESSA E SCOPO

L'art. 8 comma 2 del Decreto Legislativo 25 luglio 1997, n. 250 prevede che *“Con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con i Ministri del tesoro e delle finanze, vengono assegnati all'E.N.A.C., in uso gratuito, i beni del demanio aeroportuale per il successivo affidamento dei beni medesimi, secondo i criteri previsti e disciplinati dal regolamento di cui all'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537”*. [...].

Parimenti, il Codice della navigazione, così come revisionato dal Decreto Legislativo 9 maggio 2005, n. 96, e successivamente modificato ed integrato dal Decreto Legislativo 15 marzo 2006, n.151, ha previsto al primo comma dell'art. 693 che: *“I beni del demanio aeronautico [...] sono assegnati all'ENAC in uso gratuito per il successivo affidamento in concessione al gestore aeroportuale.”*

L'Ente, nell'esercizio del proprio ruolo ed al fine di pervenire ad una chiara e diffusa conoscenza delle proprie competenze e responsabilità in materia di strumentalità e gestione dei beni demaniali assegnati, ha elaborato uno studio unitario, complesso ed articolato, finalizzato a costituire un riferimento univoco sulla materia per le proprie strutture territoriali e centrali, e per il settore dell'aviazione civile.

Le risultanze di tale studio, raccolte nell'allegato documento che costituisce parte integrante della presente circolare, sono state sottoposte al parere del Comitato Consultivo Tecnico, Economico e Giuridico dell'Ente, che ha espresso sullo stesso parere favorevole, approvandone modi, contenuti e forma.

La disciplina demaniale, già di per sé molto articolata, diviene elemento di forte sensibilità nel settore aeronautico a causa delle continue connessioni con il territorio durante l'espletamento delle attività di gestione e pianificazione.

Inoltre, l'assetto normativo nazionale incardina le funzioni e le responsabilità sulla materia in più soggetti, potendone da questo derivare sovrapposizioni o carenze di azioni.



2. RUOLI E RESPONSABILITA'

Circa gli ambiti di competenza delle Amministrazioni coinvolte nel processo di qualificazione, gestione e vigilanza dei beni del demanio aeronautico, il documento effettua una disamina delle attribuzioni normative, nonché di quelle statuite a seguito di pronunzia della magistratura contabile in sede di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato.

Volendo riassumere le risultanze delle analisi condotte, pur rinviando al documento allegato per un maggiore approfondimento, si può affermare che i soggetti pubblici coinvolti sono rispettivamente: il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il quale, mediante la *qualificazione*, decreta la destinazione aeronautica del bene pubblico tesa a soddisfare le finalità proprie del trasporto aereo; l'Agenzia del Demanio, per gli aspetti afferenti il diritto dominicale (diritto a trarre reddito) dei beni demaniali, di cui l'Amministrazione finanziaria è istituzionalmente titolare e, infine, l'ENAC, a cui è affidata, *ope legis*, la gestione attiva e vigilanza sull'uso dei beni del demanio aeronautico.

La concessione aeroportuale, rilasciata dall'Amministrazione dello Stato, latamente intesa, in favore del soggetto privato "gestore totale" in relazione ad una verifica dell'idoneità a presiedere efficacemente la sicurezza del trasporto aereo e garantire le risorse necessarie alla gestione dello scalo di competenza, comporta l'affidamento al gestore dei beni demaniali afferenti il sedime aeroportuale. Tale affidamento non risulta limitato alla sola erogazione del servizio pubblico, ma comporta anche lo sviluppo dei beni concessi, fermo restando le previsioni dell'art. 703 del Codice della Navigazione. In tal senso, l'affidamento in concessione di un bene demaniale aeronautico, ai sensi dell'art. 693 del Codice della Navigazione, si differenzia dalla concessione concernente una diversa categoria di bene demaniale.

3. LA STRUMENTALITA'

L'analisi sviluppata nel documento consente di definire il concetto di aeroporto quale "sistema", evidenziando in modo più immediato il ruolo strumentale di quelle infrastrutture ed attività cosiddette "non aeronautiche", aventi come destinazione d'uso attività necessariamente destinate al soddisfacimento delle esigenze dei passeggeri o degli operatori aeroportuali, o comunque strettamente connesse alla gestione del sistema aeroporto, il cui uso è finalizzato alla produzione di quel reddito necessario a sostenere lo sviluppo dell'aeroporto.

Si precisa che il concetto di strumentalità non è da intendersi in un'accezione assoluta; nel Codice della navigazione, infatti, il legislatore fa riferimento ad una valutazione di strumentalità alla "*navigazione aerea*" per specificare l'appartenenza al demanio aeronautico di quelle costruzioni o impianti che, ancorché al di fuori del sedime dell'aeroporto, siano comunque strumentali al servizio della navigazione aerea (cfr. art. 692 lett. b), mentre, nel comma 3 del successivo art. 693, nel dettare i criteri di individuazione dei beni del demanio militare aeronautico "*da destinare all'aviazione civile*", parla diversamente di strumentalità "*al trasporto aereo*" riferendosi a quei beni appartenenti al sedime dell'aeroporto che, a diverso titolo, siano in possesso di caratteristiche atte a soddisfare le finalità proprie del trasporto aereo.

Il perfezionamento di tali concetti ha trovato piena e coerente attuazione durante le attività propedeutiche al cambio di *status* di interi aeroporti, transitati dal demanio militare a quello civile, ed ha permesso di mettere a fuoco i percorsi logici e le motivazioni da porre alla base delle determinazioni in tema di strumentalità. Ciò, inoltre, ha consentito una chiara definizione delle posizioni delle Amministrazioni coinvolte, e precisamente, l'Ente deputato a certificare la strumentalità dei beni in relazione alle funzioni, ruolo e sviluppo dell'aeroporto, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti incaricato ad esercitare una funzione di garanzia e tutela sull'operato dell'Ente, assumendosi l'onere della qualificazione del bene, l'Agenzia del Demanio competente a vigilare e dare certezza del corretto svolgimento dell'intero processo.

4. PRECISAZIONI SUL REGIME DEI BENI AEROPORTUALI

Si premette che per *sedime aeroportuale* deve intendersi l'insieme delle aree finalizzate a soddisfare le finalità pubbliche del trasporto aereo, così come individuate nel Piano di Sviluppo Aeroportuale (PSA) ad esclusione dei beni di cui all'art. 692, lettera b, del Codice della Navigazione.

Il Piano di Sviluppo Aeroportuale è il documento che individua e sancisce l'attitudine, ed al contempo, la necessità di un bene a soddisfare le finalità pubbliche del trasporto aereo (*strumentalità*).

Giova ricordare che tale documento, ai sensi dell'art. 1 comma 6 del D.L. 28 giugno 1995, n. 251, convertito con modificazioni con L. 3 agosto 1995, n. 351, rappresenta lo strumento pubblicistico che incide urbanisticamente sul territorio, comportando *dichiarazione di pubblica utilità* preordinata all'esproprio per le aree private in esso ricomprese¹.

Per le motivazioni dianzi esposte, la presente circolare e l'annesso documento riconoscono valenza "*demaniale*" a tutte le aree che entrano a far parte del sedime aeroportuale.

Resta ferma la possibilità per il gestore di acquisire al proprio patrimonio aree non strumentali al trasporto aereo, e quindi non incluse nel Piano di Sviluppo aeroportuale, da destinare ad attività correlate a quelle aeroportuali.

Alla luce di difformi comportamenti operati nel recente passato da parte dei gestori totali nella gestione patrimoniale di beni acquisiti, o realizzati, dagli stessi in autofinanziamento o con fondi pubblici, si ritiene opportuno definire una casistica che precisi gli adempimenti dei Gestori e dell'Ente, fissando le relative procedure da espletare.

a) ampliamento del sedime aeroportuale su aree private

La previsione, in seno al Piano di Sviluppo di un aeroporto, di ampliamento del sedime aeroportuale su aree di proprietà privata è possibile con il passaggio delle stesse al demanio aeronautico dello Stato.

Tale passaggio di aree può avvenire a seguito di acquisto/esproprio, eseguito in nome e per conto del demanio dello Stato, anche mediante la cessione di aree di proprietà del gestore.

In quest'ultimo caso gli oneri sostenuti dal gestore per l'acquisto delle aree, opportunamente congruiti, potranno essere considerati ai fini tariffari.

¹ cfr. art.1 comma 6 del D.L. 28 giugno 1995, n. 251: "*I Piani di Sviluppo Aeroportuale, [...] comprendono la verifica di compatibilità urbanistica e comportano dichiarazione di pubblica utilità, nonché di indifferibilità e di urgenza, e variante agli strumenti urbanistici esistenti. l'approvazione di detti piani comprende ed assorbe, a tutti gli effetti, la verifica di conformità urbanistica delle singole opere in essi contenute*".

b) beni realizzati o acquisiti dai Gestori totali

Ai sensi dell'art.703 del vigente Codice della navigazione, le opere realizzate dal gestore sul sedime demaniale appartengono al suo patrimonio fino alla cessazione della concessione.

Tale previsione va riferita ai soli beni realizzati sul sedime demaniale, in autofinanziamento, dal gestore o dai suoi subconcessionari.

La realizzazione o l'acquisizione di beni da parte del gestore con risorse pubbliche, avviene in nome e per conto del demanio dello Stato.

In tal caso la legittimità dell'operazione è assicurata dalla contestuale trascrizione presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari e dalla conseguente voltura catastale in favore del demanio dello Stato (*Demanio Pubblico dello Stato – Ramo trasporti, Aviazione Civile; C.F. 80207790587*).

Qualora non fosse stato adottato tale criterio e si fosse proceduto ad intestare aree o fabbricati a soggetti diversi dal demanio dello Stato, occorre provvedere, senza ritardo, alla necessaria voltura catastale e modifica della trascrizione presso la conservatoria dei registri immobiliari².

c) beni realizzati in autofinanziamento da parte dei Concessionari diretti

Ai beni realizzati in autofinanziamento da parte dei Concessionari diretti, in mancanza di specifica disciplina e nelle more dell'affidamento della gestione totale, sono applicate per estensione le disposizioni previste dal Codice della navigazione per le concessioni marittime.

In ottemperanza al comma 5 dell'art. 703 cod. nav., è possibile che il gestore aeroportuale si impegni negli ultimi anni della concessione all'acquisizione di terreni e/o realizzazione di opere non amovibili da conferire al demanio aeronautico, che non potrebbero trovare compiuto ed integrale ammortamento, a fronte del diritto a ricevere dal concessionario subentrante, il valore contabile residuo non ammortizzato. Tale diritto non sussiste in caso di cessazione della concessione per decadenza.

In sede di collaudo tecnico-amministrativo delle opere aeroportuali, la commissione di collaudo appositamente nominata è tenuta a verificare l'avvenuta trascrizione presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari e la conseguente voltura catastale in favore del demanio dello Stato, nei casi e secondo le modalità previste nella precedente casistica.

² cfr. Circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti – Direzione Generale per le Infrastrutture della Navigazione Marittima ed Interna, prot. n. DEM1/2036 del 18 novembre 2004.

5. VIGILANZA

Il D.P.R. 13 luglio 1998, n. 367, prevede l'esercizio da parte dell'Enac dei compiti di vigilanza sul corretto impiego dei beni appartenenti al demanio aeronautico.

Tali attività, dopo la preliminare fase di affidamento in concessione al gestore, si concretizzano:

- nell'esercizio della vigilanza sul corretto utilizzo del bene;
- nella gestione dominicale della sua evoluzione temporale;
- nella strutturazione dell'organizzazione preposta allo svolgimento di tali attività.

Il citato Decreto dispone, infatti, che per i beni appartenenti al demanio aeronautico, le funzioni previste dall'art. 2 (*vigilanza sul corretto utilizzo dei beni e individuazione degli incaricati dell'attività di vigilanza*), dall'art. 3 (*natura degli accertamenti*), dall'art. 4 (*programmazione dell'attività di vigilanza*), e dall'art. 5 (*procedimenti di tutela*), siano svolte dall'autorità aeronautica.

Tali funzioni, le cui disposizioni operative sono descritte nel successivo paragrafo, vengono attribuite dal citato D.P.R. anche al direttore dell'Ufficio del Territorio, oggi Filiale dell'Agenzia del Demanio.

6. DISPOSIZIONI OPERATIVE

Le Direzioni Aeroportuali sono tenute a verificare la compatibilità con il PSA nel rilascio delle concessioni dirette o, altresì, vigilare *affinché le subconcessioni rilasciate dal gestore rispondano alle finalità di pubblico interesse sottese all'affidamento della concessione di gestione dell'aeroporto*.

Negli altri casi, le valutazioni del possesso dei requisiti di strumentalità nell'uso di un bene aeroportuale vengono effettuate dalla Direzione Pianificazione Aeroportuale e, pertanto, ad essa vanno indirizzate le richieste per l'acquisizione del relativo parere.

L'analisi degli aspetti che caratterizzano la strumentalità di un bene demaniale aeronautico è trattata in seno all'allegato documento ed, in particolare, al capitolo 4.

La vigilanza, ai sensi del D.P.R. 13 Luglio 1998, n. 367, è operata dalle Direzioni Aeroportuali, le quali riportano alla Direzione Pianificazione Aeroportuale le risultanze dell'espletamento di tale attività.



Circolare

APT-32

Il Demanio Aeronautico Civile Statale – Gestione e Strumentalità

7/12/2009

pag. 10 di 10

7.DECORRENZA

La presente Circolare entra in vigore dalla data di emissione ed è applicabile agli eventuali procedimenti in corso.

Il Direttore Generale
Dott. Alessio Quaranta

Allegato: Il Demanio Aeronautico Civile statale – Gestione e Strumentalità

IL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE STATALE

GESTIONE E STRUMENTALITÀ

IL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE STATALE

GESTIONE E STRUMENTALITÀ

Rev. 1

Data: Novembre 2008

Elaborazione: Ing. Marco Trombetti

Controllo:
Il Direttore Pianificazione Aeroportuale Ing. Mauro Diez

Verifica:
il Direttore Centrale Regolazione Aeroporti Ing. Alessandro Cardì

PREMESSA	4
1. IL DEMANIO PUBBLICO	5
1.1. <i>PRINCIPI GENERALI</i>	5
2. IL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE	6
2.1. <i>L'ASSEGNAZIONE DEI BENI DEL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE</i>	7
2.2. <i>IL CONCETTO DI "USO GRATUITO" DEL BENE DEMANIALE</i>	9
2.3. <i>GLI AMBITI DI COMPETENZA DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE</i>	9
2.4. <i>REQUISITI DEI BENI APPARTENENTI AL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE</i>	11
3. IL CONCETTO DI "STRUMENTALITÀ" DEL BENE DEMANIALE AERONAUTICO CIVILE	13
3.1. <i>INQUADRAMENTO STORICO</i>	13
3.2. <i>IL REGIME DEI BENI PUBBLICI TRADIZIONALE</i>	15
3.3. <i>PRINCIPI COMUNITARI, ORIENTAMENTI GIURIPRUDENZIALI E SENTENZE SULLA GESTIONE DEI BENI DEL DEMANIO AERONAUTICO</i>	16
3.4. <i>IL SISTEMA AEROPORTO</i>	19
4. GLI ASPETTI DELLA STRUMENTALITÀ.....	22
4.1. <i>RELAZIONE FISICA</i>	22
4.2. <i>RAPPORTO FUNZIONALE DI PRESTAZIONE GLOBALE</i>	23
4.3. <i>RUOLO E RESPONSABILITÀ DEL GESTORE SULL'INTERO SISTEMA</i>	24
4.4. <i>VALENZA NELLE PREVISIONI ECONOMICHE DI POTENZIAMENTO INFRASTRUTTURALE</i>	24
5. CONCLUSIONI	24

PREMESSA

Nel sistema ereditato dal diritto francese¹ l'uso del bene pubblico era inscindibilmente legato al regime della proprietà pubblica ed i riflessi di tale concezione sono tuttora presenti negli articoli 41 e 42 della vigente Costituzione e negli articoli da 822 a 830 del Codice civile.

In base al principio comunitario di sussidiarietà orizzontale secondo cui i privati, se più idonei, possono realizzare attività di interesse generale, negli ultimi anni si è fatto strada il concetto che i pubblici interessi possono essere curati e perseguiti anche tramite il concomitante interesse privato.

Conseguentemente, molteplici disposizioni normative, comunitarie e nazionali, sono intervenute in merito alla regolamentazione di quei servizi pubblici aventi come presupposto l'esistenza di beni strumentali di grande complessità, dettando regole precise a carico del soggetto pubblico proprietario del bene e del gestore della infrastruttura a *rete*.

Tali interventi normativi hanno determinato una generale riallocazione delle competenze in materia di gestione dei beni demaniali statali, tra i vari soggetti pubblici coinvolti.

Tra quelli che a vario titolo intervengono nell'ambito del generale processo di *gestione* dei beni appartenenti al cosiddetto *demanio aeronautico civile statale*, possono sicuramente individuarsi l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e l'Agenzia del Demanio.

Giova a tal proposito evidenziare che:

- ✓ l'**ENAC** è istituito con D.lgs. n. 250 del 25 luglio 1997 come Ente pubblico non economico destinato ad assorbire le funzioni amministrative e tecniche già attribuite alla Direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti (DGAC), al Registro aeronautico italiano (RAI) e all'Ente nazionale della gente dell'aria (ENGA) (art. 2 co. 1);
- ✓ il **Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti**, esercita funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo sull'attività dell'ENAC², funzioni che, non potendosi di principio tradursi nell'esercizio di un'amministrazione attiva, sono rivolte alla verifica di rispondenza dell'attività dell'Ente ai fini pubblici per i quali è stato istituito, nonché alla verifica di conformità dei criteri di azione amministrativa agli indirizzi del Ministro;

¹ v. Cerulli Irelli "Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni" in Annuario 2003 della Associazione italiana dei Professori di diritto amministrativo Giuffrè 2004

² cfr. art. 1 co. 2 del n. 250 del 25 luglio 1997

- ✓ l'**Agenzia del Demanio**, istituita come Agenzia fiscale con il D.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999 e poi trasformata in Ente pubblico economico dal D.Lgs. n. 173 del 3 luglio 2003, ha il compito di amministrare i beni dello Stato³, funzione precedentemente esercitata dal Ministero delle Finanze e per esso dalla Direzione Generale del Demanio.

1. IL DEMANIO PUBBLICO

1.1. PRINCIPI GENERALI

La enumerazione dei beni demaniali è stabilita dall'art. 822 del codice civile, dal quale discende la usuale distinzione in:

- **Demanio necessario:** Marittimo; Idrico; Militare;
- **Demanio accidentale:** Stradale, Ferroviario; Aeronautico; Storico, Archeologico, Artistico;

Da tale distinzione la prassi amministrativa ha fatto discendere una **classificazione per destinazione amministrativa**, secondo la quale, ad esempio, i beni demaniali destinati al soddisfacimento del trasporto aereo civile, appartenenti al cosiddetto *demanio aeronautico civile*, sono collocati nella categoria del *Demanio Pubblico dello Stato – ramo trasporti – aviazione civile*⁴, mentre quelli del *demanio aeronautico militare* sono collocati nella categoria del *Demanio Pubblico dello Stato – ramo difesa – aeronautica militare*, ecc.

E' solo il caso di osservare che una tale **classificazione** non va confusa con il criterio di individuazione dell'Ente preposto alla gestione della singola categoria demaniale.

Invero, il criterio della individuazione dell'Amministrazione dello Stato, alla quale compete amministrare e quindi gestire, secondo i principi di economicità e produttività, la singola categoria dei beni demaniali, va determinato alla luce ed in conformità della norma contenuta nell'art. 1 del R.D. 18 novembre 1923, n.2440, recante "*Disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*".

Il citato articolo prevede, infatti, che "*i beni immobili dello Stato, tanto pubblici quanto posseduti a titolo di privata proprietà – e cioè sia del demanio pubblico che del patrimonio – sono amministrati a cura del Ministero delle Finanze, salvo le eccezioni stabilite da leggi speciali*".

³ cfr. art. 65 del D.Lgs. n. 300 del 30 luglio 1999

⁴ v., ad es., il D.M. del 3 agosto 2007, di trasferimento dal demanio militare aeronautico a quello civile dell'aeroporto di Brescia – Montichiari

Fra le eccezioni alla competenza generale del Ministero delle Finanze (Agenzia del Demanio) ad amministrare i beni statali, contemplate dalla richiamata legge di contabilità generale dello Stato, rientrano:⁵

- le **Amministrazioni o Aziende autonome statali**, le quali amministrano direttamente i beni per la cui gestione speciale sono costituite o che servono come mezzo o strumento per il raggiungimento dei loro fini (un esempio è la gestione del cosiddetto “demanio ferroviario” trasferito dal dicembre 1997 alla società Ferrovie dello Stato S.p.A.)
- il **demanio marittimo**, già amministrato dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione - Direzione Generale del Demanio Marittimo e dei Porti – Capitanerie di Porto, ed ora amministrato dalle Regioni e dagli altri Enti locali, così come stabilito dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art.105;
- il **demanio storico, artistico, archeologico**, alla cui gestione provvede anche il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, così come previsto dalla legge n.4 del 14.1.1993;
- il **demanio militare**, ivi compresi gli aeroporti militari, che è amministrato dal Ministero della Difesa - GENIODIFE;
- il **demanio idrico**, la cui gestione è stata attribuita dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 (art. 86 e segg.) alle Regioni ed agli altri Enti locali;
- i **beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica**, che sono amministrati dal Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica;
- il **demanio aeronautico civile**, già amministrato dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione (Direzione Generale dell’Aviazione Civile), è assegnato all’ENAC, in uso gratuito, dal comma 2 art. 8 del D.Lgs. n.250 del 25 luglio 1997⁶.

2. IL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE

L’art. 692 del Codice della Navigazione afferma che al demanio aeronautico civile statale appartengono “*gli aeroporti civili appartenenti allo Stato*” (cfr. lettera a), nonché “*ogni costruzione o impianto appartenente allo Stato strumentalmente destinato al servizio della navigazione aerea*” (cfr. lettera b).

⁵ Domenico Guercia: *La vigilanza sui beni immobili statali: D.P.R. 13 luglio 1998, n. 367*, in Rivista n.1/1999 del Dipartimento del Territorio – Ministero delle Finanze.

⁶ Tale disposizione è stata recepita anche dall’art. 693 del Codice della Navigazione, così come modificato dal D.Lgs. n. 96 del 9 maggio 2005, di revisione della parte aeronautica del Codice della Navigazione.

L'articolo individua, pertanto, due distinti gruppi di beni che vengono specificati nelle lettere a) e b).

Al primo gruppo appartengono gli aeroporti civili di proprietà dello Stato (cfr. lett. a), e al secondo tutti quei dispositivi di ausilio alla navigazione aerea (cfr. lett. b) che, ancorché al di fuori del sedime dell'aeroporto, rappresentano comunque costruzioni o impianti strumentali al servizio della navigazione aerea e che quindi, se appartenenti allo Stato, debbono essere parimenti tutelati con il vincolo proprio del demanio pubblico.

In quest'ultimo gruppo, ad esempio, rientrano i *VOR (Vhf Omnidirectional Range)* o gli aiuti visivi alla navigazione aerea (*sentieri di avvicinamento*), etc.

La volontà di specificare i beni del demanio aeronautico nei gruppi individuati dalle lettere a) e b) risulta ancora più evidente dalla lettura coordinata della lett. b) dell'art. 692 dianzi citato con il comma 3 del successivo art. 693, così come modificato dal Decreto Legislativo 15 marzo 2006 n° 151.

Nel comma 3 in esame, il Legislatore, nel dettare i criteri di individuazione dei beni del demanio militare aeronautico, "*non più funzionali ai fini militari e da destinare all'aviazione civile*", utilizza la generale accezione di beni strumentali "*al trasporto aereo*" (nell'art. 692 si parla, invece, di beni strumentali alla "*navigazione aerea*"), volendo chiaramente ricomprendere in tale insieme tutti quei beni che, a diverso titolo, posseggono delle caratteristiche atte a soddisfare le finalità proprie del trasporto aereo.

Occorre, a tal uopo, precisare che al settore della *navigazione aerea* afferiscono le attività finalizzate alle sole operazioni di volo, mentre con la definizione di *trasporto aereo* si intende abbracciare l'insieme delle attività necessarie a realizzare la mobilità del passeggero e delle merci.

Per quanto detto, appare di tutta evidenza che la categoria dei *beni strumentali alla navigazione aerea*, di cui alla lett. b) del ripetuto art.692, se appartenente allo Stato, rappresenta un sottoinsieme separato dell'*intero* dei beni strumentali al trasporto aereo e, conseguentemente, un sottoinsieme dei beni del demanio aeronautico civile statale.

2.1. L'ASSEGNAZIONE DEI BENI DEL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE

Particolare attenzione merita la norma contenuta nel primo comma dell'art. 693 del citato Codice, che così testualmente recita:

"I beni del demanio aeronautico [...] sono assegnati all'ENAC in uso gratuito per il successivo affidamento in concessione al gestore aeroportuale."

E' opportuno soffermarsi brevemente sulla portata di questa disposizione e, precisamente, sulla posizione avanzata da taluni di interpretare la stessa configurando in capo all'Enac una competenza puramente tecnico-

amministrativa, preordinata esclusivamente al perfezionamento delle procedure di affidamento, e tale da non prevedere alcuno stacco temporale tra l'assegnazione del bene all'Enac e il successivo affidamento dello stesso in concessione totale a terzi.

Una tale interpretazione non risponde certamente allo spirito della legge né alle competenze attribuite all'Enac dalla normativa vigente come è possibile rilevare dai seguenti atti aventi forza di legge o di natura regolamentare:

- l'art. 11 del D.lgs. 250/97 include *“i provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare”* tra quelli sottoposti al regime di controllo preventivo da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. E' pacifico che compete all'ENAC disporre dei beni del demanio aeronautico, salvo il controllo ministeriale da esercitarsi con le modalità di cui al comma 3 dello stesso art. 11 (termine breve decorso il quale si forma il silenzio – assenso; richiesta di riesame superabile con un voto a maggioranza assoluta del C.d.A. dell'Ente);
- la Circolare n. 12479 AC del 20 ottobre 1999, emanata dal Ministro dei Trasporti e della Navigazione pro tempore ai sensi dell'art. 17 del regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10, comma 13, della legge della legge 24 dicembre 1993, n. 537:
 - all'art. 5, attribuisce al Dipartimento per l'aviazione civile, che all'uopo si avvale dell'ENAC, l'espletamento delle funzioni di vigilanza *“[...] sull'attività delle gestioni aeroportuali verificando che essa si svolga nel rispetto della disciplina stabilita dal regolamento, dalla convenzione e dal contratto di programma, con particolare attenzione al rispetto dei principi di sicurezza, efficienza ed efficacia, economicità [...]”*;
 - all'art. 3, prevede la possibilità di affidamento in subconcessione di aree e locali destinati alle attività aeronautiche, individuando l'ENAC quale soggetto autorizzatore.
- il D.P.R. 13 Luglio 1998, n. 367, uno dei provvedimenti emanati dal Governo in attuazione della c.d. *“Riforma Bassanini”*, ribadisce che, riguardo ai beni appartenenti al demanio aeronautico, le funzioni previste dall'art. 2 (compiti dell'ufficio del territorio), dall'art. 3 (*natura degli accertamenti*), dall'art. 4 (*programmazione dell'attività di vigilanza*) e dall'art. 5 (*procedimenti di tutela*) sono svolte dall'Autorità aeronautica, oggi individuabile, ai sensi dell'art. 687 cod. nav., in ENAC. Tale funzione di vigilanza è attribuita anche al direttore dell'ufficio del territorio, oggi Agenzia del Demanio.

“[...] Si precisa, in proposito, che il riferimento ai beni del demanio aeronautico non può che riguardare gli aeroporti interamente civili e quelli militari aperti al traffico civile (c.d. aeroporti misti), la cui gestione è stata curata dalla Direzione Generale dell'Aviazione Civile e dalle dipendenti

Direzioni di Circoscrizione aeroportuale, fino all'attivazione dell'Ente nazionale per l'Aviazione Civile (E.N.A.C.) [...].⁷

Da quanto detto, pertanto, è chiaro che l'espletamento delle funzioni di *vigilanza* non può prescindere dalla verifica del corretto utilizzo del bene demaniale per i fini pubblici cui è destinato né, tantomeno, prescindere dall'interessare, durante l'intero arco di vita del bene, tutte le fasi di gestione e di tutela della sua naturale evoluzione, comprese le eventuali annessioni (per esproprio o per cessione), o dismissioni, e finanche il suo aggiornamento catastale.

In sostanza, è da evidenziare che una diversa posizione non trova fondamento in alcuna normativa vigente in materia di gestione e tutela dei beni del demanio aeronautico civile.

2.2. IL CONCETTO DI “USO GRATUITO” DEL BENE DEMANIALE

In merito alla portata del concetto di assegnazione “*in uso gratuito*” presente nell'art. 693 cod. nav., è opportuno richiamare la sentenza della Cassazione civile, sez. I, del 7 dic. 2000, n. 15546, la quale, per il caso di assegnazione, in uso gratuito, di un bene demaniale per l'esercizio di un servizio governativo, afferma l'impossibilità anche da parte del Ministero delle Finanze (ora Agenzia del Demanio) di ingerirsi nell'amministrazione del bene stesso che spetta invece al solo assegnatario, facendo emergere chiara l'attribuzione all'Amministrazione usuaria dei compiti di *gestione attiva* del bene demaniale, per la realizzazione degli scopi cui è finalizzata l'assegnazione.

Il citato pronunciamento - che, giova sottolineare, è riferito al caso di beni demaniali assegnati, in uso gratuito, mediante un provvedimento amministrativo di concessione - è da considerarsi a maggior ragione valido per i beni appartenenti al demanio aeronautico assegnati, in uso gratuito, *ope legis*.

Da quanto detto emerge, in maniera chiara ed in via esclusiva, la competenza in capo all'ENAC nella gestione attiva dei beni del demanio aeronautico, competenza precedentemente esercitata dalla ex Direzione Generale dell'Aviazione Civile (*Ufficio 22 - Lavori e Demanio*) e che ora, pena ammonimenti da parte dell'Organo vigilante, deve essere esercitata dall'ENAC in ogni fase di amministrazione dei beni.

2.3. GLI AMBITI DI COMPETENZA DELLE ALTRE AMMINISTRAZIONI COINVOLTE

Circa gli ambiti di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Agenzia del Demanio in materia di gestione del demanio aeronautico civile,

⁷ Domenico Guercia: *La vigilanza sui beni immobili statali: D.P.R. 13 luglio 1998, n. 367*, in Rivista n.1/1999 del Dipartimento del Territorio – Ministero delle Finanze.

va ricordato che questi hanno trovato una loro precisa definizione all'interno di una importante decisione della Corte dei Conti (decisione n. 18/2002/P, Sez. controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, 26/9/2002) relativamente al demanio marittimo.

L'esame della Corte dei Conti si è concentrato sulla legittimità dell'intervento, a *titolo di concerto*, dell'Agenzia del Demanio nella sottoscrizione di alcuni provvedimenti per il "*trasferimento*" di cespiti demaniali marittimi dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato.

Nell'esaminare la questione, la Corte ha così avuto modo di osservare relativamente ai beni demaniali: "*la valutazione della permanenza della connotazione di demanialità e della strumentalità del bene rispetto al soddisfacimento del corrispondente interesse pubblico non può che permanere radicata in capo a quel settore della P.A. che ne ha la titolarità, specie quando trattasi di ambiti di particolare rilievo storico-culturale o socioeconomico che investono la sicurezza e la funzionalità di infrastrutture, reti ed aeroporti*".

Alla luce di quanto sopra, la Corte dei Conti ha riconosciuto la sussistenza della competenza in capo alla Agenzia del Demanio a sottoscrivere – a *titolo di concerto* – gli atti di sdemanializzazione, competenza prima intestata al Ministero delle Finanze – Direzione Generale del Demanio.

Ciò significa, quindi, che all'Agenzia sono attribuite competenze che non travalicano quelle già riservate al Ministero delle Finanze e che non comprendono la *qualificazione* dei beni in parola, la quale permane nell'ambito di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Compete al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, pertanto, decretare la perdita della demanialità di un bene mediante l'atto amministrativo di sclassifica, solo dopo, però, aver accertato che lo stesso abbia perso i caratteri costitutivi della demanialità⁸, mediante l'acquisizione del parere dell'Enac, quale organo tecnico competente alla regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale ai sensi del comma 1, lettera g, art. 2 del Decreto Legislativo 25 luglio 1997, n. 250.

Sulla base di tali considerazioni la Corte dei Conti ha stabilito, nel caso in parola, che "*le funzioni demandate all'Agenzia del Demanio si svolgono sul presupposto della disponibilità del bene conseguente alla cessazione di utilità per i pubblici usi, espressa nei casi in esame dal predetto Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, non potendo la medesima Agenzia, deputata alla gestione amministrativa dei beni e relative pertinenze, assumere valutazioni in ordine alla loro qualificazione in sostituzione dell'autorità statale*".

8 v. art. 829 cod. civ.

2.4. REQUISITI DEI BENI APPARTENENTI AL DEMANIO AERONAUTICO CIVILE

In generale, come è noto, si definiscono **demaniali** quei beni che per natura o per espressa disposizione di legge servono in modo diretto e immediato a soddisfare bisogni collettivi, per cui sono sottoposti a speciali vincoli.

Invece, si definiscono **patrimoniali** tutti quei beni diversi da quelli demaniali, beni cioè che, pur essendo anch'essi preordinati in modo indiretto o anche diretto al pubblico interesse, tuttavia non rivestono un carattere tale da richiedere l'assoggettamento al regime speciale dei beni demaniali.

Questi ultimi beni, se appartenenti al *patrimonio disponibile*, risultano liberamente alienabili, pignorabili, usucapibili, potendo assumere qualsiasi destinazione anche diversa dall'uso pubblico.

Diversamente i beni appartenenti al *patrimonio indisponibile*, godono della tutela prevista dall'art. 828 del cod. civ.

L'innovato Codice della navigazione, come detto, stabilisce all'art. 692 i beni che fanno parte del demanio aeronautico civile statale.

Tali beni appartengono alla categoria del cosiddetto *demanio accidentale*, rientrano, cioè, tra quei beni che possono appartenere anche ad altri soggetti ma, se appartengono allo Stato, sono beni demaniali.

Si può quindi affermare che, perché un bene appartenga al demanio aeronautico statale civile, sono necessarie due condizioni:

- 1) che lo Stato sia proprietario del bene;
- 2) che lo Stato "manifesti la volontà" di destinare il bene al servizio del trasporto aereo civile.

L'origine della demanialità dei beni del demanio aeronautico civile, quindi, a differenza di quella del demanio *necessario* che discende *ex lege* per il fatto della sola esistenza del bene in natura, necessita anche di una *qualificazione*.

L'Amministrazione competente (il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), pertanto, dopo aver accertato che il bene posseda i caratteri costitutivi della demanialità sanciti dalla legge, ne deve dichiarare la demanialità mediante un atto amministrativo di qualificazione.

Tale qualificazione può essere *espresa* o *tacita*.

Nel primo caso è l'atto amministrativo ad enunciare testualmente la qualità demaniale del bene, nel secondo, invece, la destinazione ad un pubblico servizio non si rinviene in provvedimenti *ad hoc*, *ex se* di natura costitutiva, bensì si evince da atti e/o comportamenti ricognitivi della volontà maturata *aliunde* della P.A. (es. bando di appalto per costruire un aeroporto).

La dottrina, pertanto, attribuisce carattere dichiarativo alla qualificazione nel senso che la qualificazione registra eventi maturati prima e al di fuori di essa.⁹

Alla stessa stregua, la cessazione della demanialità dipende dalla cessazione della destinazione del bene ad assolvere a quel pubblico servizio.

Anche in questo caso l'atto previsto dall'art. 829 del cod. civ., che incide in maniera sostanziale e definitiva sulla natura giuridica del bene determinandone il passaggio alla categoria dei beni patrimoniali, si ritiene abbia effetto dichiarativo¹⁰.

L'orientamento della generalità della dottrina e della giurisprudenza, infatti, attribuisce una natura meramente dichiarativa e *non costitutiva* a tale atto¹¹, facendo discendere che la perdita del requisito della demanialità di un bene non derivi da una manifestazione esplicita, o da una valutazione discrezionale dell'amministrazione, ma, bensì, dal dato obiettivo della perdita dei requisiti richiesti.

Ciò presuppone una ricognizione di una volontà preesistente, desumibile anche da meri comportamenti della P.A. incompatibili con l'uso pubblico¹², avendo l'atto la sola funzione di garantire certezza delle situazioni giuridiche.

L'atto amministrativo di *sclassifica* o *sdemanializzazione*, quindi, non dispone la perdita di demanialità del bene, bensì la accerta e la fa constare, tanto che la stessa può cessare anche in assenza di una dichiarazione della P.A. (sdemanializzazione tacita), purché, “ [...] il venir meno della destinazione del bene all'uso pubblico risulti da atti univoci e concludenti, incompatibili con la volontà di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico.”^{13 14}

Per quanto detto, quindi, l'inserimento o l'esclusione di un bene dalla categoria del demanio accidentale quale quella del demanio aeronautico, deriva non già dalla sua sola esistenza in natura, come avviene invece per i beni del demanio

⁹ v. M.S. Giannini: “I beni pubblici” Roma 1963.

¹⁰ v. Cerulli Irelli: “Proprietà pubblica e diritti collettivi”.

¹¹ v. (Cass. 20 dicembre 1947, n.1718; Cass. 5 maggio 1951, n. 1065; Cass. 18 marzo 1981, n.1603; Cass. Sez. I, n. 2635 del 04-03-1993).

¹² v. Renna: “La regolazione dei beni a destinazione pubblica” Giuffrè

¹³ v.: Cass., sez. II, 13 febbraio 1967, n. 2566 (“Ad eccezione dei beni del demanio marittimo - i quali, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., possono essere sdemanializzati soltanto con decreto del ministro della Marina mercantile in concerto con quello delle Finanze - per gli altri beni del demanio accidentale la demanialità cessa con il venir meno della destinazione all'uso pubblico, indipendentemente da un atto espresso dell'amministrazione. L'atto di sclassificazione - come risulta dalla stessa letterale formulazione dell'art. 829 cod. civ. - ha un'efficacia meramente dichiarativa, nell'interesse della certezza delle situazioni giuridiche. Di qui l'ammissibilità nell'ordinamento vigente della c.d. sdemanializzazione tacita, la quale, però, deve risultare da atti univoci e concludenti dell'amministrazione, incompatibili con la volontà di conservare la destinazione del bene all'uso pubblico”).

¹⁴ E' esclusa anche la sdemanializzazione tacita dei beni del demanio idrico, come espressamente previsto dall'art. 947, comma 3, cod. civ.

necessario¹⁵ ma, bensì, dalla “registrazione” della volontà dell'uomo di averlo realizzato per quelle finalità o, viceversa, di volerlo destinare ad altri fini.

Tale registrazione, che non può che derivare, nell'uno e nell'altro caso, da un esplicito e motivato pronunciamento dell'Enac, deve essere formalmente decretata dal Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti al fine di dare certezza delle situazioni giuridiche in essere, a tutela e garanzia dei terzi e degli Enti pubblici territoriali.

Da tutto quanto sopra esposto, pertanto, appare evidente che gli ambiti di competenza nella gestione di un bene appartenente al *demanio aeronautico statale civile*, sono ripartiti tra:

- il soggetto che ne rappresenta la proprietà,
- il soggetto che, mediante la *qualificazione*, ne decreta la destinazione d'uso tesa a soddisfare le finalità del trasporto aereo,
- il soggetto a cui è affidata la gestione attiva del bene.

Si può, pertanto, certamente affermare che dette competenze sono rispettivamente ricoperte dall'Agenzia del Demanio, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dall'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

3. IL CONCETTO DI “STRUMENTALITÀ” DEL BENE DEMANIALE AERONAUTICO CIVILE

3.1. INQUADRAMENTO STORICO

A partire dagli anni '90, assistiamo ai primi interventi finalizzati a modificare la Pubblica Amministrazione nell'intento di migliorarne la struttura organizzativa e renderne più efficiente ed economica l'attività. Viene introdotto il principio di separazione tra funzioni e compiti degli Organi di governo e degli Organi di gestione amministrativa, prima timidamente con la L. 8 giugno 1990, n. 142, poi come canone generale dell'organizzazione amministrativa con il D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29.

Quindi, se da un lato assistiamo ad una razionalizzazione dell'assetto organizzativo della P.A. mirato ad una riduzione del costo delle strutture, dall'altro, la volontà di “privatizzazione”, intesa come “ritrazione” del pubblico dai settori economico-sociali non proficuamente occupati, favorisce un processo riorganizzativo delle Amministrazioni verso modelli strutturali quanto più possibile funzionali agli obiettivi direttamente stabiliti dalle stesse.

¹⁵ Fanno eccezione i beni del demanio militare che non sono, ovviamente, di origine naturale.

Nell'ambito di un complessivo intervento organizzativo della P.A., non poteva prescindere dalla razionalizzazione dei criteri e delle metodologie di approvvigionamento, mantenimento ed utilizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, quanto meno per realizzare un ritorno economico capace di pareggiare gli oneri della sua mera conservazione¹⁶.

Come già precedentemente affermato, nel sistema ereditato dal diritto francese l'uso del bene pubblico era inscindibilmente legato al regime della proprietà pubblica; inoltre, mentre nel passato veniva data maggiore rilevanza ai beni pubblici destinati ad un utilizzo collettivo, rientranti per lo più nel cosiddetto demanio naturale (spiagge, porti, acque, etc.), progressivamente lo sviluppo dell'economia e l'affermarsi di esigenze sociali hanno evidenziato come non pochi beni pubblici, rientranti per lo più nel cosiddetto demanio artificiale, siano strumentali nel fornire servizi essenziali per la collettività (aeroporti, strade, autostrade, ferrovie, acquedotti, etc.)¹⁷.

Tra i fattori che influenzano il regime dei beni pubblici, almeno a partire dagli anni '90, vi è l'esigenza, legata all'appartenenza dell'Italia alla Comunità Europea (ed ora alla Unione Europea), di diminuire dapprima il cronico disavanzo del bilancio pubblico, ed ora di rientrare altresì nei limiti del patto di stabilità sancito dal Trattato di Amsterdam del 1997, nell'ottica di una politica economica comune¹⁸.

Tale esigenza ha portato alla constatazione della esistenza di un rilevantisimo patrimonio pubblico, non strumentale a pubblici servizi di natura economica e per lo più immobiliare, che non solo non produceva reddito (se non in modo irrisorio), ma che non poche volte consumava ricchezza.

Queste considerazioni, unite alle esigenze di bilancio sopra indicate, hanno spinto negli ultimi tempi ad una pura privatizzazione con strumenti semplici (vendita diretta o tramite società specializzate) o più sofisticati (fondi comuni, cartolarizzazioni).

Altre volte invece si è scelta (autonomamente o contemporaneamente) la via della valorizzazione dei beni pubblici stimolandone la attitudine a produrre reddito ed affidando tale compito, a seconda dei casi, a società interamente pubbliche¹⁹ ovvero a società miste²⁰.

¹⁶ M. Trombetti: *"La dismissione dei beni immobili dello Stato"*, Roma 2003

¹⁷ v. R. Virgilio *"Il regime dei beni"*, Firenze 2005

¹⁸ v. gli articoli 1 - 3 e III 177 e seguenti della Costituzione Europea di cui alla legge di ratifica 7 aprile 2005 n. 57

¹⁹ v. ad es. la Patrimonio dello Stato S.p.A. di cui all'art. 7 del D.L. 15 aprile 2002 n. 63 conv. in L. 15 giugno 2002 n. 112

²⁰ es. società di trasformazione urbana di cui all'art. 120 del T.U. 18 agosto 2000 n. 167 e dell'art. 30 del D.L. 30 settembre 2003 n. 269 conv. in L. 24 novembre 2003 n. 326

In materia di aeroporti, il passaggio da una gestione diretta da parte dello Stato ad una gestione effettuata da società di capitali appositamente costituite è stato asserito come principio dall'art. 10 della L. 24 dicembre 1993, n. 537.

3.2. IL REGIME DEI BENI PUBBLICI TRADIZIONALE

Secondo il regime precedente il bene, di per sé idoneo per natura a soddisfare un interesse generale (demanio naturale), ovvero creato artificialmente a tale scopo (demanio artificiale), non poteva che appartenere allo Stato o, meglio, non poteva che essere di proprietà pubblica.

Il concetto di fondo alla base di quel regime parte dal presupposto che il privato, per sua natura, di solito non è interessato a perseguire fini generali altruistici, ma prevalentemente quelli egoistici. Perciò, se si vuole che il bene assolva la sua funzione di mezzo per soddisfare interessi connessi a servizi pubblici, ovvero se ne vuole assicurare una fruizione generale e collettiva, occorre che rimanga di proprietà pubblica.

Il soddisfacimento diretto di interessi pubblici è, pertanto, l'elemento centrale che caratterizza la demanialità di un bene e discende, *ex lege*, per la sola esistenza del bene in natura o per la appartenenza ad una delle categorie previste²¹.

In materia di demanio aeronautico, conseguentemente, l'inserimento di un bene di proprietà pubblica all'interno di uno strumento di pianificazione dei *sistemi aeroportuali* (quale ad es. un *piano di sviluppo*, un *piano quarantennale*, etc.) con una esplicita manifestazione, quindi, della volontà di destinare il bene al soddisfacimento del trasporto aereo, sancisce indiscutibilmente l'appartenenza di questo alla categoria del demanio aeronautico e solo una successiva, diversa, pianificazione potrà portare a modificarne il suo *status* giuridico.

Tali principi trovano piena rispondenza con il concetto di aeroporto quale *sistema unitario e compiuto* per la fornitura del servizio del trasporto aereo all'utenza, attraverso un insieme ordinato di sottosistemi.

Questi ultimi sono strumentali e necessari a rendere compiuto il servizio primario cui l'aeroporto è destinato e, conseguentemente, per la funzione stessa che viene svolta, sanciscono la natura demaniale delle infrastrutture che li costituiscono.

²¹ v. R. Virgilio "Il regime dei beni" Firenze 2005

3.3. PRINCIPI COMUNITARI, ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI E SENTENZE SULLA GESTIONE DEI BENI DEL DEMANIO AERONAUTICO

Sul regime dei beni strumentali posseduti o attribuiti alle società private concessionarie di un pubblico servizio o alle società pubbliche privatizzate, ha inciso profondamente il diritto comunitario e, in particolare, due principi.

Il primo è la liberalizzazione dei pubblici servizi e la conseguente libertà di concorrenza, ed il secondo è il divieto di aiuti di Stato.

La figura della società pubblica come unico gestore del servizio o della società concessionaria in via esclusiva *ex lege* ha subito profondi condizionamenti.

In particolare, la concessione o l'affidamento *ex lege* sono stati superati per effetto delle regole che hanno imposto di assicurare la concorrenza tra imprese dei paesi membri, per cui al regime di monopolio *ex lege* si è sostituito progressivamente il principio della necessità della gara comunitaria.²²

I beni strumentali funzionali all'erogazione del pubblico servizio sono confluiti, in concessione o direttamente in proprietà, alle società di gestione o alle società pubbliche privatizzate²³.

In materia di trasporto aereo, il D.Lgs. n. 250 del 25 luglio 1997, così come ripreso dall'art. 693 del codice della navigazione, ha previsto l'assegnazione in concessione dei beni del demanio aeronautico a società di gestione.

In merito alle modalità di individuazione di tali beni, anche precedentemente alla riforma della parte aeronautica del Codice della navigazione, si sono formate posizioni divergenti sulla base di pareri o pronunciamenti giurisdizionali sulla materia.

La Sezione III del Consiglio di Stato, a seguito del quesito posto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è espressa sull'argomento con parere n°542/2002.

Si evidenzia la diversa portata dei pareri che vengono rilasciati dal Consiglio rispetto alle sentenze emesse dallo stesso: sebbene non paragonabili sul piano giuridico le ultime, a differenza della natura non vincolante dei primi, statuiscono in maniera definitiva una controversia amministrativa.

Nel parere dianzi citato, il C.d.S. circoscrive i beni da assegnare all'Enac a quelli "[...] *direttamente strumentali al traffico aereo*" escludendo, invece, quelli che, come i parcheggi, "*[...] per la loro natura rivestono un mero supporto indiretto ai servizi aeroportuali*", i quali "[...] *devono rimanere a disposizione*

²² Fermo restando in ossequio al principio comunitario del legittimo affidamento, il meccanismo della gestione totale *ex D.M.* 12 novembre 1997, n. 521, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del D.Lgs. 9 maggio 2005, n. 96.

²³ v. R. Virgilio "Il regime dei beni" Firenze 2005

dello Stato e, quindi, dell'Agenzia del demanio per essere assentiti in concessione a titolo oneroso [...].

Dalla lettura del testo emerge un orientamento del C.d.S. teso a differenziare il soggetto gestore del sottosistema aeroportuale in base all'utilizzo che di questo viene fatto, mentre non viene mai espressa una posizione finalizzata a sottrarre al demanio aeronautico (*sdemanializzazione*) quei sottosistemi che assolvono in modo indiretto al servizio pubblico del trasporto aereo.

Nel citato parere, infatti, il C.d.S., pur delineando una distinzione tra beni che assolvono in modo diretto al servizio pubblico e quelli che lo fanno in modo indiretto, afferma, implicitamente, la volontà di conservare gli stessi nell'ambito del sistema aeroportuale.

E' opportuno evidenziare che valutazioni sulle modalità di assolvimento, diretto o indiretto, ad un servizio pubblico hanno un carattere puramente teorico, viste le oggettive difficoltà di attuazione che verranno di seguito illustrate.

Quello che, invero, non risulta in sintonia né con i precedenti e successivi interventi della medesima Autorità sul punto, né con le peculiarità che caratterizzano l'attività di trasporto aereo a favore di passeggeri e merci, è la conclusione a cui arriva l'Alto Consesso nell'individuare l'Agenzia del Demanio quale Amministrazione competente alla gestione dei sottosistemi aeroportuali definiti non direttamente strumentali al trasporto aereo.

Tale conclusione, infatti, non valorizza la moderna funzione dell'*impresa* di gestione aeroportuale e di organizzazione dell'aeroporto come sistema unitario e compiuto, né pare tener conto della natura di servizio pubblico svolta in ambito aeroportuale a favore dei passeggeri.

Il parere non considera che l'esclusione dal novero dei beni strumentali delle aree richiamate può rappresentare una condizione di deresponsabilizzazione per il gestore, tenuto ad assicurare l'efficienza e la sicurezza dell'intero sistema aeroportuale.

Tali principi, ed in particolare la funzione di garante di una efficiente e corretta erogazione del servizio pubblico, sono stati invece valorizzati dai giudici amministrativi sia in relazione ai beni aeroportuali, sia con riguardo alla nozione di stazione passeggeri per il trasporto ferroviario in una più recente decisione del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato ha da tempo espresso il proprio parere circa l'appartenenza al demanio aeronautico dei piazzali di sosta delle autovetture, in ragione degli usi pubblici cui essi sono destinati. In virtù di tale principio non può non esservi dubbio *«che i piazzali di un aeroporto rientrino nel concetto di demanio aeronautico»*. Tale conclusione è stata assunta sulla base della considerazione che i piazzali *«costruiti non per uso pubblico della circolazione, ma per il vantaggio esclusivo dell'aerodromo destinato al servizio della navigazione*

aerea, partecipano alla condizione giuridica dell'aerodromo e restano quindi esclusi dal demanio stradale» (Cons. Stato 27.9.60, n.1031).

Il TAR Veneto, relativamente alle attività commerciali svolte in ambito aeroportuale, ha considerato le stesse, ancorché non essenziali ai servizi aeroportuali, pur sempre “utili” per l'erogazione dei servizi stessi, e subordinate, conseguentemente, al medesimo regime di tutti i beni del demanio aeronautico (TAR Veneto, 31 agosto 1995, n.1153).

In una più recente sentenza del TAR della Liguria sono stati considerati strumentali alla navigazione aerea, oltre ad una nuova costruzione destinata ai servizi di aviazione generale, una struttura ricettiva alberghiera sul presupposto che *«la realizzazione di un complesso ricettivo nell'ambito dell'aerostazione genovese costituisce elemento di ulteriore valorizzazione e qualificazione dello scalo, contribuendo a potenziare e migliorare il complesso dei servizi offerti agli utenti [...]»* (TAR Liguria, sez. I, n. 1422 del 7/9/04).

Ancora, il Consiglio di Stato, in una recente pronuncia resa in ordine alla realizzazione di un parcheggio multipiano a pagamento nell'aeroporto di Bari-Palese per complessivi 700 posti auto, ha sottolineato che *«un parcheggio deve ritenersi essenziale e strumentale per la infrastruttura aeroportuale»* (Consiglio di Stato, n. 2 del 2/1/05).

La giurisprudenza civile di legittimità ha poi considerato come strumentale rispetto ai servizi aeroportuali l'espletamento di attività, in locali affidati ad imprenditori privati, relative a pratiche doganali e di spedizione in quanto: *«in uno scalo aereo di notevoli dimensioni, con traffico nazionale ed internazionale di persone e merci, l'offerta agli utenti di prestazioni professionali, per la definizione dei rapporti con la dogana e per le operazioni di spedizione, configura una tessera del mosaico dei complessivi servizi aeroportuali, con la conseguenza che il terzo, chiamato a svolgere tali compiti, con il godimento delle strutture all'uopo occorrenti, assicura un interesse della concessionaria che va oltre la percezione del canone ed esige l'effettiva utilizzazione delle strutture stesse per il buon funzionamento dello scalo»* (Cass. civ., sez. I, n. 4645 del 7/11/89).

In una recente decisione del Consiglio di Stato, poi si è osservato che, secondo dottrina e giurisprudenza, la nozione di “*stazione passeggeri*” comprende anche tutte quelle pertinenze idonee ad assicurare l'arrivo e la partenza dei viaggiatori, nonché le operazioni di esercizio diretto ed accessorio al trasporto pubblico ferroviario. In tale più vasto ambito i piazzali interni ed esterni della stazione sono gli spazi antistanti il c.d. fabbricato viaggiatori, spazi che costituiscono una pertinenza necessaria e strumentale al servizio ferroviario, in quanto da un lato vi è il piazzale ferroviario “interno” vero e proprio, dove si attestano i convogli ferroviari e si svolgono le manovre per l'arrivo e l'uscita dei rotabili, e dall'altro vi è il piazzale “esterno” alla stazione, dove si svolge il complesso ed articolato movimento di partenza e arrivo dei viaggiatori; in tale definizione è evidente che entrambi tali spazi costituiscano pertinenza

necessaria ed accedano al concetto stesso di stazione ferroviaria, perché ambedue assolvono ad una, essenziale, funzione strumentale del servizio ferroviario. (Cons. Stato 4 giugno 2003, n. 3074)

È evidente che tale più recente decisione del Consiglio di Stato tiene conto dell'intero complesso dell'attività del trasporto a favore dei passeggeri e delle esigenze degli stessi di poter accedere agevolmente al servizio in parola.

In linea con quanto precedentemente affermato, inoltre, occorre precisare che il complesso dei servizi svolti in ambito aeroportuale deve essere finalizzato a garantire, oltre il corretto svolgimento del traffico aereo, anche *il complesso ed articolato movimento di partenza ed arrivo dei passeggeri*, il quale verrebbe sicuramente penalizzato laddove si ponesse nel dubbio la possibilità di affidare ai gestori le aree per i parcheggi, o le altre strutture esterne all'aeroporto, finalizzate a garantire ai passeggeri l'agevole fruizione del sistema aeroporto.

Inoltre va altresì ricordato che il gestore aeroportuale è chiamato, ed in misura ancora maggiore a seguito della riforma della parte aerea del codice della navigazione (art. 705 c. n.), a coordinare e controllare le attività svolte in ambito aeroportuale e a garantire il mantenimento di adeguati livelli di sicurezza.

Questi ultimi non sarebbero più garantiti se si privasse il gestore di poter organizzare e gestire la totalità dei sottosistemi e delle microattività aeroportuali che, come si è visto, sono necessariamente strumentali e funzionali per un efficiente servizio di trasporto aereo e per un agevole accesso alle relative infrastrutture.

Per tutto quanto sopra detto, quindi, appare chiaro che la posizione della giurisprudenza e delle norme deputate alla regolamentazione della sicurezza in ambito aeroportuale sono chiaramente orientate nel senso di ricomprendere tra i sottosistemi da considerarsi strumentali all'esercizio del servizio pubblico di trasporto aereo anche tutte quelle pertinenze idonee ad assicurare: l'arrivo e la partenza dei viaggiatori, gli idonei servizi alla persona per agevolarne la permanenza, le operazioni di esercizio, diretto ed accessorio, al trasporto pubblico aereo.

3.4. IL SISTEMA AEROPORTO

Nel 1993, con la Legge n. 537 - art. 10 comma 13 - è stato introdotto il principio della *gestione totale* al fine di individuare, a capo della gestione dell'intero *sistema aeroporto*, un unico soggetto (società di capitale) che assumesse la responsabilità del servizio nella sua globalità.

Dall'applicazione di tale principio è derivata l'attuale impostazione dello scalo aeroportuale come una "*organizzazione complessa, assimilabile ad un'impresa, diretta a fornire una pluralità di servizi*"²⁴.

²⁴ "L'impresa aeroporto in Italia", studio edito dal Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 1998.

A fronte dell'affidamento di beni e servizi, il concessionario è tenuto a corrispondere all'Amministrazione concedente un canone, la cui entità è commisurata al traffico passeggeri e merci e, quindi, al volume dell'attività propria dello scalo.

Secondo il quadro esposto, quindi, il gestore non è solo l'imprenditore che gestisce i sottosistemi, ma è un fornitore di servizi i cui standard di qualità e sicurezza operativa devono rispondere a specifici requisiti fissati dall'Enac attraverso i propri Regolamenti e Circolari, nonché il soggetto che si obbliga a garantire lo sviluppo delle infrastrutture e gli impianti dello scalo secondo le linee strategiche fissate dall'Enac²⁵.

La dinamicità del processo di sviluppo del traffico nel trasporto aereo - il cui incremento per l'Europa dall'anno 2006 al 2015, senza considerare il traffico *low-cost*, è stimato dalla ICAO (International Civil Aviation Organization) in un +43,5%²⁶ - fa sì che il gestore debba provvedere agli investimenti e alla programmazione dei potenziamenti infrastrutturali ed impiantistici, necessari a mantenere costanti gli standard di servizio, conformemente all'aumento del traffico.

Il D.L. n. 251 del 28 giugno 1995, convertito con modifiche dalla legge 3 agosto 1995, n. 351, prevede, infatti, che le modalità di affidamento delle gestioni totali siano subordinate alla presentazione di un programma di interventi inerente i potenziamenti futuri, corredato dal relativo piano economico finanziario.

L'attendibilità di questo strumento si fonda, chiaramente, sulla prevedibile disponibilità delle risorse necessarie, le quali provengono essenzialmente da due voci significative: quella dei ricavi aeronautici e quella dei ricavi non aeronautici.

I primi si sostanziano prevalentemente nei servizi di handling, nelle tasse di imbarco e sbarco passeggeri e nei diritti di approdo, partenza e sosta degli aeromobili; mentre i secondi risiedono nei flussi afferenti le attività di complemento funzionale e supporto logistico citati in precedenza.

Mediamente la voce dei ricavi non aeronautici costituisce nei bilanci delle gestioni una quota di consistente incidenza.

²⁵ "La concessionaria provvede, con onere a proprio carico, a gestire l'aeroporto quale complesso di beni, attività e servizi organizzati destinati direttamente o indirettamente, alle attività aeronautiche adottando ogni opportuna iniziativa in favore delle comunità territoriali vicine, in ragione dello sviluppo intermodale dei trasporti". Art. 4 c. 1 lett. a) della Circolare 20 ottobre 1999, n. 12479 AC del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, ai sensi dell'art. 17 del regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10, c. 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, con cui è stata disposta la costituzione di società di capitale per la gestione dei servizi e infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato.

²⁶ Tratto da "Outlook for Air Transport to the Year 2015". International Civil Aviation Organization, September 2004.

Nell'ambito della voce ricavi aeronautici, le entrate derivanti dalle tariffe di handling costituiscono una quota variabile tra il 40% e il 50% sebbene negli ultimi tempi si stia affermando, in misura crescente, la strategia di mercato del cosiddetto *low-cost* da parte dei vettori aerei, i quali attraverso tariffe basse inducono elevati volumi di traffico, facilitando l'accesso al mezzo di trasporto aereo a tutte le diverse componenti sociali della popolazione.

Dall'attuazione di tale strategia deriva che i vettori aerei, nelle trattative con i gestori aeroportuali, puntino alla massima economia sulle tariffe di handling, giungendo ad una sensibile riduzione, la quale viene compensata al gestore dall'incremento dei ricavi non aeronautici indotti dal maggior volume di passeggeri trattati.

Parallelamente, appare opportuno soffermarsi sull'incidenza dei ricavi *non aviation* nella determinazione dell'entità dei diritti aeroportuali percepiti dal gestore.

La Legge 2 dicembre 2005, n. 248 sui requisiti di sistema ha, infatti, disposto che *“la misura iniziale dei diritti [...] vengono determinati tenendo conto: [...] e) di una quota non inferiore al 50 per cento del margine conseguito dal gestore aeroportuale in relazione allo svolgimento nell'ambito del sedime aeroportuale di attività non regolamentate”²⁷*;

In attuazione di ciò, la delibera CIPE 38/2007 ha definito il nuovo quadro di regolazione tariffaria introducendo nella formula del *price-cap*²⁸, di seguito riportata, un ulteriore parametro mc_t che quantifica l'entità del margine commerciale unitario da portare in detrazione al diritto aeroportuale j spettante al gestore.

$$p_{t,j} = c_{t,j} \cdot (1 + \varepsilon_{t,j}) - mc_{t,j} \quad ^{29}$$

Senza entrare nel merito della formula, la cui trattazione travalicherebbe l'ambito di questo studio e per la quale si rinvia alle specifiche linee guida Enac in materia, emerge chiaramente dalla stessa che l'entità dei ricavi *non aviation* incide, in abbattimento, sul livello dei diritti corrisposti dall'utenza aeroportuale.

Da quanto detto consegue una semplice e diretta considerazione, e cioè che, fermo restando l'obbligo del mantenimento degli standard di prestazione attinenti la sicurezza, la qualità ed il livello di servizio da parte del gestore, quanto migliore è, da parte dello stesso, l'utilizzo dei beni demaniali connesso

²⁷ I servizi non regolamentati che concorrono alla determinazione del margine commerciale sono esclusivamente le attività *non aviation* (v. sez. 2 delle linee guida ENAC in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva).

²⁸ Tale formulazione era stata già adottata dalla delibera CIPE 65/96 e ribadita dalla delibera CIPE 86/2000.

²⁹ $c_{t,j} = c_{0,j} \cdot \prod_t (1 + P_t - x_j + k_{t,j} + v_{t,j})$

all'erogazione di servizi commerciali, tanto minore sarà il livello dei diritti applicati all'utenza. Da questo deriverà un evidente beneficio, sia per il singolo *sistema aeroporto* che per l'intero sistema aeroportuale nazionale, in termini di economicità del trasporto aereo, e quindi di fruibilità, nonché di competitività nei confronti degli altri scali comunitari.

E' evidente, quindi, che un'eventuale modifica all'interno del rapporto costi/ricavi derivante dalla sottrazione al gestore di attività non aeronautiche non potrà che sbilanciare il già delicato equilibrio economico-finanziario del settore, riversandosi, da un lato, sugli investimenti programmati e, dall'altro, sull'entità delle tariffe praticate con il conseguente indebolimento della competitività.

4. GLI ASPETTI DELLA STRUMENTALITÀ

L'analisi fin qui sviluppata consente di riassumere, nei punti a seguire, il concetto di aeroporto quale *sistema*, evidenziando in modo più immediato il ruolo strumentale di quelle infrastrutture ed attività cosiddette "non aeronautiche".

Preme ribadire che il concetto di strumentalità non è da intendersi in un'accezione *assoluta*; nel codice della navigazione, infatti, il legislatore fa riferimento ad una valutazione di strumentalità alla "*navigazione aerea*" per specificare l'appartenenza al demanio aeronautico di quelle costruzioni o impianti che, ancorché al di fuori del sedime dell'aeroporto, siano comunque strumentali al servizio della navigazione aerea (cfr. art. 692 lett. b), mentre, nel comma 3 del successivo art. 693, nel dettare i criteri di individuazione dei beni del demanio militare aeronautico "*da destinare all'aviazione civile*", parla diversamente di strumentalità "*al trasporto aereo*" riferendosi a quei beni che costituiscono il sedime dell'aeroporto e che, a diverso titolo, siano in possesso di caratteristiche atte a soddisfare le finalità proprie del trasporto aereo.

4.1. RELAZIONE FISICA

Le infrastrutture ed impianti, attraverso cui vengono resi i servizi di tipo non aeronautico, sono fisicamente e funzionalmente congiunti con le altre attività ed infrastrutture dell'aeroporto e ne utilizzano sia le componenti impiantistiche di base (alimentazioni energetiche normali e di emergenza), sia i sottoservizi e le reti di smaltimento acque, sia i collegamenti attraverso flussi viari e pedonali, i cui oneri realizzativi e manutentivi sono del gestore; pertanto essi hanno un legame inscindibile con la collaterale fisicità dell'aeroporto.

Appare opportuno evidenziare che, ovviamente, uno stesso cespite può essere, o meno, considerato strumentale al trasporto aereo, a seconda della tipologia di aeroporto a cui si riferisce (commerciale o di aviazione

generale), in quanto diversa è la modalità di trasporto che viene svolta su questi aeroporti e diverso è il tipo di servizio da rendere al soggetto fruitore (utente, passeggero, operatori aeronautici, ecc.).

Il concetto di strumentalità al trasporto aereo, nella sua ampia accezione, trova, altresì, ulteriore conforto nel provvedimento di approvazione di quei Piani di Sviluppo che prevedono l'esproprio di ulteriori aree per soddisfare le funzioni caratterizzanti l'aeroporto.

In tal caso è evidente che la dichiarazione di pubblico interesse che motiva l'esproprio rappresenta l'atto propedeutico all'emanazione del provvedimento amministrativo che enuncerà testualmente la nuova qualità demaniale del bene espropriato e la sua destinazione al pubblico servizio di trasporto aereo.

Parallelamente, appare evidente che sia possibile prevedere, nel Piano di Sviluppo di un aeroporto civile appartenente allo Stato, l'ampliamento del sedime aeroportuale direttamente su aree di proprietà del gestore, previa cessione delle stesse al demanio aeronautico statale.

4.2. RAPPORTO FUNZIONALE DI PRESTAZIONE GLOBALE

Le suddette attività non aeronautiche sono finalizzate in modo stretto all'uso da parte dell'utenza aeroportuale pur nel contesto delle altre funzionalità e concorrono alle condizioni di ottimale esercizio del sistema aeroporto nel suo complesso.

È utile evidenziare come tutte le aree ed infrastrutture nel sedime aeroportuale siano sottoposte ad attività di controllo, regolazione, manutenzione e gestione del cui coordinamento risponde il gestore. Inoltre l'ottimale qualità dei servizi non aeronautici per l'utenza aeroportuale è tanto maggiore quanto più semplice ed immediata è la loro relazionabilità con il passeggero ed in particolare con i flussi di transito di quest'ultimo.

Non a caso i servizi commerciali ed i centri servizi congressuali sono collocati all'interno dell'aerostazione; i parcheggi e le attività di supporto sono adiacenti ma congiunti ad essa attraverso percorsi meccanizzati e comunque serviti dalla viabilità principale. Il presupposto di uso dei servizi complementari non aeronautici risiede perciò nella loro accessibilità, nella relazionabilità al mezzo aereo, nell'efficienza e nella loro sicurezza nel contesto aeroportuale.

Queste qualità, che sono poi le qualità dell'aeroporto, nell'ipotesi di gestione dei suddetti servizi da parte di soggetti diversi dal gestore aeroportuale, verrebbero a decadere, essendo quest'ultimo demotivato sia a fornire qualsivoglia supporto oneroso per attività gestite da altri, sia a privilegiare la loro localizzazione rispetto all'aerostazione.

4.3. RUOLO E RESPONSABILITÀ DEL GESTORE SULL'INTERO SISTEMA

Il concessionario aeroportuale, oltre alle competenze e responsabilità che gli derivano dal rapporto con ENAC in tema di sicurezza e standard di servizio, è tenuto ad assolvere anche gli adempimenti in materia urbanistica ed ambientale derivanti dalle norme vigenti.

In tal senso il ruolo ad esso richiesto è di tipo attivo, non solo come gestore delle infrastrutture in atto, ma anche come proponente ed attuatore dello sviluppo infrastrutturale in relazione alle previsioni di crescita del traffico aeromobili, passeggeri e merci. Per tutte le attività e dotazioni strutturali esistenti il gestore deve sempre assicurare, sotto il controllo dell'ENAC, il rispetto degli standard di prestazione attinenti sicurezza, qualità e livello di servizio, nonché la loro compatibilità con l'ambiente, assumendo anche l'onere del loro mantenimento (come prescritto dall'art. 5 del decreto 29/11/2000).

Nell'ottica dello sviluppo del traffico, il gestore deve individuare gli interventi di potenziamento e prevedere, se necessario, l'acquisizione di nuove aree da anettere al sedime, pur con il fine del minimo consumo di territorio.

Vale la pena ribadire che nello studio che viene *ad hoc* effettuato deve essere esposto e motivato un disegno progettuale, in quanto: le infrastrutture aeroportuali, i dispositivi di mitigazione ambientale, le reti tecnologiche, la viabilità, gli impianti e i sottoservizi devono essere configurati come un unico sistema compiuto e coordinato finalizzato al servizio trasportistico, comprendendo in ciò anche le attività "strumentali" che in via indiretta supportano gli utenti dell'aeroporto.

4.4. VALENZA NELLE PREVISIONI ECONOMICHE DI POTENZIAMENTO INFRASTRUTTURALE

Dal punto di vista gestionale le attività non aeronautiche costituiscono, attraverso la previsione dei relativi ricavi, una componente delle risorse necessarie al reinvestimento in opere ed infrastrutture, finalizzate alla crescita e allo sviluppo dell'aeroporto.

Esse concorrono quindi alla costruzione e al consolidamento di un assetto economico congruente nei piani economico-finanziari a corredo dei master plan aeroportuali.

5. CONCLUSIONI

In conclusione, quindi, si ritiene che il perseguimento di benefici economici e sociali per lo Stato possa essere raggiunto con la minimizzazione dei costi di erogazione del servizio pubblico del trasporto aereo, visto nel suo complesso, e non ponendo l'attenzione sul singolo sottosistema aeroportuale.

Altresì, per rendere compiuto il concetto, l'obiettivo della migliore redditività derivante dalla gestione del bene demaniale aeronautico deve fondare su analisi applicate al sistema aeroporto nel suo complesso, senza scomporre la gestione dello stesso in singoli sottosistemi cui attribuire valenze diverse.

L'aeroporto, infatti, è un sistema tecnico, gestionale, economico equilibrato, al quale non è possibile sottrarre le infrastrutture destinate alle attività non aeronautiche; in tal caso, infatti, si andrebbe a dissociare dal sistema una componente, che:

- ha stretta relazione col gestore, il quale nella generalità dei casi l'ha realizzata o ha contribuito alla sua realizzazione;
- fornisce servizi all'utenza in termini funzionalmente correlati alle altre attività, con una prestazione qualitativa di cui non può non essere garante il gestore aeroportuale;
- è essenziale, per i flussi finanziari che ne derivano, ai fini della programmazione e dello sviluppo futuro dello scalo;
- verrebbe probabilmente gestita mediante l'introduzione di altri soggetti gestionali, con la conseguente difficile, se non impossibile, regolazione dei rapporti di uso delle infrastrutture stesse.

Ed infine, nel riassumere i ruoli dei soggetti coinvolti nel processo di qualificazione, gestione e vigilanza dei beni del demanio aeronautico, per quanto detto, si può affermare che questi vengono svolti, rispettivamente, dall'Agenzia del Demanio, per gli aspetti afferenti il *diritto dominicale* di cui l'Amministrazione finanziaria è istituzionalmente titolare, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, mediante la *qualificazione* che decreta la destinazione aeronautica del bene, tesa a soddisfare le finalità proprie del trasporto aereo e, infine, dall'ENAC, a cui è affidata, *ope legis*, la gestione attiva e vigilanza del demanio aeronautico.