



Università degli Studi di Udine

Corso di dottorato in

Diritto ed economia dei sistemi produttivi, dei trasporti e della logistica

LA MOBILITÀ SECONDARIA DEGLI SLOT AEROPORTUALI

Relatore

Prof. Simone Vernizzi

Dottorando

Alessio Rossi

Anno Accademico 2015/16

INDICE GENERALE

PREMESSE

Premesse

CAPITOLO PRIMO

Gli slot aeroportuali

- 1.1 Il Regolamento CEE 95/93 e il Regolamento CE n. 793/2004
- 1.2 Il concetto di banda oraria
- 1.3 I soggetti
- 1.4 I criteri di assegnazione delle bande orarie
- 1.5 La procedura di assegnazione delle bande orarie
- 1.6 La serie di slot
- 1.7 I vettori e i gruppi di vettori
- 1.8 I vettori *new entrant*

- 1.9 Il paniere (*pool*)

CAPITOLO SECONDO

La mobilità secondaria

- 2.1 La mobilità delle bande orarie
- 2.2 La mobilità secondaria delle bande orarie
- 2.3 Monopolio e tutela della concorrenza
- 2.4 La carenza di slot come causa di restrizione alla libera prestazione di servizi
- 2.5 Il prezzo delle bande orarie
- 2.6 La funzione degli slot nel mercato liberalizzato

CAPITOLO TERZO

La proposta di riforma del 2011 e la (ri)qualificazione giuridica degli slot

- 3.1 Introduzione
- 3.2 Gli elementi giuridici a supporto
- 3.3 Analisi della proposta di riforma del 2011

- 3.4 Dubbi sulla natura giuridica degli slot
- 3.5 Lo slot come concessione
- 3.6 Lo slot come bene immateriale

CAPITOLO QUARTO

Conclusioni

- 4.1 Conclusioni

BIBLIOGRAFIA

PREMESSA

L'intervento normativo che la presente tesi di dottorato si propone di analizzare è l'ultimo di una serie di proposte, non tutte recepite, iniziata nel 1993 con il Regolamento n. 95/93 e inframmezzata dall'unica modifica sinora ufficiale: il Regolamento n. 793/2004.

Lo studio di cui al presente scritto è la necessaria prosecuzione di un percorso di studio iniziato nell'anno 2009, con la pubblicazione della tesi di laurea intitolata "*Mobilità e slot: problematiche giuridiche*" che ha visto via via aumentare l'interesse sull'argomento tanto del mondo politico quanto di quello scientifico, che non si è potuto esimere dal commentare, non di rado con veemenza critica, modifiche al regolamento, interpretazioni e prassi che non sempre si sposavano con la corretta applicazione ed interpretazione delle norme nazionali.

Non è un caso se, già nel 2009, la dottrina si interrogava se il

principio del “diritto alla mobilità” applicato agli slot, da un semplice punto di vista semantico, fosse riferito alla “possibilità di spostamento nello spazio”, di cui all'articolo 16 della Costituzione italiana: «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi» oppure, se più specificatamente, fosse circoscritto nel Regolamento di cui si tratta per sancire la libertà nel «trasferimento di capitali da un impiego a un altro in corrispondenza del principio economico del massimo profitto ottenibile» (1).

L'analisi non può che partire da quella che è la base degli interventi citati e delle diverse proposte che sono state presentate nel corso di questo ventennio. Il problema fondamentale: il

¹ A queste due interpretazioni letterali ne corrispondono altrettante giuridiche. La prima si riferisce a un vero e proprio diritto soggettivo: il c.d. “diritto alla mobilità”; ciò comporta l'obbligo, a carico dello Stato, di realizzare le infrastrutture necessarie a garantire codesto diritto. «Lo slot è quel periodo di tempo che viene dato ad un vettore affinché possa procedere alle operazioni di imbarco necessarie per poi poter decollare e intraprendere il viaggio». Questa definizione di banda oraria, letta in simbiosi con la prima accezione del termine “mobilità”, individua la prima funzione degli slot, strumento attraverso il quale è possibile ottimizzare il funzionamento degli aeroporti congestionati che non sono pienamente in grado di garantire ai cittadini un facile accesso al loro diritto alla mobilità. Affine alla seconda lettura del termine è la seconda funzione degli slot, i quali, in quanto beni economici, possono essere scambiati. Ed è in questo senso che si può parlare di “mobilità degli slot”. La tematica è stata affrontata da numerosi studiosi, italiani e stranieri, che hanno evidenziato degli elementi problematici salienti. Oltre ad essere rapidamente accennati nel corso della prima parte dello scritto, questi elementi verranno raggruppati e trattati specificamente nella seconda parte.

congestionamento delle maggiori infrastrutture aeroportuali conseguente alla liberalizzazione dei traffici aerei (2). Le cause del

² È noto come le misure comunitarie conosciute come i tre pacchetti, e in special modo il terzo, contenente i Regolamenti 2407, 2408, 2409 del 23 luglio 1992, abbiano contribuito alla creazione di un mercato di chiaro stampo liberistico, definitivamente attuato il 1 aprile 1997 (Regolamento CE n. 2408 del 23 giugno 1992) e ulteriormente esteso con la recente disciplina dei c.d. “accordi *open skies*” (sull’argomento: ABEYRATNE, *The EU/US Open Skies Agreements-Some Issues*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 2007. BOI, *Gli accordi di traffico aereo: la nuova frontiera degli Open Skies*, in *Il nuovo diritto aeronautico*, in ricordo di Gabriele Silingardi, Milano 2002). Precedentemente questa apertura ai principi del libero mercato, l'intero panorama aeronautico versava in una condizione di regime rigidamente protezionistico. L'esercizio del trasporto aereo tanto di linea quanto non di linea, sia nazionale che internazionale, era soggetto a concessioni e autorizzazioni rilasciate dallo Stato, che in questo modo esercitava anche poteri autoritativi idonei a incidere, seppur indirettamente, sull'organizzazione delle frequenze. Visto questo pregnante controllo pubblico, esercitato indistintamente tanto nei confronti delle compagnie di bandiera quanto nei confronti dei servizi aerei non di linea, il cui potere maggiore era regolare l'accesso al mercato, il problema dell'assegnazione delle bande orarie non si poneva neppure. La ripartizione degli slot non era garantito dalle dinamiche del libero mercato né tantomeno dal combinato effetto delle leggi della domanda e dell'offerta, ma da una serie di accordi su scala locale e internazionale (SILINGARDI-MAFFEO, *Gli slot. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*. G. Giappichelli editore, Torino, 1997, 5).

Su scala locale il coordinamento era assicurato da un Coordinatore dipendente dalla compagnia aerea operante in quella realtà aeroportuale; a livello internazionale dalle IATA *Schedule Coordination Conferences*. La fissazione degli orari regrediva a mero fatto tecnico, deciso a tavolino nelle conferenze IATA, definita «una vera e propria organizzazione internazionale non governativa, avente la funzione di completare le disposizioni degli Stati per l'organizzazione dei trasporti internazionali» (CARTOU, *Le droit aérien*, Collana *Ques sais je?*, n.

1011, Presses Universitaires de France, Parigi, 1962, cit., 46), alle quali partecipavano gli stessi vettori. Per ulteriori approfondimenti si consiglia la lettura di BINAGHI, *The role of IATA*, in *The Freedom of the air*, Leyden, 1969. BRANCKER, *IATA and what it does*, Leyden, 1977. BURGENTHAL, *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, New York, 1969. CARLUCCI, *La cooperazione nel settore dell'aviazione civile: l'International Air Transport Association*, in *Trasporti*, 1994, n.64. CHUANG, *The International Air Transport Association*, Leiden 1972. Pur garantendo sufficienti livelli di efficienza, questo semplice meccanismo si rivelava inadatto a preservare i principi di libertà nell'accesso al mercato e di concorrenzialità fra le imprese (GIRARDI-COLETTA, *La nuova e attuale disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti comunitari*, in *Trasporti*, 1994, n. 64, 47).

Con il Terzo Pacchetto, contenente i Regolamenti nn. 2407, 2408, 2409 del 23 luglio 1992, rispettivamente sul rilascio delle licenze ai vettori aerei comunitari, sull'accesso alle rotte comunitarie e sulle tariffe aeree, si è completato il processo lungamente auspicato. Sul punto: GIRARDI, *La fase 2 della liberalizzazione comunitaria del trasporto aereo*, in *Dir. Comm. Int.*, 1990; *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. Trasp.*, 1993; *La liberalizzazione dei traffici aerei in vista del completamento del Mercato Unico Europeo e i suoi riflessi sul trasporto aereo nell'area del Mediterraneo*, in *Trasporti*, 1993, n. 59.

L'ampia discrezionalità amministrativa di cui poteva godere lo Stato nel potere di ammettere o meno sul mercato infra comunitario nuovi vettori è venuta meno, potendo la Pubblica Amministrazione soltanto accertare la sussistenza delle condizioni previste dagli appena citati regolamenti. In secondo luogo il ruolo dell'amministrazione è regredito dall'accertamento delle condizioni, modi e tempi per esercitare l'esercizio commerciale dell'attività di trasporto aereo alla semplice verifica della sussistenza, in capo alle imprese richiedenti, dei requisiti di solvibilità, capacità tecnica, sicurezza e professionalità operativa. Lo storico ruolo di promozione dell'autorità statale non è stato completamente cancellato, ma subordinato alla funzione meramente residuale riguardante le aspettative demandate al libero mercato e alle dinamiche della domanda e dell'offerta, non

intervenendo più nell'intero circuito produttivo del servizio. In definitiva, la tutela della libera concorrenza non costituisce una garanzia del libero accesso al mercato, obiettivo compiuto con l'entrata in vigore del Terzo pacchetto, bensì un modo per assicurare pari opportunità nell'offerta di servizi di trasporto aereo, realizzabile garantendo equità nell'accesso alle bande orarie commercialmente più richieste, che non possono restare ad utilizzo esclusivo dei vettori storici, e gli oneri di servizio pubblico, necessari per garantire continuità, regolarità, capacità e tariffazione cui i vettori aerei non si atterrebbero se tenessero conto esclusivamente del loro interesse commerciale. Così CERVELLI-COCCIA-COSTA-PASQUI, *Brevi considerazioni sull'incidenza del Regolamento CEE 2409/92 sul sistema delle tariffe aeree*, in *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, 1991; RINALDI, *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *Atti del Convegno di Modena 4 Aprile 1997 su L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, 123.

Sempre a proposito dell'esigenza di garantire la non discriminazione, va rilevata l'incidenza del terzo pacchetto sull'organizzazione dei voli non di linea, per i quali «Il terzo pacchetto di misure di liberalizzazione ha posto fine alla distinzione tra trasporti di linea e trasporti non di linea» (Comunicazione della Commissione al Consiglio del Parlamento Europeo, *L'impatto del terzo pacchetto di misure di liberalizzazione dei trasporti aerei*, del 22 ottobre 1996, COM (96) 514, 18). In precedenza l'accesso dei charter al mercato era assoggettato a un penetrante intervento pubblicistico, che, imponendo restrizioni agli itinerari, alle capacità e alle tariffe, senza contare le limitazioni ulteriori contenute nella convenzione stipulata con l'esercente, condizionava la stessa attività imprenditoriale. Ora, invece, il vettore aereo comunitario in possesso della valida licenza ai sensi del reg. n. 2408/92 può esercitare l'attività economica rispettando i limiti previsti. CESARINI-CHIOCCI, *Certificato di operatore aereo*, in *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, Cagliari 1999. FERMEZZA, *Licenza comunitaria del vettore aereo*, in *Dir. Prat Av. Civ.*, 1998.

Lo stesso Regolamento 95/93, in tema di assegnazione delle bande orarie, sancisce espressamente l'impossibilità di discriminare i voli charter, dando la precedenza ai voli di linea, al momento dell'accesso ai flussi di traffico di un dato

sistema aeroportuale. La critica mossa a questo sistema dalle compagnie che forniscono servizi regolari si concreta nel sostenere come questo sia lesivo delle esigenze di pianificazione e programmazione necessarie per garantire un corretto funzionamento delle strutture aeroportuali, essendo la caratteristica peculiare dei voli non di linea l'irregolarità del servizio, soggetto ad accentuati livelli di improvvisa e spesso immotivata modificabilità (SILINGARDI, *ult. op. cit.*, 39). Secondo questa teoria le compagnie regolari dovrebbero godere di un trattamento preferenziale per il solo fatto di realizzare un interesse pubblico, garantendo connessioni di interesse diffuso serventi anche aree disagiate del territorio. Infine, l'Unione Europea ha approvato l'accordo "Cieli Aperti", concluso con gli Stati Uniti d'America (Decisione 2007/339/CE del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione Europea, riuniti in sede di Consiglio, del 25 aprile 2007). L'accordo, che ha posto fine al periodo del trasporto aereo retto su accordi bilaterali conclusi tra gli Stati membri e le autorità americane, prevede un'apertura totale dei collegamenti transatlantici alle compagnie aeree europee e americane. KHADRAOUI, *Servizi aerei: cielo unico per Unione Europea e USA*, Bruxelles, 2007. LANDI, "Si dei ministri europei ai "Cieli Aperti", ma solo da marzo 2008, in *Aeronautica*, 2007.

L'accordo può essere considerato il prodotto di un'attività giurisprudenziale prima ancora che dottrina, la quale, evidenziando il pericolo che la frammentazione avrebbe causato per il mercato unico, ha favorito la decisione del Consiglio di assegnare alla Commissione un mandato per la negoziazione di un accordo aereo con gli Stati Uniti valido per l'intera comunità (Sentenze della Corte di Giustizia C-466-469/98, C-467/98, C-468/98, C-469/98, C-472/98 e C-476/98). L'accordo, entrato in vigore il 30 marzo 2008, ha permesso inoltre di rafforzare la cooperazione tra le due parti nell'ambito della sicurezza, della concorrenza, degli aiuti di Stato e della tutela dei consumatori e dell'ambiente. Ancora, per quanto riguarda gli investimenti europei nei paesi terzi, le compagnie di alcuni paesi terzi hanno potuto anch'esse essere oggetto di investimenti comunitari senza alcun rischio per i loro diritti di traffico verso gli Stati Uniti. Analogamente, gli Stati Uniti hanno ammesso i voli delle compagnie comunitarie nel cui capitale hanno investito paesi europei non membri dell'Unione Europea.

problema sono state di volta in volta ravviate nel sorpassato sistema di controllo del traffico aereo, nell'insufficienza della grandezza delle piste e nell'aumento dei viaggiatori. Dunque, tutto è stato ricondotto a una mancanza di spazi, sofferta già dagli anni in cui il mercato europeo dei trasporti aerei era ancora dominato da un piccolo numero di compagnie nazionali. Ora che la concorrenza si è vivacizzata, i cieli sono attraversati da un numero sempre maggiore di velivoli appartenenti a differenti compagnie.

Un quadro della situazione europea è dipinto nel dettaglio dalla Proposta di modifica al Regolamento presentata a Bruxelles l'11 dicembre 2011, nella quale si sottolinea come il numero di collegamenti intra-UE sia più che raddoppiato e i voli a lungo raggio in partenza dagli aeroporti europei sia aumentato del centocinquanta per cento. Dai soli novantatre collegamenti in Europa operati da più di due compagnie aeree nel 1992, si è passati ai quattrocentosettantanove del 2010, anno in cui i passeggeri che hanno utilizzato gli aeroporti dell'Unione europea sono stati ottocento milioni. Un terzo del mercato mondiale. Tre volte in più rispetto all'inizio degli anni Novanta, quando fu liberalizzato il traffico aereo.

Con le previsioni che ipotizzano un raddoppio del traffico aereo entro il 2030 che l'Europa non sarà in grado di far fronte a tale domanda operando esclusivamente a livello infrastrutturale diventa una logica deduzione. D'altra parte, senza una soluzione adeguata, la congestione che ne risulterebbe potrebbe comportare ritardi per il cinquanta per cento di tutti i voli passeggeri e merci.

La strategia operativa per ovviare a tale problema, pertanto, è nuovamente ricaduta sul sistema adottato per ottimizzare lo sfruttamento delle strutture già esistenti. Quindi, gli slot. Sin dalla sua introduzione, il Regolamento 95/93 si è dovuto disimpegnare tra l'esigenza di migliorare l'utilizzo delle infrastrutture e garantire l'imparzialità della procedura di assegnazione e, conseguentemente, garantire la concorrenza. Senonché, l'aver favorito lo sviluppo della concorrenza ha causato un ulteriore aumento dei traffici. Da un lato, dunque, le bande orarie hanno alleviato il peso dell'affollamento delle strutture, ma, dall'altro, hanno velocizzato l'inevitabile processo di accrescimento del volume dei traffici ⁽³⁾.

Date queste brevi considerazioni di premessa, è logico comprendere come quella sugli slot sia una normativa che deve essere costantemente emendata per poter garantire gli scopi che si era originariamente prefissata di raggiungere: garantire l'accesso negli ae-

³ Il processo di liberalizzazione e di globalizzazione dei mercati di beni e di servizi è irreversibile, e può essere rallentato soltanto dalle resistenze di taluni operatori e pubbliche amministrazioni che paventano un disastroso sconvolgimento degli equilibri economici sin qui realizzati, tuttavia non sembra giusto sacrificare gli interessi di una moltitudine di individui alla soddisfazione di interessi primari, come appunto è il diritto alla mobilità, per tutelare interessi economici ad appannaggio di pochi. È per questo motivo che gli interventi normativi sono sempre stati diretti a favorire la concorrenza e al miglioramento della capacità organizzativa delle strutture aeroportuali, favorendo il benessere personale della collettività e garantendo, allo stesso tempo, la sicurezza, senza interferire con la normale evoluzione di un sistema troppo importante per l'economia italiana, comunitaria e mondiale.

roporti congestionati e regolare i livelli di traffico, assicurare un numero di movimenti giornalieri tale da non compromettere né la sicurezza operativa del trasporto aereo, né il superamento dei livelli di inquinamento acustico normalmente tollerabili, né l'equa distribuzione di risorse limitate.

Quanto da ultimo detto apre l'argomento centrale del presente intervento, che, ha l'ambizione di interrogarsi sulla reale composizione di quella pietra d'angolo sulla quale deve posare l'intera struttura del ragionamento: la reale natura delle bande orarie. Per la verità, la stessa era già stata oggetto di ampie discussioni, ma la linea comunemente tenuta era risolvere i problemi pratici che via via si presentavano, cioè, soprattutto, decidere se i poteri sugli slot potessero essere esercitati da coloro che li detenevano temporaneamente oppure soltanto da coloro che li distribuivano.

Gli slot sono amministrati dallo Stato, che provvede ad assegnarli tramite un coordinatore. Questo è già sufficiente a far assumere che il titolo fatto valere dalle compagnie aeree sulle bande orarie loro assegnate non possa essere più di una concessione; con la conseguenza che le compagnie non possono essere titolari di diritti soggettivi sugli slot, ma soltanto di interessi legittimi.

In Italia uno degli ultimi importanti interventi legislativi in cui Regione proclamava un proprio diritto di ingerenza nella procedura di assegnazione delle bande orarie, la legge della Regione Lombardia n. 29 del 9 novembre 2007, è stato dichiarato incostituzionale; la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 18 del 26 gennaio 2009, ha sottolineato come gli aeroporti oggetto del decreto fossero «nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato», rispetto ai quali le Regioni non hanno potestà

per l'esercizio della legislazione concorrente.

L'equivoco di fondo, peraltro mai chiarito, è se gli slot siano dei beni (nel senso giuridico del termine), oppure se la loro apparente riconducibilità a un tipo astratto di beni riconosciuti dall'ordinamento sia un miraggio causato dalla innegabile utilità che essi garantiscono, con la conseguenza che la loro natura, non potendo essere dotata di rilevanza autonoma (al pari dei beni), sia in realtà assorbita dal provvedimento amministrativo tramite il quale vengono assegnati. E cioè, più sinteticamente, se le bande orarie esistono solo e in quanto esiste il loro provvedimento di assegnazione.

Per evitare possibili equivoci, si fa presente che, sino alla risoluzione del problema, in questo elaborato l'espressione "bene" verrà utilizzata in modo comune, non giuridico, al fine di distinguere lo slot, in quanto soggetto passivo di negozi giuridici o provvedimenti amministrativi, dallo stesso suo provvedimento di assegnazione.

Precisato ciò, sarà molto più facile sostenere che le bande orarie sono un bene di primaria importanza, pertanto soltanto interventi legislativi primari possono disporre delle deroghe alla loro normale utilizzazione.

Da qui al secondo punto, il passo è breve. La domanda che ci si pone è se bande orarie sono beni giuridici. E, se lo sono, se si tratta di beni suscettibili di essere oggetto di diritti, e quali siano questi diritti.

Certamente sono una risorsa limitata che deve essere gestita nel modo migliore, poiché è utile a garantire un servizio. Ogni banda

oraria può essere utilizzata soltanto una volta e perciò deve essere sfruttata nel miglior modo possibile.

Chi espresse meglio questo concetto, seppure in modo alquanto metaforico, fu Polsby, il quale scrisse che lo slot è come una mela: l'utilizzo di questa risorsa da parte di un soggetto ne esclude l'utilizzo da parte di un altro soggetto; quando la mela viene mangiata, viene sottratta alla disponibilità di altri soggetti ad essa interessati, per questo motivo è preferibile consegnare la mela a chi riuscirà a mangiarla senza farne avanzare neanche un pezzettino.

Lo stesso ragionamento dovrebbe essere fatto per le bande orarie, che sono uno strumento al servizio di un diritto costituzionalmente garantito. Il diritto alla mobilità. Affinché il diritto possa essere esercitato, però, è necessario che gli slot vengano sfruttati nel miglior modo possibile. Ed è in questo senso che intervengono le recenti proposte di modifica al Regolamento 95/93, che, come da emendamenti proposti, qualificano espressamente gli slot come “beni immateriali”.

L'argomento è quanto mai attuale e di fondamentale importanza pratica, se si pensa che, nel 2011, come già nel 1993, al fine di ottimizzare lo sfruttamento di questa risorsa, si è preso esempio dall'esperienza statunitense (o, più in generale, anglosassone), valutando la possibilità di realizzare un mercato secondario delle bande orarie, sperando che possa condurre a una grande efficienza nell'uso degli slot.

Le bande orarie diventerebbero dei veri e propri strumenti (economici e strategici) da sfruttare.

Nel sistema statunitense, però, pur facendo registrare dei

miglioramenti, la mobilità secondaria degli slot non ha prodotto i risultati sperati; il motivo va ricercato nella poco uniforme distribuzione delle bande orarie: le compagnie storiche, con la liquidità accumulata grazie a vantaggi acquisiti nel corso degli anni, hanno potuto praticare politiche anticoncorrenziali, offrendo somme fuori mercato ai vettori più piccoli, specialmente ai nuovi entrati, per l'acquisto delle loro bande orarie. In questo contesto la mobilità secondaria ha ulteriormente ristretto la concorrenzialità in un mercato già dominato dalle grandi imprese di navigazione aerea. In Europa, però, la situazione è leggermente diversa, avendo il Regolamento n. 95/93 svolto sinora una funzione di liberare l'accesso al mercato, seppur le storiche compagnie nazionali beneficino ancora di posizioni di non trascurabile vantaggio.

Da allora il tema della slot *allocation* ha acquisito sempre maggiore importanza tanto per la scienza giuridica quanto per quella economica e politico-amministrativa, coniugando alla perfezione esigenze filo-dottrinarie di discussione giuridica raffinata con più umili ma non meno fondamentali istanze economico-sostanziali.

Lungi dal pretendere di stendere un'opera completa ed esaustiva sul fenomeno, che richiederebbe un ben più ampio spazio sia in sede di discussione e di redazione, l'obiettivo, ben più modesto, è riuscire ad analizzare con sufficiente chiarezza e approfondimento le problematiche giuridiche connesse all'assegnazione e al trasferimento delle bande orarie, con i conseguenti risvolti pratici e indirizzi applicativi.

CAPITOLO PRIMO

GLI SLOT AEROPORTUALI

SOMMARIO 1. Il Regolamento CEE 95/93 e il Regolamento CE n.793/2004 – 2. Il concetto di banda oraria – 3. I soggetti – 4. I criteri di assegnazione delle bande orarie – 5. La procedura di assegnazione delle bande orarie – 6. La serie di slot – 7. I vettori e i gruppi di vettori – 8. I vettori *new entrant* – 9. Il paniere (*pool*)

1. Il Regolamento CEE n.95/93 e il Regolamento CE n.793/2004

L'incremento alla liberalizzazione dei traffici, iniziata con l'adozione del c.d. Terzo Pacchetto contenente i Regolamenti CEE n. 2407-2408-2409, doveva necessariamente passare attraverso

l'introduzione di meccanismi di slot *allocation* che interessassero gli aeroporti più congestionati (4).

Questo obiettivo era ritenuto essenziale per tutta una serie di considerazioni: quanto crescesse velocemente lo squilibrio tra l'espansione del trasporto aereo in Europa e la disponibilità di infrastrutture aeroportuali atte a fronteggiare la domanda, con il conseguente numero di aeroporti soggetti a congestione; la necessità che l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti congestionati dovesse essere basata su norme imparziali, trasparenti e non discriminatorie; l'impossibilità di garantire la suddetta imparzialità se non assegnando il potere di coordinamento sulla base di criteri che fossero a loro volta obiettivi e trasparenti; la necessità di facilitare la concorrenza e incoraggiare l'accesso al mercato, sostenendo i vettori interessati ad avviare servizi su rotte intracomunitarie; la volontà di evitare una ripartizione disuguale dei vantaggi della liberalizzazione nonché una distorsione della concorrenza causate dalla scarsa disponibilità di bande orarie.

L'elaborazione di questa procedura venne attuata dalla Commissione, che con il Regolamento CEE n. 95/93 riuscì a raggiungere una sistemazione della materia organica e completa. Già dalla rubrica apparivano chiari gli obiettivi del Regolamento, che avevano come scopo da perseguire in via prioritaria la creazione di una struttura capace di gestire la capacità degli aeroporti congestionati della Comunità sulla base di questi criteri di assegnazione ispirati ai principi di trasparenza, imparzialità e non

⁴ GIARDINA, *La concorrenza nel trasporto aereo ed il problema della ripartizione delle bande orarie negli aeroporti*, in *Dir. Comm. Int.*, 1991, 513.

discriminazione (5).

Funzione precipua del Regolamento era dunque quella integrativa del pacchetto sulla liberalizzazione del trasporto aereo: si voleva evitare che la congestione degli aeroporti più importanti della Comunità impedisse il regolare corso del processo di liberalizzazione.

Coerentemente al compito ad esso assegnato, il Regolamento non snaturò affatto il sistema di assegnazione degli slot adottato nella prassi dei traffici, bensì lo integrò con degli interventi coniatati sullo stampo dei principi in esso stesso affermati: concorrenzialità, trasparenza e neutralità (6). Se è innegabile, infatti, che la gestione degli slot venne sottratta al potere discrezionale, per non dire arbitrario, dei soli vettori in favore dei coordinatori designati dagli Stati membri, ciò nondimeno il sistema introdotto ricalcava i principi già elaborati in sede IATA (7), mantenendo inalterate la maggior parte delle pratiche comunemente utilizzate dai vettori, tra

⁵ SILINGARDI – MAFFEO, *Gli slot. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1997, 7.

⁶ MC DERMID, *Assegnazione degli slot: Regolamento 95/93 e modifiche*, in *Atti del Convegno Slot e infrastrutture aeroportuali*, organizzato a Londra il 21 Gennaio 1997 dalla Reale Società Aeronautica. NASCIBENE, *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nella regolamentazione dei sistemi aeroportuali e della ripartizione del traffico*.

⁷ IATA (International Air Transport Association) è un'organizzazione autonoma nata dalla volontà dei vettori per disciplinare gli aspetti commerciali della navigazione aerea. L'obiettivo era quello di provvedere alla formazione e allo sviluppo di rotte commerciali. In realtà è rimasta priva di importanti poteri, se non uniformare le condizioni di trasporto aereo tra i vari vettori.

le quali il libero scambio degli slot ⁽⁸⁾.

Il maggior numero di garanzie concesse ai vettori *new entrant* venne utilizzato per contemperare il *grandfather's right*, cioè l'interesse dei vettori già titolari di determinati slot a mantenere i diritti già acquisiti. Nella sostanza si era venuto a creare un delicato equilibrio fra due diverse esigenze contrapposte: il libero utilizzo delle bande orarie da parte dei già assegnatari e la strategia di rafforzamento della concorrenza tra vettori.

Era nato un sistema di compromesso che, non facendo alcuna scelta espressa né in favore del liberismo né dello storico protezionismo sul quale facevano affidamento i vettori aerei ⁽⁹⁾, non sembrava riuscire ad accontentare alcuna delle esigenze delle quali si facevano portatori i soggetti coinvolti. Di qui le opposte reazioni: da un lato la censura dei comportamenti restrittivi della concorrenza tenuti da alcune compagnie ⁽¹⁰⁾, censurati tanto in Italia dalla nostra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato quanto in sede comunitaria, dall'altro le denunce operate dai vettori, che lamentavano svantaggi e discriminazioni a loro danno e una eccessiva volontà di tutelare i *new entrant*.

Fu in seguito a queste reazioni che lo stesso Responsabile della *Air Transport Policy Unit* della Commissione CEE Frederick

⁸ SILINGARDI – MAFFEO, *op. cit.*, 10.

⁹ TURCO BULGHERINI, *La crisi del trasporto aereo e gli accordi bilaterali*, in *Dir. Prat. Av. Civ.*, 1977.

¹⁰ V. il Provvedimento 4398 del 7 Novembre 1997 interessante il vettore Alitalia e la Sentenza n.260 del Tribunale di I Grado CEE del 19 Giugno 1997, interessante Air Inter SA.

Sorensen giunse a rilevare che non soltanto gli Stati Membri applicarono il regolamento con molta lentezza, ma molte disposizioni non vennero neppure comprese e dettero avvio a numerose diverse interpretazioni. Di conseguenza i vettori ricevettero trattamenti di volta in volta diversi nei vari aeroporti della Comunità. «La crescente difficoltà ad ottenere dei buoni slot per incrementare i servizi non faceva altro che aumentare le barriere all'ingresso», limitando di fatto la concorrenza e favorendo il dominio dei vettori più forti, i quali «beneficiavano dei diritti acquisiti a tempo indeterminato». Gli effetti positivi della liberalizzazione erano così impediti da questa distorsione del mercato, che rendeva necessaria la creazione di un meccanismo che facilitasse il trasferimento degli slot e migliorasse «l'efficienza del mercato evitando le situazioni di rigidità che impedivano l'accesso negli aeroporti congestionati ai nuovi vettori», e l'aumento delle frequenze sufficienti a soddisfare la domanda a coloro che già vi operavano ⁽¹¹⁾.

Il Regolamento era composto da quindici articoli, rispettivamente rubricati: campo di applicazione, definizioni, condizioni per il coordinamento degli aeroporti, coordinatore, comitato di coordinamento, capacità dell'aeroporto, informazioni per il coordinatore, procedura di assegnazione delle bande orarie, servizi regionali, pool di bande orarie, meccanismo di salvaguardia, disposizioni generali, relazione e cooperazione, revisione, entrata in vigore.

¹¹ Cit. SORENSEN, *Assegnazione degli slot*, in *Atti del Convegno di Londra*, 1995, 7.

Di fondamentale importanza e grande interesse dottrinale erano soprattutto gli articoli 8 comma 4 e 10, recanti disposizioni riguardo la compravendita degli slot e il paniere, o “*pool*”.

Inoltre, il penultimo articolo del citato Regolamento, il numero 14, prevedeva una decisione del Consiglio in merito alla continuazione o revisione del Regolamento stesso entro il 10 luglio 1997, sulla base di una proposta che la Commissione avrebbe dovuto presentare entro il 10 gennaio 1996. Dal momento dell'entrata in vigore, nel febbraio 1993, furono molti i pareri e i commenti presentati dalle varie parti interessate che sottolineavano chiaramente la necessità di modificare in maniera sostanziale il Regolamento 95/93; tra questi va ricordato lo studio operato dalla società inglese Coopers & Lybrand ⁽¹²⁾, poi confluito in un dossier

¹² Ai fini di valutare la situazione nella quale si trovavano gli aeroporti comunitari all'indomani dell'adozione del Regolamento 95/93, la società inglese di revisione contabile Coopers & Lybrand venne incaricata di condurre un'indagine nei vari Stati membri della comunità. Il quadro che emerse non ebbe la precisione che tutti si auspicavano ma fu ugualmente utile per far affiorare un'applicazione poco omogenea e caotica delle pur apparentemente esaustive disposizioni contenute nel Regolamento. In particolare venne segnalato come la designazione degli aeroporti pienamente coordinati non fu applicata correttamente. Le critiche che vennero mosse al momento della pubblicazione del rapporto provenivano da due direzioni: da un lato ci si limitava ad effettuare un riscontro presso le strutture esaminate, rimarcando le divergenze rispetto ai postulati, senza però approfondire, come avrebbero meritato, i motivi che portarono a una così eterogenea applicazione del regolamento; dall'altro la difficoltà di controllare un così ampio numero di infrastrutture aveva dilatato i tempi di redazione e conseguentemente di pubblicazione del rapporto, con la conseguente imperfetta sovrapposibilità di quest'ultimo alla realtà concreta: sarebbe stato necessario un continuo ed immediato aggiornamento che

fotografasse la situazione globale nella stessa frazione temporale. Lo studio ebbe comunque una discreta utilità, considerato che da questo risultava in particolar modo una diversa valutazione dei parametri contenuti nell'articolo 3, da parte degli Stati membri. Ciò rese possibile la designazione di aeroporti pienamente coordinati nonostante la mancanza di situazioni di grave congestione per periodi significativi. In compenso aeroporti con gravi problemi di congestione per periodi significativi non vennero designati come aeroporti pienamente coordinati, con la conseguenza del protrarsi del cattivo funzionamento e della difficoltà ad accedervi per i nuovi vettori. Esistevano poi degli aeroporti che venivano gestiti come pienamente coordinati, ma senza che vi fosse stata una designazione in tal senso. Preso atto del risultato ottenuto, si è risaliti alla scintilla che aveva dato avvio a tutta questa serie di interpretazioni errate. Vennero individuati tre riferimenti ambigui, vertenti rispettivamente: sulla possibilità di designazione degli aeroporti pienamente coordinati; sull'individuazione di quelle che il Regolamento definisce troppo genericamente le "Autorità Competenti" e "l'Autorità Aeroportuale" e infine sulla disciplina da applicare ai c.d. Sistemi aeroportuali. L'articolo 6 paragrafo 1 statuiva che la designazione di un aeroporto pienamente coordinato era funzionalmente collegata alla determinazione della capacità disponibile per l'assegnazione delle bande orarie. In realtà la norma non delimitava l'operazione ai soli aeroporti pienamente coordinati ma consentiva l'estensione a tutti gli aeroporti in cui era effettuata l'assegnazione delle bande orarie; di conseguenza erano coinvolti anche gli scali semplicemente coordinati ove si fosse proceduto alla *slot allocation*. La distinzione tra aeroporti pienamente e semplicemente coordinati diveniva così meno netta di quella auspicata dal legislatore comunitario, potendo questa divisione arricchirsi di zone grigie di non semplice classificazione. L'articolo 6 disponeva che «negli aeroporti in cui [era stata] effettuata l'assegnazione delle bande orarie e autorità competenti [determinavano], due volte l'anno, la capacità disponibile per l'assegnazione delle bande orarie». Questa attività doveva essere compiuta in cooperazione con «i rappresentanti del controllo del traffico aereo, le Autorità doganali e quelle responsabili per l'immigrazione, i vettori aerei e le organizzazioni che li [rappresentavano] nonché il Coordinatore dell'Aeroporto». Quest'ultimo articolo andava letto in combinato disposto con l'articolo 3: venivano così descritte due

contenente anche altri documenti presentati dalla stessa Commissione, recanti alcune proposte di modifica ⁽¹³⁾.

serie di attività apparentemente simili, ma aventi finalità opposte. Quella di cui all'articolo 6 aveva maggior finalità pratica, e «tendeva a esplorare tutte le possibilità praticabili per aumentare i livelli di offerta della capacità disponibile». Questa attività, in quanto necessaria a fornire indicazioni al Coordinatore sulla base delle quali distribuire gli slot, era profondamente analitica e particolarmente tecnica. Quella di cui all'articolo 3, invece, non aveva un destinatario specifico, essendo compresa in un generico piano di sviluppo aeroportuale.

¹³ Nel 2001 venne ufficialmente presentata la prima proposta di modifica al Regolamento 95/93. Questa proposta attingeva abbondantemente dalle osservazioni contenute nel rapporto che Price Waterhouse Coopers consegnò il 20 maggio 2000: uno studio molto elaborato sulle capacità dei più importanti aeroporti europei. Colpevoli dell'insuccesso furono giudicati gli Stati membri, rei di aver adempiuto agli obblighi con estrema lentezza, e la formulazione di talune disposizioni, che mancavano di precisione peccando di eccessiva genericità. Nella proposta veniva ribadita la necessità di trovare «il giusto equilibrio tra gli interessi dei vettori aerei già insediati e dei nuovi concorrenti negli aeroporti congestionati in modo da tener debitamente conto del fatto che i vettori insediati hanno già costruito la loro posizione in un aeroporto e sono interessati ad espanderla ulteriormente, mentre i vettori aerei con un'attività relativamente contenuta o non ancora attivi devono poter ampliare i loro servizi e realizzare una rete concorrenziale». La ridotta capacità di accesso dei nuovi vettori era logica conseguenza di ciò che il regolamento voleva contrastare: l'inefficienza organizzativa delle infrastrutture aeroportuali. Le regole esistenti, basate prevalentemente sui diritti acquisiti, non erano sufficientemente flessibili per garantire la disponibilità delle bande orarie e ottimizzare l'uso efficiente della scarsa capacità aeroportuale che contraddistingueva gli aeroporti congestionati. Queste regole non riuscivano né a promuovere la mobilità delle bande orarie né la concorrenza tra i soggetti già insediati, o tra i soggetti già insediati e i nuovi concorrenti. Gli studi facevano emergere casi diffusi di vettori che, invece di riconferire gli slot ai *pool*, anche se non potevano utilizzarli economicamente,

continuavano a tenerli per essere sicuri di averne in quantità sufficiente per quando ne avrebbero avuto nuovamente bisogno. Ciò causava inefficienze. Quanto alla chiarezza degli enunciati, l'esperienza aveva bocciato molte delle formulazioni del Regolamento 95/93: in particolare era doveroso chiarire la natura giuridica delle bande orarie, adeguare i criteri di determinazione della capacità dell'aeroporto per renderli conformi ai criteri di trasparenza, imparzialità e assenza di discriminazioni e, infine, istituire nuove procedure di assegnazione degli slot da parte di coordinatori indipendenti in fatto e in diritto. Alla formulazione di disposizioni maggiormente attinenti e rispettose dei principi proclamati si affiancavano reclami di modifiche sostanziali, che richiedevano criteri più chiari ed efficaci per l'assegnazione delle bande orarie, valutazioni più accurate e omogenee della capacità aeroportuale. Interventi profondamente innovativi, che riuscissero però a mantenere dei punti di contatto con le tradizionali pratiche di settore, in particolare con gli indirizzi IATA in materia di programmazione degli orari. Per non ingenerare equivoci era stato inserito un commento che non esprimeva favore verso le cessioni unilaterali di slot sotto forma di compravendita, ritenendo che questo non potesse essere un mezzo per introdurre una maggiore mobilità e incentivi per un uso efficiente delle bande orarie. La proposta di modifica al Regolamento non era stata una richiesta unanime. Nonostante le problematiche fossero piuttosto evidenti e universalmente riconosciute, molti paesi temevano che i suggerimenti proposti potessero nuocere all'equilibrio mondiale tra i vari sistemi di assegnazione degli slot, abbassando i livelli di competitività dei vettori aerei comunitari rispetto alla concorrenza internazionale. Fu in seguito all'emersione di queste preoccupazioni che venne richiesta agli Stati membri la compilazione di un questionario, dall'analisi del quale emersero i seguenti temi: la maggior parte degli Stati membri non lamentava problemi nell'applicazione delle regole, ritenendo che queste funzionassero sufficientemente bene. Italia, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi, Spagna e Germania sostenevano la necessità di modifiche tecniche, che chiarissero il ruolo del Coordinatore, i metodi per determinare in modo più accurato le capacità aeroportuali, l'imposizione di sanzioni ai vettori aerei che abusavano dei loro slot. Necessità di elaborare delle modalità flessibili per l'assegnazione delle bande orarie, che adeguandosi al mercato potessero

Questo Regolamento venne successivamente modificato dal Regolamento 793/2004, con il quale si è temporaneamente concluso il processo di adeguamento del Regolamento 95/93 alle nuove esigenze operative conseguenti all'aumento del traffico aereo, crescita che nessuno studio effettuato in seguito all'adozione del Terzo Pacchetto aveva preventivato in modo tanto massiccio.

Con la seconda riforma, modifiche di tipo generale hanno interessato la classificazione degli aeroporti. Come nel precedente regolamento, viene sancito l'obbligo di condurre l'analisi della capacità, ma quest'obbligo viene rafforzato: gli Stati membri devono provvedere affinché gli organi di gestione degli aeroporti, in quanto soggetti più adatti a valutare la situazione, conducano l'analisi della capacità, tenendo in considerazione anche i vincoli della tutela ambientale. Potere sussidiario, da utilizzare nel solo caso in cui l'obbligo non venga adempiuto dai soggetti indicati, viene conferito alla Commissione. Frutto dell'analisi è la catalogazione degli aeroporti in “coordinati” (sostituiscono quelli pienamente coordinati) e “ad orari facilitati” (sostituiscono gli aeroporti semplicemente coordinati). La differenza è minima, cioè puramente nominale, per quanto riguarda gli aeroporti coordinati; acquista densità di significato per la seconda categoria, esaltandone la caratteristica: lo scopo è sempre evitare fenomeni di congestione, ma la situazione non è di tipo grave, essendo sufficiente la sintonizzazione degli orari delle compagnie aeree su base volontaria

bilanciare la domanda e l'offerta. Alternative possibili per garantire che la scarsità di capacità aeroportuale e la crescente domanda di slot non fosse tale da limitare indebitamente la concorrenza sul mercato.

avvalendosi della mediazione del “addetto alla facilitazione della programmazione degli orari”. Di fatto, l'assegnazione degli slot ad opera dei coordinatori è fenomeno esclusivo dei soli aeroporti coordinati, mentre non esiste negli aeroporti ad orari facilitati, che invece nel vecchio regolamento potevano godere della copertura normativa della disciplina su base volontaria.

2. Il concetto di banda oraria

La prima definizione di *banda oraria* ⁽¹⁴⁾ era contenuta nell'articolo 2 lettera A del Regolamento 95/93, che la definiva come il «tempo programmato d'arrivo o di partenza disponibile o assegnato per un movimento aeronavale ad una data determinata in un aeroporto coordinato in base al presente regolamento».

La definizione di cui all'articolo 2 lettera A consente di coglierne il significato con riferimento al diritto del vettore di poter disporre delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali per un determinato periodo di tempo, al momento della partenza o dell'arrivo in un aeroporto; consisteva quindi nell'acquisizione di un determinato spazio fisico e temporale ⁽¹⁵⁾.

Al vettore assegnatario di uno slot non era attribuito soltanto il mero diritto all'utilizzo della pista e dell'area adibita a parcheggio

¹⁴ In inglese “*slot*”, in francese “*creneaux horaires*”.

¹⁵ DE STEFANI, *Diritto aereo*, Roma, 1996, cit.

dell'aeromobile, cioè della infrastruttura aeroportuale in senso stretto, bensì anche l'insieme di tutti i servizi nei quali si estrinseca la capacità aeroportuale: e cioè i *boarding gates*, *check-in* doganali e di polizia, gestione di bagagli, merci e passeggeri all'interno dell'aerostazione, e anche la capacità di sistema del controllo del traffico aereo ad offrire assistenza all'aeromobile ⁽¹⁶⁾.

Questa definizione sottolineava l'aspetto tecnico operativo: lo slot era un bene esistente indipendentemente dal fatto che venisse allocato da qualcuno, venendo considerato come un bene ampiamente disponibile, e come tale non necessariamente soggetto ad attribuzione ⁽¹⁷⁾.

Dalla definizione discendeva inoltre il particolare regime di utilizzazione: nel Regolamento 95/93 lo slot comprendeva la singola giornata cui si riferiva l'*aircraft movement*; questo significa che in caso di ripetitività delle operazioni doveva essere acquistata la titolarità di un maggior numero di slot.

Questa particolarità diventava ancora più evidente se confrontata con la disciplina statunitense, dove invece lo spazio fisico e temporale acquistato concerne la disponibilità delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali ogni giorno e per tutta la stagione interessata. La diversa utilizzazione è dovuta alla diversa definizione di banda oraria accolta negli Stati Uniti. La *High Density Airports Rule* intende infatti lo slot come «*Operational authority to conduct one take off or landing within a specific time period each day*

¹⁶ SILINGARDI – MAFFEO, *op. cit.*, 12.

¹⁷ DEIANA, *Riflessioni sulla slot allocation*, ined.

at one of the four High Density Traffic Airport».

La differenza tra le due definizioni dunque consiste nel diverso modo di computare la durata della banda oraria: in modo rigido negli Stati Uniti, dove può essere soltanto di 1 ora o 30 minuti; proporzionale alle esigenze di programmazione della slot *allocation* e a discrezione del coordinatore, nella disciplina comunitaria (18).

In seguito, si ravvisò che la precedente formulazione della definizione di banda oraria aveva suscitato molte discussioni sulla sua natura giuridica: diretta derivazione era il principio *use it or loose it* (19), che in combinato disposto con il riconoscimento di diritti acquisiti aveva dato origine a situazioni di dubbio, nelle quali alcune compagnie pretendevano che le bande orarie fossero beni di

¹⁸ SILINGARDI – MAFFEO, *op.cit.*, 13

¹⁹ A seguito degli attacchi terroristici che avevano colpito gli Stati Uniti l'11 settembre 2001 era stato registrato un significativo calo della domanda nell'ultima parte della stagione estiva e nella stagione invernale 2001-2002. La Commissione aveva proposto di modificare le norme vigenti in materia di bande orarie negli aeroporti della Comunità, esentando le due stagioni, quella estiva 2001 e quella invernale 2001-2002, che avevano subito le gravi ripercussioni degli eventi citati, dall'applicazione dell'articolo 10 paragrafo 3 del Regolamento, derogando alla regola dell'*use it or loose it*, consentendo così alle compagnie aeree di adeguare i propri servizi alla congiuntura durante le stagioni maggiormente influenzate dai tragici eventi dell'11 settembre 2001. Ciò permetteva che alle compagnie aeree venisse concesso il diritto di richiedere al termine della stagione in esame le stesse bande orarie loro assegnate, indipendentemente dalla loro effettiva utilizzazione. L'articolo 10 paragrafo 3 stabiliva che il vettore aereo non poteva esigere la stessa serie di bande orarie nel periodo successivo corrispondente, qualora l'utilizzo fosse stato inferiore all'80%. L'indagine sull'effettivo utilizzo delle bande orarie appartiene al coordinatore dell'aeroporto.

loro proprietà sui quali venivano fondate le loro reti, mentre gli aeroporti avevano sostenuto la tesi della loro titolarità sugli slot in quanto diritti fortemente connessi alla struttura aeroportuale.

Di qui la necessità di chiarire la natura giuridica delle bande orarie: la definizione dell'articolo 2 lettera A viene sostituita con la definizione secondo cui lo slot è «*il permesso dato da un coordinatore di utilizzare l'intera gamma di infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo in un aeroporto coordinato ad una data e in un orario specifici assegnati da un coordinatore ai fini di atterrare o decollare*» (20).

La banda oraria è il permesso di usufruire di un arco di tempo, solitamente non superiore a quindici minuti, entro il quale l'aeromobile ha il permesso di accedere alla struttura aeroportuale per effettuare le operazioni di decollo o atterraggio.

Se i vettori rispettano queste regole e possono comprovare di aver utilizzato i loro slot, possono rinnovarne la titolarità per le successive corrispondenti stagioni di programmazione, altrimenti la titolarità viene revocata dal Coordinatore, che rimette gli slot nel *pool* ai fini della riassegnazione.

²⁰ Essendo fondamentale per l'utilizzo dello slot un permesso del coordinatore, viene chiarito che essi non possono essere oggetto di proprietà, ma legittimano soltanto i vettori a utilizzare le strutture aeroportuali in sede di atterraggio e decollo a date e orari specifici per la durata della stagione di programmazione (inverno o estate).

3. I soggetti.

Il coordinatore e il comitato di coordinamento erano due figure soggettive disciplinate dagli articoli 4 e 5 del Regolamento CEE 95/93.

Secondo l'articolo 4 paragrafo 1 «lo Stato membro responsabile di un aeroporto coordinato o pienamente coordinato [provvedeva] a nominare come coordinatore di tale aeroporto una persona fisica o giuridica avente conoscenze particolareggiate in materia di coordinamento degli orari dei vettori aerei, previo parere dei vettori aerei che [usavano] regolarmente l'aeroporto in questione, delle organizzazioni che li [rappresentavano] nonché delle autorità aeroportuali. Lo stesso coordinatore [poteva] essere nominato per più di un aeroporto».

Nella realtà una figura analoga al coordinatore, che si occupava dell'assegnazione delle bande orarie, già esisteva prima dell'emanazione del Regolamento: troviamo tracce nelle *Scheduling Procedures Conference* IATA e anche nella nostra esperienza nazionale. In Italia la gestione tecnica della clearance aeroportuale era stata affidata sin dai primi anni settanta ad un apposito ufficio costituito presso la società di bandiera italiana: Alitalia. La normativa comunitaria non introduceva dunque una nuova figura, ma si limitava a riprendere questa esperienza emersa nella pratica e soltanto accennata nei prodotti legislativi positivi per individuare con certezza il protagonista principale della disciplina degli slot. Una volta individuato questo soggetto, l'articolo procedeva

descrivendone la procedura di nomina, i caratteri fondamentali e le competenze.

Il paragrafo 1 demandava la nomina allo Stato membro responsabile dell'aeroporto. Senza fermarsi all'interpretazione letterale del testo italiano, che condurrebbe a una conoscenza fuorviante, si dovrebbe procedere con la lettura del corrispondente enunciato inglese, il quale recitava: «*The Member State [...] shall ensure the appointment*». Le differenze apparivano subito chiare: come già detto, un'applicazione ligia all'interpretazione rigorosa del testo italiano avrebbe fatto sì che l'unico responsabile della nomina fosse lo Stato. In realtà l'articolo, nella sua lingua originale, non diceva affatto questo: lo Stato poteva ben procedere alla nomina, ma poteva anche delegarla, avendo cura di vigilare sull'avvento della stessa e subordinarla al previo parere dell'Amministrazione statale. La nomina non era quindi di esclusiva competenza dello Stato membro, il quale però, nonostante alcune limitazioni ⁽²¹⁾ era un protagonista irrinunciabile dell'*iter* deliberativo ⁽²²⁾.

Era poi prevista la possibilità che il coordinatore potesse svolgere la stessa funzione in più di un aeroporto.

Veniva ribadita l'occorrenza di garantire l'imparzialità e l'indipendenza ⁽²³⁾, affinché il coordinatore potesse svolgere

²¹ Limitazioni relative ai pareri che dovevano essere obbligatoriamente raccolti: vettori aerei che utilizzavano regolarmente l'aeroporto, le organizzazioni che li rappresentavano, nonché le Autorità aeroportuali.

²² GIRARDI-COLETTA, *op. cit.*, 80.

²³ Il requisito dell'indipendenza andava inteso in senso lato, cioè come autonomia. Autonomia a sua volta da intendersi rispetto a tutti i soggetti

efficacemente i suoi compiti. Particolarmente importante è sempre stato assicurare l'indipendenza di fatto, intesa come indipendenza dai vettori. Era prassi comune, infatti, che il costo del coordinamento fosse supportato dal vettore aereo principale o dall'aeroporto stesso ⁽²⁴⁾, con la conseguenza che «a fronte di tale affidamento non tardarono numerose proteste e contestazioni, sia da parte dei vettori aerei stranieri che operavano sulle rotte nazionali, sia dei vettori minori italiani» ⁽²⁵⁾.

L'articolo 4 paragrafo 3 ribadiva che il coordinatore doveva agire conformemente alle disposizioni del regolamento in modo imparziale, non discriminatorio e trasparente; il requisito della trasparenza era il più articolato, e infatti fu quello che causò il maggior numero di problemi e venne indicato dallo studio di Coopers & Lybrand come un diritto che non aveva ancora raggiunto livelli di tutela soddisfacenti.

coinvolti, fossero essi pubbliche istituzioni, vettori o gestori aeroportuali, pertanto in completa autonomia di giudizio e di capacità finanziaria. Si pensava che il carattere dell'autonomia avrebbe facilitato anche l'adempimento dei doveri di imparzialità e non-discriminazione, cioè senza favorire né danneggiare i vettori coinvolti.

²⁴ Anche in Italia era naturale tale prassi: attraverso l'emanazione della circolare del Ministro dei Trasporti n. 2824 del 29 ottobre 1971, infatti, il compito di provvedere al coordinamento delle bande orarie negli aeroporti italiani venne attribuito ad Alitalia, la compagnia di bandiera. Come seguito di tale scelta vi fu una nutrita serie di interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale segnalò l'eccessiva autonomia della compagnia nell'esercizio di attività così importanti

²⁵ LOBIANCO, *op. cit.*, cit., 153.

Queste erano le uniche previsioni del Regolamento in modalità di nomina e caratteristiche del Coordinatore: in caso di necessità dovevano essere integrate con le normative interne dei singoli Stati membri.

Ai paragrafi 5 e 6 dell'articolo 4 erano elencate le competenze, alle quali si aggiungevano quelle previste dall'articolo 10 paragrafo 2 e le già citate dell'articolo 7.

Questo principio andava letto insieme alle competenze del coordinatore, che tra le altre cose lo obbligavano a mettere a disposizione delle parti interessate una serie di elementi informativi elencati dall'articolo 4 paragrafo 7; la presentazione dei documenti informativi doveva avvenire entro i tempi previsti anteriormente dall'ufficio stesso, e se questi non avesse previsto autonomamente un termine, entro trenta giorni dalla richiesta, in conformità alla disciplina amministrativa. Il coordinatore partecipava alle conferenze internazionali per gli orari dei vettori aerei nel rispetto del diritto comunitario, era responsabile dell'assegnazione delle bande orarie ⁽²⁶⁾, controllava costantemente l'utilizzazione delle

²⁶ Appare doveroso citare una dottrina minoritaria, secondo la quale il coordinatore non aveva il potere di attribuire gli slot, ma poteva "soltanto facilitare i vettori" nella scelta. Questa dottrina poneva il coordinatore in una posizione intermedia tra la figura plenipotenziaria che dominava negli aeroporti pienamente coordinati, emergente da un'interpretazione letterale del Regolamento, e la figura che operava nell'ombra degli aeroporti coordinati, la quale fungeva da facilitatore ed era eventuale. Era dunque soltanto l'obbligatorietà della presenza di questo personaggio negli aeroporti pienamente coordinati che lo differenziava dal pari ruolo eventualmente presente in quelli coordinati. Questa tesi non sembra convincente.

bande orarie, ritirava le bande orarie non utilizzate, iscrivendole nell'apposito *pool*, poteva chiedere ai vettori che operavano o intendevano operare in un aeroporto semplicemente o pienamente coordinato le informazioni pertinenti da lui richieste, ed era egli stesso obbligato a mettere a disposizione dei richiedenti determinate informazioni ⁽²⁷⁾ .

Il comitato di coordinamento era un organo disciplinato dall'articolo 5 del Regolamento. Questo articolo era costituito di due commi: il primo paragrafo si occupava di definire il comitato, stabilire i soggetti legittimati a parteciparvi e ne elencava le funzioni; il secondo paragrafo, invece, attribuiva la facoltà di applicare il comma precedente anche agli aeroporti semplicemente coordinati ⁽²⁸⁾.

Ai sensi del paragrafo 1, ogni Stato membro doveva assicurare «che in un aeroporto classificato come pienamente coordinato [fosse] istituito un comitato di coordinamento incaricato di assistere, con funzioni consultive, il coordinatore di cui all'articolo

²⁷ Le informazioni da mettere a disposizione erano: le bande orarie precedentemente operate da ciascuna compagnia aerea, elencate in ordine cronologico, per tutti i vettori che utilizzavano l'aeroporto; le bande orarie richieste (domande iniziali) elencate per ogni singolo vettore aereo, in ordine cronologico e per l'insieme dei vettori aerei; tutte le bande orarie assegnate e le richieste di bande orarie ancora in sospenso, elencate individualmente, in ordine cronologico, vettore per vettore, per tutti i vettori aerei; le restanti bande orarie disponibili; dettagli esaurienti sui criteri adottati per l'assegnazione.

²⁸ Ciò significava che l'istituzione dell'organismo in un aeroporto semplicemente coordinato era lasciato alla pura discrezionalità degli Stati membri.

4». Erano ammessi a partecipare a tale comitato «almeno i vettori aerei che [usavano] regolarmente l'aeroporto o gli aeroporti e/o le organizzazioni che li [rappresentavano], le autorità aeroportuali interessate e i rappresentanti del controllo del traffico aereo». Lo stesso comitato di coordinamento poteva «essere nominato per più di un aeroporto».

Il fine perseguito era utilizzare il comitato come un organo a vasta partecipazione che potesse garantire una sede di discussione nella quale tutte le parti interessate alla procedura di assegnazione degli slot in un aeroporto potessero discutere in assoluta libertà cercando tutte le possibili soluzioni ai vari problemi che potevano presentarsi. La funzione principale del comitato di coordinamento era pertanto quella consultiva alla quale si aggiungeva la funzione di fornire un parere in merito alla possibilità di aumentare la capacità aeroportuale (determinata a norma dell'articolo 6); al miglioramento le condizioni di traffico esistenti nell'aeroporto in questione; reclamare sull'assegnazione delle bande orarie (come da articolo 8 paragrafo 7); ai metodi di controllo dell'uso delle bande orarie assegnate; alle linee direttrici per l'assegnazione delle bande orarie, tenuto conto delle condizioni locali; ai gravi problemi per i vettori *new entrant*, come da articolo 10.

Trattandosi di un'elencazione la si poteva ritenere tassativa, ma la presenza della dicitura “tra l'altro”, poco prima dell'inizio dell'elenco, non lasciò dubbi agli interpreti, i quali considerarono sempre questa elencazione esemplificativa, che non poteva impedire al Coordinatore di avvalersi dell'operato del Comitato di Coordinamento per ottenere dei pareri su qualsiasi altro aspetto, purché fosse correlato alla sua funzione di assegnazione delle

bande orarie (29).

Il paragrafo 2 affermava in modo molto coinciso che il paragrafo precedente poteva essere applicato «agli aeroporti designati come coordinati ai sensi dell'articolo 3». Ciò significava che l'istituzione dell'organismo in un aeroporto semplicemente coordinato era lasciato alla pura discrezionalità degli Stati membri.

Anche per quanto concerne i soggetti, cioè coordinatore e comitato di coordinamento, il Regolamento 793/2004 ha apportato delle modifiche al precedente, valorizzando soprattutto il ruolo del coordinatore aeroportuale, considerato di importanza crescente sia per quanto riguarda il processo di coordinamento che per quanto concerne la corretta applicazione delle regole. A tale riguardo sono altresì emerse le esigenze fondamentali di rinforzare la nozione di indipendenza e semplificare e intensificare lo scambio di informazioni tra i vari soggetti operanti nell'ambito aeroportuale.

È stata poi introdotta la figura del “Ente di gestione” dell'aeroporto.

È stata ribadita l'occorrenza di garantire l'imparzialità e l'indipendenza, affinché il coordinatore possa svolgere efficacemente i suoi compiti. Particolarmente importante è assicurare l'indipendenza di fatto, intesa come indipendenza dai vettori. Era prassi comune, infatti, che il costo del coordinamento fosse supportato dal vettore aereo principale o dall'aeroporto stesso. «A fronte di tale affidamento non tardarono numerose proteste e contestazioni, sia da parte dei vettori aerei stranieri che operavano

²⁹ GIRARDI-COLETTA, *op. cit.*, 84.

sulle rotte nazionali, sia dei vettori minori italiani». L'articolo 4 paragrafo 2 lettera B, così come modificata, stabilisce che «Lo Stato membro responsabile di un aeroporto coordinato o ad orari facilitati garantisce [...] l'indipendenza del coordinatore [...] grazie alla separazione funzionale del coordinatore da qualsiasi singola parte interessata. Il sistema di finanziamento dei coordinatori è tale da garantire lo status indipendente degli stessi [...]». Le modifiche all'articolo 5 miravano a chiarire meglio il ruolo e le funzioni dei comitati di coordinamento, il cui compito fondamentale era, ed è rimasto, fornire adeguata attività consultiva al coordinatore e alle autorità degli Stati membri.

Poiché tale funzione viene abitualmente svolta in assemblee a larga partecipazione, si è preferito evitare che a queste potessero partecipare come presidenti di assemblea o comunque con un ruolo preponderante nel corso dell'attività i coordinatori o i rappresentanti degli Stati membri. Altra proposta pervenuta è stata affidare al comitato un ruolo ulteriore, di mediazione per quanto riguarda l'utilizzo e l'assegnazione delle bande orarie.

Infine, poiché durante la vigenza del sistema precedente l'articolo 5 era solito venir interpretato in senso restrittivo, escludendo taluni vettori dalla partecipazione ai comitati di coordinamento, è stato sancito che la partecipazione dei vettori e delle loro organizzazioni a questo comitato sia un vero e proprio diritto.

L'articolo 2 lettera J è stato modificato introducendo quale nuova figura l'ente di gestione dell'aeroporto, il quale ha, in via esclusiva o unitamente ad altre attività, il compito, in virtù di disposizioni legislative o regolamentari, di amministrare e gestire le strutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari

operatori presenti nell'aeroporto o sistema aeroportuale considerato.

Uno dei problemi evidenziati nel corso di applicazione del Regolamento precedente era stata la scarsa, o quantomeno insufficiente, cooperazione intercorrente tra le attività dei singoli soggetti presenti all'interno delle strutture aeroportuali. Era invece manifesta la grande necessità che i coordinatori, gli aeroporti, i gestori del traffico aereo e gli utenti disponessero della massima quantità possibile di informazioni circa l'attività aeroportuale, per poter facilmente valutare i dati pervenuti e poter procedere alle opere di programmazione con la massima efficienza possibile. Inoltre, lo scambio di dati sui piani di volo e i controlli incrociati tra coordinatori e i responsabili della gestione del traffico aereo stimola un maggior coordinamento tra le bande orarie dell'aeroporto e le bande orarie ATC (o ATFM), migliorando la gestione dei flussi.

Ancora, per promuovere l'integrazione tra la programmazione degli aeroporti, dei vettori e della gestione dei flussi di traffico aereo in modo da consentire l'assunzione concertata di decisioni grazie a un migliore uso degli scambi di informazione in tempo reale, il Regolamento 793/2004 prescrive una collaborazione effettiva tra tutte le parti interessate ogni qual volta vi sia in gioco una questione relativa alla capacità dell'aeroporto e alla determinazione dei parametri di coordinamento per l'assegnazione delle bande orarie.

Infine un breve inciso sul facilitatore degli orari, figura che non esisteva in precedenza, in quanto negli aeroporti semplicemente coordinati era usuale la nomina di un coordinatore, avente gli stessi poteri del suo corrispettivo presente negli aeroporti pienamente coordinati. Negli aeroporti ad orari facilitati è presente il facilitatore,

incaricato di facilitare la programmazione degli orari; costui esplicherà i suoi compiti in modo indipendente, imparziale, non discriminatorio e trasparente. Le sue mansioni sono limitate alla raccomandazione di orari di arrivo e di partenza alternativi, nell'intento di facilitare le operazioni nell'aeroporto in questione ⁽³⁰⁾.

4. I criteri di assegnazione delle bande orarie

I criteri di assegnazione delle bande orarie costituiscono il cuore dell'intera disciplina in materia di slot. La loro importanza discende dall'enorme rilievo pratico della procedura di assegnazione, capace di influire pesantemente sull'organizzazione non solo di un intero aeroporto bensì dell'intero sistema, nella ricerca di un compromesso tra la tutela dei legittimi interessi dei grandi vettori europei e la salvaguardia di un mercato in via di liberalizzazione.

La disciplina riguardante i criteri di assegnazione è contenuta, nel Regolamento 95/93 e successive modifiche, nel gruppo di articoli aperto dall'articolo 8 e chiuso dall'articolo 12. I due principi cardine erano originariamente contenuti nel primo paragrafo dell'articolo 8 lettera A e nell'articolo 9 paragrafo 1. Si trattava di due indicazioni rivolte al coordinatore che gli imponevano dei criteri

³⁰ Articolo 4 Paragrafo 2: ogni Stato membro doveva garantire “che il coordinatore [svolgesse] le sue mansioni, nell'ambito del regolamento, in maniera indipendente.

da seguire nell'assegnazione delle bande orarie.

L'articolo 8 sancisce un'importantissima regola, presente non solo nell'ambito comunitario ma in tutti i paesi con un traffico aereo sufficientemente sviluppato che necessitavano di criteri di organizzazione per l'assegnazione delle bande orarie: la *grandfather's rule* ⁽³¹⁾, la quale permette, fatte salve le disposizioni dell'articolo 10, al vettore che abbia operato una banda oraria con l'autorizzazione del coordinatore ⁽³²⁾ di conservare il diritto di chiedere la stessa banda oraria nel successivo periodo di validità degli orari corrispondenti.

Ratio di codesta previsione è facilitare i vettori nella pianificazione degli investimenti, potendo garantir loro una sicura continuità d'esercizio.

L'articolo prosegue sottraendo al coordinatore la facoltà di assegnare degli slot che lo Stato membro abbia destinato a servizi aerei regionali. Si trattava di due diverse situazioni.

Le rotte verso un aeroporto che serve una regione periferica o in

³¹ È uno dei cardini dell'intero sistema di norme statunitensi sulla *slot allocation*, che garantisce la possibilità all'attuale detentore degli slot di trattenerli anche nella stagione successiva.

³² L'articolo 8 sottrae al coordinatore la facoltà di assegnare degli slot che lo Stato membro avesse destinato a "servizi aerei regionali". Il coordinatore, soprattutto inizialmente, godeva di una «flessibilità operativa relativamente ampia nella determinazione dell'ordine di priorità tra le richieste di band orarie», grazie soprattutto ai criteri non certo onnicomprensivi stabiliti dal Regolamento, che gli consentivano di esercitare questi poteri nel modo a lui più congegnale, purché non venissero violati i principi di imparzialità, non discriminazione e trasparenza. Così GIRARDI-COLETTA, *op. cit.*, 91.

via di sviluppo del suo territorio se tale rotta era considerata di vitale importanza per lo sviluppo economico della regione in cui si trova l'aeroporto, purché: la banda oraria fosse già utilizzata al momento dell'entrata in vigore del regolamento; sulla rotta in questione fosse operante un solo vettore aereo; nessun altro mezzo di trasporto potesse offrire un servizio adeguato.

Le rotte per le quali, ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento 2408/90, fossero imposti oneri di servizio pubblico. Era una tipologia di servizi aerei, il cui forte coinvolgimento di esigenze di diffusa socialità presentava spiccati elementi di affinità con l'altra fattispecie appena presa in considerazione ⁽³³⁾.

Dal numero totale di slot della struttura vanno quindi sottratte quelle utilizzate o richieste seguendo i principi della precedenza storica o della priorità per diritto acquisito; gli eventuali slot rimasti disponibili devono essere assegnati secondo le regole generali: la lettera B ordina delle priorità. Anzitutto deve essere data la precedenza ai servizi aerei commerciali, in particolare ai servizi di linea e ai servizi programmati non di linea, in seconda battuta devono venir esaudite le richieste relative ai servizi irregolari, ai movimenti dell'aviazione generale e a quelli residuali comunque riservati all'aviazione. Per questi, *ex* articolo 8 paragrafo 3, il coordinatore può ricorrere alle bande disponibili nel *pool* di cui all'articolo 10 non ancora assegnate e alle bande orarie appena liberate ⁽³⁴⁾.

³³ SILINGARDI-MAFFEO, *op. cit.*, 28.

³⁴ L'obiettivo del Regolamento era prevedere una procedura di assegnazione delle bande orarie che mediasse tra le esigenze di stabilità e programmazione e

Sempre l'articolo 8 paragrafo 2 garantisce il rispetto di uno dei principi fondamentali più volte citati: la trasparenza. Si fa obbligo al coordinatore di comunicare alla compagnia aerea interessata le ragioni che lo avevano spinto a non accogliere la richiesta di una banda oraria. *Quid pluris*: alla motivazione deve essere allegata una proposta alternativa, offrendo al richiedente la banda oraria più vicina a quella che non era stato possibile concedergli. Questa previsione fa sì che il principio di trasparenza non restasse un mero *flatus vocis*.

In ogni aeroporto in cui le bande orarie sono assegnate viene poi istituito, per ogni periodo coordinato, un *pool* contenente le bande orarie di nuova creazione, quelle inutilizzate e quelle cedute da un vettore nel corso o verso la fine della stagione o divenute disponibili in altro modo.

Caratteristica peculiare del *pool* è la sua temporaneità: le bande orarie sono infatti suscettibili di modificazione, cessione, nuova creazione, inoltre la necessità di gestire un aeroporto pienamente coordinato discende dalla volontà di risolvere i problemi di

allo stesso tempo potesse garantire ai nuovi vettori sufficienti possibilità di accesso al mercato. A tal fine venne introdotto l'istituto del pool di bande orarie, o "paniere" (articolo 10). Il Regolamento non poteva considerarsi esaustivo, eppure non era consentita agli Stati membri la possibilità di fissare delle norme integrative, mentre invece tale possibilità era consentita all'industria dei trasporti aerei la quale poteva dettare norme supplementari integrative in materia di priorità; altro potere integrativo era attribuito agli orientamenti supplementari raccomandati dal Comitato di Coordinamento che permettessero di tener conto delle condizioni locali. Va sottolineato che l'unica possibilità di intervento consentita non era derogatoria, ma soltanto ausiliaria.

congestionamento che possono comprometterne la funzionalità in certi periodi. La sua qualificazione come aeroporto pienamente coordinato vorrebbe trovare una soluzione ai problemi di mobilità di un dato periodo, ed è a questo che servono la disciplina sull'assegnazione degli slot e più specificamente il paniere; l'anno solare viene così diviso in periodi coordinati, coincidenti grossomodo con la stagione estiva e la stagione invernale.

Tra i criteri di formazione del *pool* quello che assume maggior rilievo nel Regolamento 95/93 è relativo agli slot non utilizzati ⁽³⁵⁾, intendendo per tali quelli non affatto utilizzati ovvero quelli utilizzati in misura inferiore all'80% del tempo durante il periodo di assegnazione ⁽³⁶⁾ (regola dell'*use-it-or-loose-it*).

Il vettore ha diritto a conservare gli slot da una stagione all'altra, nonostante il loro insufficiente inutilizzo, qualora la circostanza sia dipesa da una serie di fatti specificamente individuati: ⁽³⁷⁾

³⁵ Il potere di revoca del provvedimento di assegnazione degli slot non utilizzati spetta al coordinatore, il quale deve revocare le serie di bande orarie, riconferendole nel *pool*, se il tasso di utilizzazione dell'80% non può essere realizzato ovvero se dopo un periodo assegnato corrispondente al 20% del periodo di validità della serie di bande orarie queste non sono ancora state utilizzate.

³⁶ L'articolo 10 ai paragrafi 2 e 5 prevedeva delle altre eccezioni a questa regola: la banda oraria non poteva essere ritirata e iscritta nell'apposito *pool* se il mancato utilizzo era imputabile al fermo operativo di un tipo di aeromobile o alla chiusura di un aeroporto o di uno spazio aereo o ad analoghi casi eccezionali.

³⁷ L'articolo 5 disciplina i casi di esclusione della responsabilità del vettore, che portano alla non sanzionabilità della sua condotta. In realtà non è nulla di nuovo rispetto alle circostanze imprevedibili e inevitabili dell'articolo 10 paragrafo 4 lettere A e B che, in quanto tali, non possono rientrare nel controllo del vettore.

circostanze imprevedibili e insuperabili indipendenti dal controllo del vettore aereo che portavano, ad esempio: al fermo operativo del tipo di aeromobile generalmente utilizzato per il servizio in questione, oppure alla chiusura di un aeroporto o di uno spazio aereo. Problemi connessi con l'introduzione di un nuovo servizio passeggeri di linea con un aeromobile con un massimo di ottanta posti su una rotta tra un aeroporto regionale e un aeroporto coordinato e con una capacità non superiore a trentamila posti l'anno. Oppure gravi difficoltà finanziarie del vettore comunitario interessato, in seguito alle quali le autorità competenti rilasciavano una licenza provvisoria in attesa della ristrutturazione finanziaria del vettore in conformità all'articolo 5 paragrafo 5 del Regolamento CEE n.2407/92. Infine interruzione di una serie di servizi a causa di un'azione intesa a influire su detti servizi e impeditiva, praticamente o tecnicamente, al vettore aereo di effettuare operazioni come previsto.

Una volta raggruppate nel *pool*, le bande orarie vanno distribuite. L'operazione non coinvolge tutti i vettori operanti nella struttura, ma soltanto i richiedenti. La distribuzione di una quota degli slot (50%) deve essere riservata ai nuovi arrivati ⁽³⁸⁾, a meno che costoro

³⁸ Un problema che si prospettava era la modalità di scelta fra le contemporanee richieste dei nuovi arrivati; il Regolamento infatti non specificava alcun tipo di criterio definitivo di una qualche priorità, cosicché fu costretta ad intervenire la dottrina, la quale demandò al coordinatore il potere di scelta, restando fedele ai criteri di imparzialità, non discriminazione e trasparenza. Inoltre i nuovi arrivati, operanti un servizio tra due aeromobili comunitari, non potevano inoltre scambiare gli slot loro assegnati con altri vettori aerei, o trasferirli da uno stesso vettore aereo, da una rotta ad un'altra per un periodo di

non siano inferiori al 50%.

Altra previsione contenuta all'articolo 8, precisamente al paragrafo 4, prevede la possibilità di scambiare liberamente le bande orarie tra vettori aerei, o trasferirle da uno stesso vettore aereo, da una determinata rotta ad un'altra o da un determinato tipo di servizio ad un altro, in base al reciproco accordo o in seguito ad un'acquisizione totale o parziale oppure unilateralmente Tali scambi e trasferimenti dovevano essere trasparenti ed erano soggetti alla conferma di fattibilità da parte del coordinatore ⁽³⁹⁾.

La parte tecnica del Regolamento si chiude con le disposizioni generali di cui all'articolo 12. Gli opportuni provvedimenti possono essere presi per porre rimedio alla situazione relativa all'aeroporto interessato o agli aeroporti interessati, compresa la sospensione, totale o parziale, degli obblighi del presente regolamento nei confronti di un vettore aereo di tale paese terzo, in conformità del diritto comunitario, qualora risultasse che, nell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti, un paese terzo non riserva ai vettori aerei comunitari un trattamento analogo a quello concesso dagli Stati membri della comunità ai vettori aerei di tale paese; o non concede ai vettori aerei de facto un trattamento nazionale; o concede ai vettori aerei di altri paesi un trattamento più favorevole

due stagioni (articolo 8 paragrafo 5).

³⁹ Il coordinatore, nell'adempire ai suoi compiti verificando la fattibilità e la trasparenza, doveva accertare che: le attività aeroportuali non fossero pregiudicate; le limitazioni imposte da uno Stato membro in base all'articolo 9 fossero rispettate; una modifica della destinazione della banda oraria non rientrasse nel campo di applicazione dell'articolo 11.

di quello riservato ai vettori aerei comunitari.

L'articolo 12 si è sempre posto l'obiettivo di tutelare la reciprocità dei diritti tra paesi comunitari e paesi terzi, consentendo l'adozione di provvedimenti per porre rimedio a situazioni discriminatorie ⁽⁴⁰⁾.

In questo caso, la proposizione formulata dalla commissione peccava di eccessiva genericità, non stabilendo un criterio univocamente utilizzabile per risolvere le controversie, conferendo agli Stati membri di adottare provvedimenti potenzialmente pericolosi che comprendevano anche uno dei rimedi tipici utilizzati in sede comunitaria: la possibilità di disapplicare il Regolamento nei confronti del paese incriminato, con tutti i rischi che, in questo settore così caotico, la *deregulation* ⁽⁴¹⁾ poteva comportare.

5. La procedura di assegnazione delle bande orarie.

Il compito di provvedere all'assegnazione delle bande orarie spetta al coordinatore, che lo esercita prima dell'inizio di ogni stagione; costui assegna gli slot ai richiedenti seguendo una procedura rigorosa ⁽⁴²⁾, volta a garantire l'oggettività delle scelte e

⁴⁰ SILINGARDI-MAFFEO, *op. cit.*, 39.

⁴¹ Per un approfondimento sulla *deregulation* in materia di slot si invita alla lettura dell'*Airline Deregulation Act* introdotto negli Stati Uniti nel 1978.

⁴² La proposta di regolamento del 2001 mirava ad assegnare un maggior volume di competenze ai coordinatori, i cui obblighi di monitoraggio sarebbero rimasti vani senza un meccanismo che permettesse di ottenere coercitivamente

la massima trasparenza ⁽⁴³⁾.

Già nella prima versione del Regolamento ⁽⁴⁴⁾ i criteri di

l'applicazione delle regole di assegnazione degli slot. Non era infrequente che i vettori utilizzassero in modo sistematico e deliberato i loro slot al di fuori degli orari prestabiliti dal coordinatore. Costui, nella proposta, doveva disporre del potere di decidere la revoca immediata, con effetto per il resto della stagione di programmazione, delle intere serie di slot oggetto di tali irregolari comportamenti. sull'articolo 3 del decreto, che designa l'ENAC quale organismo responsabile dell'applicazione del regolamento e dell'irrogazione delle sanzioni amministrative previste. La procedura inizia con una segnalazione dell'Assoclearance alla Direzione Trasporto Aereo dell'ENAC la quale, dopo aver effettuato le opportune verifiche, può irrogare le relative sanzioni, sempre che non vi siano cause di esclusione di responsabilità. L'articolo 4 del decreto elenca le possibili violazioni, alle quali affianca le rispettive sanzioni.

⁴³ PURELLI, *La riforma del regolamento CEE 95/93 per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti della Comunità Europea*, in Dir. Tur. 4/2004.

⁴⁴ Il Regolamento n. 95/93 aveva come obiettivo l'individuazione degli aeroporti aventi scarse capacità per assoggettarli a regole che ne migliorassero l'efficienza distribuendo le bande orarie secondo criteri di equità, trasparenza e non discriminazione. Price Waterhouse Coopers consegnò il 20 maggio 2000 una relazione contenente uno studio sulle capacità dei più importanti aeroporti europei. Nella proposta veniva ribadita la necessità di trovare «il giusto equilibrio tra gli interessi dei vettori aerei già insediati e dei nuovi concorrenti negli aeroporti congestionati in modo da tener conto debitamente del fatto che i vettori insediati hanno già costruito la loro posizione in un aeroporto e sono interessati ad espanderla ulteriormente, mentre i vettori aerei con un'attività relativamente contenuta o non ancora attivi devono poter ampliare i loro servizi e realizzare una rete concorrenziale». Le regole esistenti, basate prevalentemente sui «diritti acquisiti», non erano sufficientemente flessibili per garantire la disponibilità delle bande orarie e ottimizzare l'uso efficiente della scarsa capacità aeroportuale che contraddistingueva gli aeroporti congestionati. Queste regole non riuscivano né a promuovere la mobilità delle bande orarie né la concorrenza tra i soggetti già

assegnazione assicuravano sufficiente stabilità dei servizi, riconoscendo ipotesi di precedenza e riserve per obblighi di servizio pubblico. Ulteriore proposta è stata, per fare in modo che le strutture venissero utilizzate secondo criteri di massima efficienza, conferire agli Stati membri il potere di prescrivere soglie di utilizzazione degli slot da parte di aerei con capacità di carico limitata ⁽⁴⁵⁾,

Logica prosecuzione dell'opera di sistematizzazione iniziata con il regolamento precedente è stato il mantenimento dei principi della *grandfather's rule* e dell' *use it or lose it*. La regola generale, infatti, apre l'insieme delle norme sull'assegnazione ⁽⁴⁶⁾ stabilendo che il

insediati, o tra i soggetti già insediati e i nuovi concorrenti. Alla formulazione di disposizioni maggiormente attinenti e rispettose dei principi proclamati si affiancavano reclami di modifiche sostanziali, che richiedevano criteri più chiari ed efficaci per l'assegnazione delle bande orarie, valutazioni più accurate e omogenee della capacità aeroportuale. Interventi profondamente innovativi, che riuscissero però a mantenere dei punti di contatto con le tradizionali pratiche di settore, in particolare con gli indirizzi IATA in materia di programmazione degli orari.

⁴⁵ Le linee direttrici della disciplina dell'assegnazione, oltre ad essere fissate dal regolamento comunitario, possono essere proposte dal comitato di coordinamento dell'aeroporto e approvate dallo Stato membro; questi ulteriori criteri, volti a consentire una più efficiente utilizzazione della capacità aeroportuale, possono correlare l'aumento della frequenza alla capacità minima degli aerei. Inoltre, è possibile che vengano approvate altre regole locali, specialmente rivolte alla distribuzione del traffico, al controllo della rumorosità, alla chiusura tecnica notturna.

⁴⁶ Nella scelta dell'individuazione degli aeroporti nei quali dovesse avvenire l'assegnazione delle bande orarie, gli Stati membri non godevano di alcuna discrezionalità, essendo questi obbligati a subordinare la loro decisione alla

coordinatore deve prelevare gli slot da assegnare dal *pool*, che contiene le bande orarie di nuova creazione, quelle rese disponibili, e quelle non assegnate. Non rientrano nel *pool* le serie di bande precedentemente assegnate ai vettori che successivamente, dopo aver dimostrato la loro utilizzazione nella stagione precedente per almeno l'80%, o aver dimostrato che la mancata utilizzazione era ascrivibile a fattori non imputabili al comportamento del vettore stesso (scioperi, condizioni atmosferiche eccezionali) ⁽⁴⁷⁾ o ipotesi di grave difficoltà finanziaria, hanno rinnovato la richiesta per le stesse bande nella stagione successiva (articolo 8 paragrafo 2) e gli slot destinati ai servizi aerei regionali (articolo 9), i quali, caratterizzati dall'imposizione di oneri di pubblico servizio, vanno riservati a rotte verso regioni periferiche di vitale importanza ⁽⁴⁸⁾.

L'assegnazione delle serie di bande orarie implica la titolarità di accedere e utilizzare le strutture dell'aeroporto e tutte le sue parti (piste, rampe, terminali) a date e specifiche ore, corrispondenti al periodo di programmazione per cui sono state richieste ⁽⁴⁹⁾. Una

rigorosa verifica dei presupposti stabiliti positivamente nel Regolamento.

⁴⁷ LOBIANCO, *op. cit.*, 154.

⁴⁸ L'articolo 9 del Regolamento CE n.95/93 prevedeva la possibilità di riservare determinate bande orarie per servizi nazionali di linea, nei soli aeroporti pienamente coordinati. Questa previsione non era assoluta, ma servente ad esigenze superiori quali ad esempio «servire una regione periferica o in via di sviluppo», ovvero se si trattava di «rotta di vitale importanza per lo sviluppo economico della regione nella quale si trovava l'aeroporto».

⁴⁹ La mancata osservanza delle disposizioni comporta determinate sanzioni: l'atterraggio o il decollo in un aeroporto coordinato senza la preventiva

serie di bande orarie può essere acquisita nel tempo, mentre ciò non vale per una singola banda oraria, perché altrimenti verrebbero ridotte le possibilità di elaborare orari coerenti nell'aeroporto interessato. In aggiunta all'interesse programmatico dello scalo, questa disciplina è utile anche ai vettori, i quali possono ragionevolmente contare sul rinnovo dell'assegnazione e quindi programmare con largo anticipo la politica di gestione della compagnia, essendo certi di poter effettuare operazioni regolari.

Va precisato, però, che questo diritto al rinnovo della concessione, seppur potenzialmente esercitabile in perpetuo, non fa acquisire al vettore alcun diritto di proprietà sulla serie di slot a lui in uso.

Esaudite le richieste con diritto di precedenza, la metà degli slot presenti nel paniere deve essere assegnato ai nuovi vettori, a meno che la somma delle richieste di questi ultimi non sia inferiore alla detta percentuale. La procedura si complica nel caso le richieste siano in numero superiore rispetto alla disponibilità; in questo caso, qualora non fosse possibile «accogliere tutte le domande di bande orarie in aderenza alle richieste dei vettori, è data precedenza ai servizi aerei commerciali, in particolare ai servizi di linea e ai servizi programmati non di linea (la commissione non vede le ragioni di mantenere una diversità di trattamento tra i due servizi). Nel caso di richieste concorrenti della medesima categoria di servizi,

concessione della banda oraria comporta la sanzione di 100 mila euro. Il non corretto utilizzo della banda oraria assegnata nelle operazioni di atterraggio e decollo in un aeroporto coordinato per più di quattro volte consecutive, invece comporta una sanzione amministrativa compresa tra 30 mila e 70 mila euro.

sono privilegiate le attività che si protraggono per tutto l'anno» (articolo 8 paragrafo 3). Le richieste possono essere presentate anche con breve preavviso. In questo caso il Coordinatore può consentire l'utilizzo delle bande rimaste nel pool in seguito all'espletamento della regolare procedura; questi slot possono essere assegnati per qualsiasi tipo di attività aeronautica, compresa l'aviazione generale (articolo 8 paragrafo 7).

A differenza dell'Europa, che ha un rigido sistema di assegnazione delle bande orarie basato sia sugli *Scheduling Committees* che sulla disciplina positiva, gli Stati Uniti sono sempre rimasti fedeli alla procedura IATA.

Gli *Scheduling Committees* si inseriscono all'interno degli *Scheduling Process* ⁽⁵⁰⁾. La IATA sviluppa le *Worldwide Scheduling Guidelines*: un compendioso di procedure e priorità atte a guidare la slot *allocation* negli aeroporti congestionati su basi trasparenti e non discriminatorie ⁽⁵¹⁾.

Il primo obiettivo degli *Scheduling Process* è autorizzare i vettori di acquistare, trattenere o scambiare gli slot al fine di ottimizzare i benefici che derivano da una corretta gestione delle bande orarie. Le *Schedule Conferences* avvengono due volte l'anno e vengono

⁵⁰Sull'argomento: LATTANZI, *Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale (ICAO)*, in Enc. Dir. XXXI/91; DRESNER -THRETEWAY, *The changing role of IATA: prospects for the future*, in *Annual of Air and Space Law*, 1988, vol. XIII; BRANCKER, *IATA and what it does*, Leyden, 1977.

⁵¹ L'adeguatezza e l'efficienza dei sistemi aeroportuali costituiscono anche nell'esperienza statunitense i presupposti essenziali per la riuscita del processo di liberalizzazione.

formate attraverso discussioni bilaterali tra vettori e i responsabili aeroportuali se il tema riguarda le offerte di acquisto delle nuove bande orarie, tra i vettori quando invece si tratta di scambi e compravendita.

Il principio basilare della *slot allocation* statunitense è il precedente storico, il c.d. *grandfather right*, che garantisce la possibilità all'attuale detentore degli slot di trattenerli, per operare secondo i criteri programmati, anche nella stagione successiva.

Altra importante caratteristica è il processo di accredito⁽⁵²⁾. La IATA mantiene un registro che identifica coloro i quali sono autorizzati a completare delle transazioni di bande orarie, sia tra loro che acquisendole dagli aeroporti. Tutti i partecipanti al processo di schedulazione devono chiedere all'organizzazione di essere accreditati. Quanto alle compagnie, costoro devono nominare un *Head Representative* che abbia la rappresentanza della compagnia stessa. L' *Head Representative* dovrà infatti avere pieno potere decisionale riguardo le decisioni da prendere durante la conferenza, relative agli scopi specifici dello *Scheduling Process*; il rappresentante deve presentare alla segreteria dell'organo un apposito modulo compilato con la compagnia che dovrà rappresentare, firmato dal *Chief Executive Officer of the company*; tale modulo viene poi valutato e il rappresentante viene ammesso.

Gli *Head Representative* degli aeroporti o delle agenzie centrali di coordinamento sono i coordinatori disciplinati dalla normativa comunitaria, soggetti estranei alla disciplina statunitense. Il

⁵² C.d. "accreditation process".

sistema americano prevede una decisione preventiva del numero di slot delle quali può essere composto un aeroporto operata dalla FAA, la quale è un organismo statale che provvede alla determinazione totale degli slot aeroportuali. Una volta stabilita la quantità totale, a questa vanno sottratti gli slot storici la cui richiesta è stata rinnovata, i servizi aerei essenziali e quelli internazionali, mentre quelli disponibili vengono disputati tra i vari vettori; soltanto una piccola parte, insufficiente per il tipo di mercato americano, viene assegnata ai nuovi entranti.

La IATA, per mezzo dell'opera dello *Scheduling Department* o del *Network Planning Group*, procede, su queste valutazioni, alla formazione dello *Slot Portfolio Management*, i cui punti chiave consistono nell'assicurare e conservare gli slot che possono rendere capace una compagnia di massimizzare la sua *network efficiency*; fare un tracciato dell'utilizzazione delle bande orarie nella stagione precedente; rivedere la preformabilità degli slot con i differenti coordinatori (solo nei paesi/comunità in cui esiste la figura del coordinatore) ⁽⁵³⁾.

6. La serie di slot.

⁵³ L'assegnazione delle bande orarie avviene nel corso delle conferenze IATA nei mesi di novembre per la stagione estiva successiva e di giugno per la stagione invernale successiva. La proposta modificata doveva dunque essere accolta dal Parlamento europeo e dal Consiglio durante la stagione di programmazione estiva 2003, poiché il calcolo dell'utilizzo delle bande orarie acquisite per tale stagione sarebbe stato effettuato entro il terzo lunedì di settembre.

Nel Regolamento 95/93 compariva l'espressione "serie di bande orarie" e, in sede di riforma, della lettera K all'articolo 2, viene definita come almeno cinque bande orarie che sono state richieste per un periodo di validità degli orari regolarmente per la stessa ora e il medesimo giorno della settimana e assegnate conformemente alla richiesta o, qualora non fosse possibile, assegnate ad un orario approssimativamente identico.

Le caratteristiche della serie di bande oraria, subito evidenti, sono una richiesta effettuata dal vettore al coordinatore di almeno cinque di queste, entro ben definiti ambiti temporali, e il fatto che questa richiesta venga precisamente esaudita o, al limite, vengano assegnate delle bande orarie approssimativamente ⁽⁵⁴⁾ vicine a quelle richieste.

L'importanza di una definizione puntuale di serie di bande orarie emerge icastica se considerata in funzione delle norme ulteriori nelle quali compariva e ancora compare. L'esempio palese è l'articolo 10 paragrafo 4, ai sensi del quale «Se non è possibile dimostrare che la serie di bande orarie è stata utilizzata all' 80%, tutte le bande orarie della serie in questione saranno iscritte nel

⁵⁴ Secondo la duplice analisi semantica del vocabolo, una prima interpretazione potrebbe condurre a leggere "approssimativamente" come "vicinanza", senonché questa tesi è da scartare. La seconda tesi, proposta da LOBIANCO (*op.cit.*,152), legge l'introduzione della parola in esame nel disposto come un tentativo del legislatore comunitario di conferire al coordinatore una maggiore flessibilità nella decisione, sacrificando l'esigenza di una rigorosa interpretazione sull'altare della funzionalità.

pool [...]»⁽⁵⁵⁾.

Come ultima precisazione, va evidenziato che, siccome in ogni aeroporto il giorno di programmazione è diviso in identici periodi di coordinamento della durata massima di un'ora, le bande orarie costituenti una serie possono essere soggette a lievi scostamenti temporali, con la logica conseguenza che queste differenze, solitamente poco evidenti, possono dar luogo a serie di bande orarie che non corrispondono esattamente alla stessa ora di ogni giorno della settimana, per la stagione intera.

7. I vettori e i gruppi di vettori.

Al fine di dettare una normativa soggettivamente circoscrivibile, il Regolamento 793/2004 ha specificato tre figure: i vettori storici, i gruppi di vettori e i vettori *new entrant*, entrambe sottocategorie del più ampio *genus* di soggetti che possono genericamente accedere alla disciplina: i vettori.

Il termine “vettore” è apparentemente onnicomprensivo, e sembra riguardare tutte le società che forniscono un servizio di

⁵⁵ Tale caso è esentato dall'applicazione dell'articolo 14 paragrafo 5 del Regolamento 793/2004: gli Stati membri devono assicurare l'esistenza di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive o misure equivalenti per rimproverare l'utilizzo sistematico e deliberato di servizi aerei a orari che si discostano notevolmente dalle bande orarie assegnate, con pregiudizio dell'attività aeroportuale e/o delle operazioni di traffico aereo.

trasporto aereo: sia colui che garantisce un servizio di linea, sia un soggetto che opera attraverso una gestione dei voli di tipo *charter*. Ciò che importa è che i vettori abbiano delle caratteristiche ben determinate ⁽⁵⁶⁾: qualunque vettore è libero di esercitare l'attività di trasporto commerciale all'interno della comunità in seguito all'accertamento, da parte dello Stato membro, della sussistenza, in capo all'impresa richiedente, dei requisiti di solvibilità, capacità tecnica, sicurezza e professionalità operativa ⁽⁵⁷⁾.

Ai fini del Regolamento 793/2004, invece, la nozione è ancora più ampia, essendo prevista la possibilità per un vettore di chiedere degli slot alla conferenza IATA sulla programmazione degli orari prima ancora di aver ottenuto una licenza di esercizio. La definizione, inoltre, include nell'aviazione generale le attività aeronautiche per conto proprio che prestano servizi regolari a titolo ausiliario all'attività d'impresa.

Questa peculiarità, però avrebbe potuto determinare una corsa alle bande orarie da parte di compagnie esistenti solo

⁵⁶ Con il Terzo Pacchetto è infatti venuta meno, oltre la distinzione tra servizi di linea e non di linea, anche la discrezionalità degli Stati membri quanto alla loro facoltà di ammettere o meno al mercato aereo comunitario una determinata compagnia che ne facesse richiesta

⁵⁷ Questi già stringenti requisiti di tipo positivo vengono ulteriormente integrati con la pubblicazione periodica, da parte dell'ENAC, di una lista, la *blacklist*, nella quale sono elencate le compagnie aeree che non rispettano gli standard di sicurezza che dovrebbero essere garantiti. A queste compagnie, per gli ovvi motivi di *security*, è interdetto il passaggio nel cielo nazionale. Va da sé che, non avendo il diritto di sorvolo, non possano neanche fare richiesta di assegnazione delle bande orarie in un aeroporto coordinato della nazione.

nominalmente, non ancora riconosciute; una volta assegnati a questi vettori, gli slot sarebbero rimasti inutilizzati se i vettori non avessero ottenuto la licenza. Per ovviare a questo inconveniente è stata introdotta una clausola all'articolo 14 paragrafo 2, la quale stabilisce che, qualora il vettore aereo non sia riuscito ad ottenere la licenza di esercizio entro un termine stabilito, gli slot a lui assegnati devono essere restituiti e inseriti nel *pool*.

Con il termine generico “vettore”, dunque, il regolamento comprende tre categorie: le compagnie esercenti un servizio di trasporto aereo già operanti all'interno della struttura aeroportuale - i vettori storici -, i gruppi di vettori ⁽⁵⁸⁾, e i vettori *new entrant*. Gli scarsi problemi pratici collegati ai vettori storici giustificano la definizione lapidaria che il Regolamento 793/2004 dedica a questi ultimi, non aggiungendo nulla alla definizione generale ⁽⁵⁹⁾ «un'impresa di trasporto aereo titolare di una licenza valida di esercizio o titolo equivalente entro il 31 gennaio per la stagione estiva o il 31 agosto per la successiva stagione invernale» se non la previsione che questi vettori hanno un diritto di priorità nella

⁵⁸ Riguardo al concetto di “gruppo di vettori aerei”, l'articolo 2 lettera F li definisce come due o più vettori aerei che insieme provvedono a operazioni in comune, in *franchising* o *code sharing*, al fine di operare uno specifico servizio aereo.

⁵⁹ Sono considerati vettori aerei ai fini degli articoli 4 (facilitatore degli orari e coordinatore), 8 e 8 *bis* (procedura di assegnazione delle bande orarie e mobilità) e 10 (*pool* di bande orarie) anche gli operatori dell'aviazione d'affari, quando operano secondo gli orari prestabiliti, mentre, ai fini degli articoli 7 (informazioni per il facilitatore degli orari e il coordinatore) e 14 (applicazione), tutti gli operatori di aeromobili civili.

conferma delle bande orarie da loro precedentemente già utilizzate.

Proprio per evitare abusi e il verificarsi di situazioni anomali all'interno di una procedura così delicata per gli equilibri economici e concorrenziali, l'articolo 10 paragrafo 8 dispone che «nel caso di servizi operati da un gruppo di vettori aerei, solo uno dei vettori partecipanti può fare richiesta delle bande orarie necessarie [...]. Le bande orarie assegnate a un vettore aereo possono essere utilizzate da un altro o da altri vettori partecipanti per la loro attività in comune, sempreché il codice del vettore aereo le cui bande orarie sono assegnate continui a contraddistinguere il volo in condivisione a fini di coordinamento e controllo».

8. I vettori *new entrant*.

Tra i dogmi della politica di assegnazione delle bande orarie è stata analizzata la *grandfather's rule*, ai sensi della quale i vettori già assegnatari di una banda oraria hanno il diritto al rinnovo della concessione nel periodo seguente, a meno che non siano riusciti a garantire un servizio sufficientemente affidabile. Mediatrice delle due esigenze, aspettative dei vettori che intendono accedere al mercato e realizzazione di una rete concorrenziale, è la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie, che prevede un'equilibrata ripartizione tra le richieste concorrenti: il 50% degli slot disponibili deve essere obbligatoriamente assegnato ai vettori *new entrant*.

Ulteriore considerazione ritenuta meritevole di analisi, che ha portato alla modifica della definizione di nuovo concorrente, muoveva dalla necessità di facilitare il mantenimento di adeguati servizi aerei tra gli aeroporti regionali e gli aeroporti coordinati i quali, essendo spesso ubicati nelle principali aree economiche della Comunità, costituiscono svincoli nodali per i collegamenti con i paesi terzi; la ratio della nuova definizione era dunque di far beneficiare della qualifica di nuovo concorrente i vettori aerei operanti su tratte regionali.

Urge dunque specificare la nozione di “nuovo concorrente”, già presente nell’originaria versione del Regolamento ma ulteriormente rafforzata dall’ultima modifica sulla base delle considerazioni appena esaminate, e volta a garantire che soltanto chi è effettivamente nuovo concorrente possa beneficiare del regolamento. L’articolo 2 lettera B definisce nuovo concorrente «un vettore aereo che chiede, come parte di una serie di bande orarie, una banda oraria in un aeroporto in un giorno qualsiasi qualora, se la domanda del vettore è accolta, in totale venga a detenere meno di cinque bande orarie in detto aeroporto nel medesimo giorno; oppure, un vettore aereo che chiede una serie di bande orarie per un servizio di linea passeggeri senza scalo tra due aeroporti o sistemi aeroportuali comunitari, ove al massimo altri due vettori aerei effettuino il servizio di linea, senza scalo tra detti aeroporti nel giorno in questione, laddove il vettore aereo, nel caso la sua domanda sia accolta, venga a detenere meno di cinque bande orarie in detto aeroporto in quel giorno, per il servizio senza scalo in questione; oppure, un vettore aereo che chieda una serie di bande orarie in un aeroporto per un servizio di linea passeggeri, senza

scalo tra detto aeroporto e un aeroporto regionale ove nessun altro vettore operi un servizio diretto di linea passeggeri tra questi aeroporti per tale giorno, qualora, nel caso la domanda sia accolta, il vettore aereo venga a detenere meno di cinque bande orarie in detto aeroporto, nel medesimo giorno, per il servizio senza scalo in questione».

La disciplina dell'assegnazione delle bande orarie prevede infatti che i *new entrant* indichino al coordinatore, tra gli slot disponibili nel pool, quelli che preferiscono. Qualora non fosse possibile esaudire la richiesta, il coordinatore deve offrire ai richiedenti le bande orarie più vicine all'orario richiesto. Qualora il nuovo vettore non accetti l'offerta, perderà la qualifica di nuovo concorrente per la detta stagione di traffico ⁽⁶⁰⁾.

Ultimo problema affrontato, sia in sede di proposta che di redazione, è stata l'opportunità di estendere ai vettori *new entrant* la facoltà di scambiare le bande orarie appena assegnate ⁽⁶¹⁾. Dopo una lunga valutazione, la decisione è propesa per mantenere il divieto di scambio, per contribuire a instaurare un migliore equilibrio tra le categorie di operatori, ma con alcune eccezioni.

Adesso, infatti, «le bande orarie assegnate a un nuovo concorrente [...] non possono essere trasferite prima che siano trascorse due corrispondenti stagioni di traffico, tranne nel caso di un'acquisizione legalmente autorizzata delle attività di un'impresa

⁶⁰ Articolo 10 paragrafo 7, così come spiegato da LOBIANCO, *op cit.*, 156.

⁶¹ Proposta della Commissione di modifica del Regolamento CE n.95/93 del 20 giugno 2001, 11.

fallita; le bande orarie assegnate a un nuovo concorrente [...] possono essere spostate a un'altra rotta [...], prima che siano trascorse due corrispondenti stagioni di traffico, solo nel caso in cui il nuovo concorrente sarebbe stato trattato, sulla nuova rotta, con la stessa priorità della rotta iniziale ⁽⁶²⁾; le bande orarie assegnate a un nuovo concorrente [...] non possono essere scambiate [...] prima che siano trascorse due corrispondenti stagioni di traffico, tranne che per migliorare la collocazione delle bande orarie».

9. Il paniere (*pool*).

Conosciuto già tramite il Regolamento 95/93, lo *slot pool* è stato uno degli istituti a subire la necessità riformatrice del Regolamento 793/2004, che ha interamente riformato l'articolo 10. Con questo termine si intende l'insieme degli slot ancora disponibili, cioè non ancora assegnati a ciascun vettore, presenti un aeroporto coordinato.

La costituzione del *pool* è opera del coordinatore, che vi inserisce le bande orarie non utilizzate in quanto non assegnate, quelle ritirate alle compagnie che non le hanno utilizzate per almeno

⁶² Rimase ferma la possibilità per i nuovi vettori di ottenere, tramite scambio, degli slot maggiormente favorevoli alle loro esigenze, con i conseguenti benefici economici (per le compagnie) e organizzativi (per i Coordinatori, visto che in questo modo vengono ridotte le possibilità di mancato utilizzo delle bande orarie).

l'80%, a meno che il mancato uso non sia dipeso da circostanze imprevedibili e inevitabili indipendenti dal controllo del vettore aereo (63).

Ancora, confluiscono nel paniere tutti gli slot spontaneamente rilasciati dai vettori e quelli di nuova creazione (ad esempio il prodotto di migliorie infrastrutturali, quali la costruzione di nuove piste, che rendono possibile la gestione di un maggior numero di voli)(64).

Le quantità di bande orarie presenti nel pool è molto importante, non soltanto perché costituisce la capacità della struttura quantificata in bande orarie, ma anche perché gli slot contenuti nel paniere devono essere distribuiti per metà ai nuovi concorrenti, a meno che la somma delle richieste degli stessi non sia inferiore a tale quota. La formazione del paniere costituisce pertanto un metodo trasparente per verificare se la distribuzione operata dal Coordinatore è stata eseguita in modo equo e imparziale.

⁶³ Non rientrano nel *pool* gli slot, il cui utilizzo è dipeso da: interruzione di servizi aerei a causa di un'azione che è intesa a influire su detti servizi che impedisce, praticamente e/o tecnicamente, al vettore aereo di effettuare le operazioni come previsto; gravi difficoltà finanziarie del vettore aereo comunitario interessato, in seguito alle quali le autorità competenti rilasciano licenza provvisoria in attesa della ristrutturazione finanziaria del vettore stesso; procedimenti giudiziari riguardanti l'applicazione dell'articolo 9 per rotte sulle quali sono imposti oneri di servizio pubblico, che comportano la sospensione dell'attività su tali rotte.

⁶⁴ LOBIANCO, *op. cit.*, 152.

CAPITOLO SECONDO

LA MOBILITÀ SECONDARIA DEGLI SLOT AEROPORTUALI

SOMMARIO 1. La mobilità delle bande orarie – 2. La mobilità secondaria delle bande orarie – 3. Monopolio e tutela della concorrenza – 4. La carenza di slot come causa di restrizione alla libera prestazione di servizi – 5. Il prezzo delle bande orarie – 6. La funzione degli slot nel mercato liberalizzato

1 - La mobilità delle bande orarie

Con l'espressione "mobilità delle bande orarie" si intende la facoltà dei vettori di venderle/scambiarle dopo che il coordinatore le abbia loro assegnate. I limiti entro i quali i vettori possono esercitare la mobilità degli slot ai sensi della regolamentazione in vigore può schematicamente essere individuata in tre azioni: spostamento (movimento interno al vettore), trasferimento (da

società madre a controllata) e scambio (tra vettori) ⁽⁶⁵⁾.

Fino alla riforma del 2004, l'unica certezza era la possibilità di trasferire slot da una società controllante a una controllata e/o come componente di un'operazione d'azienda, dettata dall'esigenza di mantenere la necessaria flessibilità nell'ambito di un gruppo di vettori aerei con legami societari. Ogni altra cessione di slot diversa da quelle introdotte nel 2004, sia a titolo oneroso che gratuito, indipendentemente dal tipo di cessione ⁽⁶⁶⁾, era, ed ancora sarebbe, formalmente vietata.

Le nuove norme chiariscono le condizioni alle quali i vettori hanno diritto di scambiarsi reciprocamente bande orarie e le situazioni in cui sono concesse cessioni unilaterali di slot tra impresa controllante e controllata, in caso di acquisizione della maggioranza del capitale o di rilevazione totale o parziale di un'impresa.

Sono liberamente consentiti gli spostamenti da una rotta o tipo di servizio a un'altra rotta o tipo di servizio, purché questi siano operati dal medesimo vettore aereo (articolo 8 *bis* paragrafo 1 lettera

⁶⁵ LOBIANCO, *op. cit.*, 158.

⁶⁶ Viene vietato anche il leasing. Questo tipo di contratto, nelle sue tre tipologie di leasing finanziario, leasing operativo e *lease back*, è un contratto ampiamente utilizzato nella prassi aeronautica, poiché permette ai vettori che non sono proprietari di alcun aeromobile di poterne aver l'utilizzo spalmando i costi di gestione, mantenendo liquidità. Nella materia delle bande orarie, invece, sarebbe un contratto attraverso il quale un vettore, non assegnatario di alcuna banda oraria in un determinato aeroporto, si impegna a corrispondere una somma periodica proporzionale al valore della banda oraria ricevuta in uso. Tuttavia questo contratto non è permesso, come si spiegherà più in seguito.

A).

Quanto ai trasferimenti, questi sono consentiti «tra società madre e affiliata e tra società affiliate della stessa società controllante, in quanto parte dell'acquisizione del controllo sul capitale di un vettore aereo, nel caso di acquisizione totale o parziale, quando le bande orarie sono direttamente connesse con il vettore aereo acquisito» (Articolo 8 *bis* paragrafo 1 lettera B).

Gli scambi ammessi sono soltanto quelli numericamente paritari: uno slot per ogni slot ⁽⁶⁷⁾.

Al fine di garantire un adeguato controllo, in ragione dei canoni di salvaguardia della concorrenza e del divieto di monopolio, l'articolo 8 *bis* paragrafo 2 prevede che i trasferimenti e gli scambi di cui al paragrafo precedente debbano essere preventivamente notificati al coordinatore, e «non hanno efficacia prima della conferma del coordinatore medesimo». Il compito del coordinatore è verificare la conformità dei trasferimenti e degli scambi al regolamento. Se non lo sono si deve rifiutare di confermarli ⁽⁶⁸⁾. Altra verifica è che, tenendo conto di tutti i vincoli tecnici, operativi e ambientali, le operazioni di scambio non rechino pregiudizio alle operazioni aeroportuali. Il coordinatore, infine, deve evitare gli scambi fittizi ⁽⁶⁹⁾, cioè transazioni formalmente bilaterali, ma sostanzialmente cessioni unilaterali mascherate.

⁶⁷ È il rapporto di cambio c.d. “uno a uno”.

⁶⁸ Previsione rimasta immutata rispetto alla normativa precedente.

⁶⁹ Ad esempio gli scambi di slot preziosi con slot che è ragionevole pensare non verranno utilizzati.

L'articolo 8 *bis* si chiude infine con il paragrafo 3, nel quale viene sancito il divieto di scambio, anche paritario, tra le compagnie *new entrant*. Le bande loro assegnate, infatti, non possono essere scambiate sino a che non siano trascorse due stagioni di traffico, tranne nel caso di un'acquisizione legalmente autorizzata delle attività di un'impresa fallita. L'altra eccezione a questa regola prevede che lo scambio, sempre paritario, venga autorizzato, anche prima che siano trascorse due stagioni dall'assegnazione, per migliorare la collocazione delle bande orarie per questi servizi rispetto alla collocazione oraria richiesta inizialmente.

Nei confronti di questi soggetti è prevista poi una limitazione anche riguardo agli spostamenti, generalmente ammessi senza riserve. Le bande orarie assegnate ai nuovi concorrenti possono essere spostate da una rotta all'altra prima che siano trascorse due stagioni di traffico solo nel caso in cui il nuovo concorrente sarebbe stato trattato sulla nuova rotta con la stessa priorità della rotta iniziale.

2 - La mobilità secondaria delle bande orarie

Stabilita l'ammissibilità, seppur limitata, di trasferimenti secondari, bisogna poi verificare le varie tipologie di operazioni possibili, cioè tutte quelle operazioni astrattamente ammissibili ma che non rientrano perfettamente nei rigidi limiti imposti dal

regolamento. Nella sua formulazione originaria, la disciplina non era molto chiara: unica certezza era la possibilità di trasferire slot da una società controllante a una controllata e/o come componente di un'operazione d'azienda, dettata dall'esigenza di mantenere la necessaria flessibilità nell'ambito di un gruppo di vettori aerei con legami societari. Le nuove norme chiariscono le condizioni alle quali i vettori hanno diritto di scambiarsi reciprocamente bande orarie e le situazioni in cui sono concesse cessioni unilaterali di slot tra impresa controllante e controllata, in caso di acquisizione della maggioranza del capitale o di rilevazione totale o parziale di un'impresa. Vengono così previste tre ipotesi di mobilità secondaria: spostamenti, trasferimenti e scambi.

Sono liberamente consentiti gli spostamenti da una rotta o tipo di servizio a un'altra rotta o tipo di servizio, purché questi siano operati dal medesimo vettore aereo.

Quanto ai trasferimenti, questi sono consentiti «tra società madre e affiliata e tra società affiliate della stessa società controllante, in quanto parte dell'acquisizione del controllo sul capitale di un vettore aereo, nel caso di acquisizione totale o parziale, quando le bande orarie sono direttamente connesse con il vettore aereo acquisito».

Gli scambi ammessi sono soltanto quelli numericamente paritari: uno *slot* per ogni *slot*. La previsione della regola di scambio paritaria sembra far venir meno la possibilità di trasferire gli *slot* con contratti di noleggio o *leasing* ⁽⁷⁰⁾. In questi casi però la titolarità

⁷⁰ In tali contratti non è possibile uno scambio paritario, essendo le controprestazioni richieste costituite dal versamento, secondo varie modalità, di

della banda oraria resta in capo al vettore che ne cede il possesso, pertanto non si può ravvisare nessuno scambio di bande orarie.

Si rileva che l'ambito normativo è quello dei contratti sinallagmatici: gli unici contratti che prevedono uno scambio paritario della stessa tipologia di beni sono la compravendita e la permuta ⁽⁷¹⁾.

una somma di denaro.

⁷¹ *Ex* articolo 1470 del codice civile la vendita è il contratto che ha per oggetto il trasferimento della proprietà di una cosa o il trasferimento di un altro diritto verso il corrispettivo di un prezzo. Si possono individuare due parti: il venditore (o alienante) che trasferisce il diritto ed il compratore (o acquirente), che si obbliga a pagare un prezzo, espresso in una somma di denaro, come corrispettivo. È un contratto consensuale ad effetti reali in cui accordo, consegna e pagamento sono pressoché contestuali. È un contratto ad effetti obbligatori: il venditore ha l'obbligo di consegnare la cosa all'acquirente, fargli acquistare la proprietà e di garantirlo dall'evizione e dai vizi del bene. La cosa deve essere consegnata unitamente agli accessori, alle pertinenze e ai titoli relativi alla proprietà della cosa venduta. I divieti di alienazione sono limitazioni all'autonomia contrattuale. Se il divieto di alienazione ha fonte legale, l'eventuale atto traslativo è nullo. Il divieto di alienazione può essere anche pattuito, in tal caso il divieto non ha efficacia *erga omnes*, l'eventuale alienazione comporterà quindi la sola sanzione di inadempimento contrattuale *ex* articolo 1218 codice civile. La permuta è il contratto che ha per oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose, o di altri diritti, da un contraente all'altro (articolo 1552 codice civile). Sebbene si applichino, in quanto compatibili, le norme stabilite per la vendita (articolo 1555 codice civile), la permuta differisce da quest'ultima in quanto lo scambio non avviene verso il corrispettivo di un prezzo, ma tramite il reciproco trasferimento della proprietà di cose o della titolarità di altri diritti. Per approfondire gli argomenti: CENDON, *Compravendita e figure collegate*, UTET, 2007; MINUSSI, *La compravendita e la permuta. Diritto civile*, Ed. Simone, 2003; CARINGELLA – DE MARZO, *op. cit.*, 1047 ss.; GAZZONI, *Manuale di diritto privato*,

Lo scambio, in base ai contratti disciplinati dal codice civile, dovrebbe trasferire la proprietà che il cedente detiene sugli slot, ma gli *slot*, in quanto beni pubblici, non possono essere oggetto di proprietà perché appartengono allo Stato.

Il termine “scambio” è stato utilizzato dal legislatore comunitario «per indicare non già lo strumento che realizza il trasferimento degli slot (per esempio il contratto), ma l'effetto derivante dall'utilizzazione di tale strumento, qualunque esso sia»⁽⁷²⁾: si vuole evitare che una compagnia implementi o depauperi il proprio patrimonio di bande orarie utilizzando strumenti secondari all'assegnazione.

La nebulosità della disciplina aveva tratto in inganno anche la *Civil Aviation Authority* e un Tribunale inglese i quali, in una sentenza poi divenuta oggetto di numerosissime citazioni, avevano specificato che «*where slot are exchanged, the fact that there is an accompanying money payment by the acquirer of what are perceived to be the more valuable slot does not convert the exchange into a sale and does not take the transaction out of the scope of an exchange [...]*»⁽⁷³⁾.

Le modifiche apportate hanno successivamente legittimato gli scambi paritari (uno contro uno) di bande orarie, accettando l'uso

Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 1083 ss.

⁷² Cit. ANTONINI, op. cit., 332

⁷³ Tradotto: «Nel caso in cui vengano scambiati degli slot, il fatto che lo scambio sia accompagnato da un pagamento in denaro da parte dell'acquirente di quelli aventi maggior valore, non converte lo scambio in vendita».

ormai affermato dei conguagli in denaro.

Dubbi maggiori verterebbero sulla possibilità di ammettere la prassi, invalsa negli Stati Uniti, di cedere gli slot con contratti di leasing. In questi contratti colui che concede il bene (*lessor*) è il proprietario del bene stesso, e il *lessee* lo riceve in godimento per un tempo determinato. Nel caso degli slot il *lessor* non avrebbe la proprietà del bene, pertanto il contratto non sarebbe ammissibile. Limiti che oltre oceano non esistono in quanto le compagnie godono di un *limited property right* sugli slot loro assegnati che gli garantisce una gamma di poteri molto più ampia ⁽⁷⁴⁾.

L'esperienza anglosassone (Stati Uniti e Regno Unito) merita qualche parola. In essa, nonostante vengano le procedure di assegnazione delle bande orarie stabilite in sede comunitaria, è consentita in senso ampio la c.d. “*secondary mobility*” ⁽⁷⁵⁾. Tale previsione derivava inizialmente da un'interpretazione lassista del Regolamento 95/93, secondo il quale «gli slot possono essere liberamente scambiati».

Nel Regno Unito c'è la considerevole e costante preoccupazione

⁷⁴ LEVINE, *Airline competition in deregulated markets: theory, firm strategy and public policy*, in *Yale Journal on Regulation*, 2/1987; LEVINE, *The US experience with slot allocation*, in *European Transport Law*, 1993, 69 ss; HAANAPPEL, *op. cit.*, 198 ss; GLEIMER, *Slot regulation on high density airports: how did we get there and where are we going?*, in *JALC* 61/1996, 870 ss; SILINGARDI-MAFFEO, *op. cit.*, 41 ss. 132.

⁷⁵ Letteralmente “mobilità secondaria”. Gli slot assegnati possono essere venduti o scambiati, anche se bisogna obbligatoriamente rispettare la regola “uno contro uno”.

che le esistenti procedure di distribuzione degli slot aeroportuali producano risultati inefficienti e distorsioni competitive ⁽⁷⁶⁾, che non riescano a contrastare efficacemente la concentrazione di slot, risultato che migliorerebbe l'efficienza e incoraggerebbe la competizione.

Il sistema è ancora basato sulla regola di priorità degli utilizzatori storici delle bande orarie, che ha come esito un paniere di distribuzione delle stesse dalla consistenza piuttosto esigua. Inoltre, la regola dell'assegnazione del 50% degli slot presenti nel pool ai vettori *new entrant* potrebbe funzionare soltanto se le bande orarie da assegnare fossero molte ⁽⁷⁷⁾. È per questi motivi che il Regno Unito ha deciso di fronteggiare il pericolo della restrizione della concorrenza con dei meccanismi secondari di redistribuzione degli slot basati su accordi volontari di compravendita ⁽⁷⁸⁾.

⁷⁶ Econ Group Report, *Auctioning airport slot. A report for HM treasury and the department of environment, transport and Regions*, January 2001, iv.

⁷⁷ L'elevatissimo costo rende impossibile l'ingresso nel mercato degli operatori più piccoli, che non possono disporre della liquidità sufficiente ad acquistare bande orarie redditizie. Fortunatamente i controlli dell'Unione Europea al momento della deregulation e l'obbligo di assegnare il 50% delle bande orarie ai nuovi vettori hanno fatto in modo che non vi fossero fenomeni di restrizioni alla libera concorrenza evidenti come negli USA. Tuttavia il problema esiste, anche se non è grossolano.

⁷⁸ La possibilità di acquistare gli slot in cambio di un corrispondente numero di bande orarie e di un conguaglio in denaro fa sì che gli slot meno appetibili vengano lasciati inutilizzati, oppure vengano utilizzati sporadicamente a seconda della richiesta dell'utenza, in attesa che vengano ritirati. Ciò comporta una progressiva diminuzione dei voli lungo le rotte commercialmente meno appetibili

Anzitutto è necessario fare un chiarimento: il possesso delle slot dell'aeroporto è soggetto a considerevoli incertezze legali che fanno dubitare si possa parlare di diritto di proprietà sulle stesse ⁽⁷⁹⁾. Le compagnie inglesi, infatti, hanno un diritto perenne all'utilizzo degli slot negli aeroporti del Regno Unito. La posizione media così tra le norme CE e l'opinione del Dipartimento dei Trasporti inglese, che nel 1986, anno dell'introduzione della legge del mercato secondario, fece valere il suo diritto a conservare la proprietà degli slot in qualsiasi momento ⁽⁸⁰⁾.

In assenza di altri precedenti rilevanti non è però possibile dare un giudizio definitivo sulla disputa riguardante la titolarità delle bande orarie. Inoltre il bisogno di chiarificazioni ha affrettato l'esigenza di una scappatoia legale nelle leggi correnti riguardanti lo scambio degli slot tra le compagnie. Nel 1999 la *Court of Appeal* respinse la lamentela dello stato del Guernsey contro la British Airways in seguito ad uno scambio di slot che era stato precedentemente usato per prevedere servizi pianificati a Guernsey e che la British Airways, avendo acquistato i diritti di *grandfathering*, intendeva ridistribuire. «*There was no doubt that the slot transferred by Air UK were a more coherent, useful and valuable batch than the ones it received in return*» and the exchange was «*believed to have involved an accompanying payment [by British*

e un aumento esponenziale dei prezzi degli slot.

⁷⁹ UK Government response to Question from the EU Commission, provided by the DETR.

⁸⁰ POOLE-BUTLER, *Airline Deregulation: the unfinished revolution*, Competitive Enterprise Institute, December 1998.

Airways] of £16 million for four daily pairs of slot» (81).

Questa pratica consente di concorrere all'assegnazione degli slot presenti nel *pool* per poi successivamente scambiarli con slot più interessanti, depositando un conguaglio in denaro. La previsione comunitaria che assegna al coordinatore il compito di vigilare sulla corretta applicazione del regolamento non può dirsi rispettata: costui è detentore di compiti formali, dovendo soltanto verificare che lo scambio sia avvenuto uno contro uno e che non comporti una rivisitazione degli orari.

L'esperienza USA suggerisce che il secondo mercato possa condurre a una grande efficienza nell'uso degli slot. Basta confrontare il funzionamento di quattro grandi aeroporti americani, sottoposti alla normativa sull'alta densità: O'Hare e Washington National, Los Angeles e Atlanta. I primi due utilizzano il mercato degli slot, mentre nei secondi non è praticato: per i primi sono riscontrabili dei miglioramenti quanto ad efficienza di carico, segnale che la mobilità delle bande orarie porta a un loro migliore sfruttamento; nei secondi, a fronte di una capacità di carico inferiore, si registrano tariffe più basse, in quanto gli investitori non gravano sugli utenti i costi di inserimento nel mercato (82).

Il Rapporto ECON segnalava poi come l'emergere del mercato

⁸¹ Court of Appeal of England and Wales decision, *Queen vs. Airport Co-ordination Limited ex-parte State of Guernsey Transport Board*, interested parties: Air UK Ltd British Airways Plc IATA, EWCA 1318, 25 March 1999, page 2.

⁸² SENED-RIKER, *Common property and private property: the case of air slot*, in *The Journal of Theoretical Politics*, Vol.8 (4), 1996.

secondario alternativo, piuttosto che un formale regolamento sulla mobilità degli slot, avrebbe potuto portare a una serie di conseguenze indesiderate: il rischio che gli slot venissero concentrati tra poche compagnie di trasporto aereo ⁽⁸³⁾; mancanza di trasparenza, poiché in assenza di un mercato formale sarebbe potuto essere difficile identificare potenziali acquirenti, specialmente se *new entrants*; perdita di importanza dei criteri di assegnazione legati alla salvaguardia di determinate rotte ⁽⁸⁴⁾.

Questo sistema costringe le compagnie aeree a trattenere gelosamente i loro slot, e in alcuni casi questi diritti di atterraggio sono stati stimati con un valore maggiore rispetto alle compagnie stesse. Inoltre il sistema *use it or lose it* ⁽⁸⁵⁾ ha fatto sì che compagnie effettuassero voli vuoti pur di evitare di perdere gli slot.

⁸³ Un esempio è l'aeroporto di Heathrow, considerato il più frequentato del mondo. È talmente congestionato che le compagnie che vogliono iniziare ad operare in tale scalo devono pagare oltre 30 milioni di sterline per un paio di buoni slot.

⁸⁴ Particolari slot avrebbero potuto essere assegnati in via prioritaria a delle determinate compagnie affinché operassero un servizio pubblico, se queste li avessero rivenduti le compagnie acquirenti, oltre a utilizzare gli slot su altre rotte più commerciali, avrebbero potuto acquisire dei diritti di *grandfathering*, rendendo impossibile un ritorno delle bande orarie così acquistate al loro scopo originario.

⁸⁵ La norma “*use or lose*” può essere considerata un fallimento: doveva facilitare i meccanismi di mercato, favorendo la concorrenzialità, invece di fatto ha costituito un ingresso ai nuovi operatori e a peggiorato i servizi. I grandi vettori non vendono i loro slot e pur di non perderli ricorrono a vari espedienti per non scendere sotto la quota minima di utilizzo: voli non remunerativi, noleggio, accordi di *code-sharing*.

Anche la concorrenza non può dirsi pienamente realizzata, considerando che negli aeroporti pienamente coordinati la maggior parte degli slot è rimasto assegnato alle compagnie di bandiera.

3 - Monopolio e tutela della concorrenza

Il Regolamento 95/93, come modificato dal Regolamento 793/2004, disciplina uno dei settori più tipicamente esposti ai comportamenti anticoncorrenziali ⁽⁸⁶⁾.

Il legislatore comunitario, considerato che l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti congestionati deve essere basata su norme imparziali, trasparenti e non discriminatorie, ha provveduto a fissare le condizioni per il coordinamento dell'attività aeroportuale, recependo il principio secondo cui, qualora non sussista alcuna possibilità di risolvere i problemi di congestione di una determinata struttura, lo Stato membro deve provvedere affinché l'aeroporto venga designato come coordinato ⁽⁸⁷⁾. Il fenomeno dei mercati previamente regolamentati non può certo dirsi nuovo, ma in questo caso è decisamente più accentuato, non

⁸⁶ La limitatezza delle rotte e della possibilità di ricorso alle infrastrutture impone esigenze di selezione degli operatori e barriere all'ingresso.

⁸⁷Cit. GRIGOLI, La tutela della concorrenza nella regolamentazione dell'approdo per i servizi di linea di trasporto marittimo con le isole, in Giust. Civ., 1997, 01, 55. Per una disamina più approfondita si consiglia inoltre la lettura di GASPARI, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012.

potendo l'opera di programmazione essere limitata all'accesso, all'organizzazione degli operatori, al volume dell'offerta, ma dovendo incidere anche sulle specifiche condizioni dell'azione operativa, dunque sulle bande orarie, rotte, tariffe, servizi collegati ⁽⁸⁸⁾.

Dagli stessi “considerando” del Regolamento emergeva la volontà che le disposizioni venissero interpretate ed applicate tenendo conto che l'intera normativa sull'assegnazione delle bande orarie non esula dagli altri settori del mercato comunitario, impregnati dai principi della libera concorrenza ⁽⁸⁹⁾. In particolare non si può dimenticare l'elaborazione di tali principi compiuta dalla Corte di Giustizia, soprattutto con riferimento al concetto di posizione dominante e di abuso della stessa ⁽⁹⁰⁾.

La tematica si sviluppa attorno a due quesiti: se la normativa comunitaria che disciplina l'assegnazione, la revoca e la mobilità è sufficiente a garantire la libera concorrenza all'interno del sistema o se viceversa ha delle lacune e, in caso di imperfezione, quali sono i modi attraverso i quali le compagnie aeree possono aggirare queste imposizioni ⁽⁹¹⁾.

⁸⁸ MASI, *Trasporto aereo e concorrenza*, in *Diritto dei Trasporti*, 1994, 3.

⁸⁹ Un rinvio espresso manda al Regolamento CEE n.2408/92, sull'accesso dei vettori aerei alle rotte comunitarie, che rappresenta uno degli strumenti fondamentali per la realizzazione di un mercato pienamente concorrenziale.

⁹⁰ Cit. POZZI, *op. cit.*, 484.

⁹¹ La giurisprudenza in materia si spreca. Quanto alla giurisprudenza comunitaria, tra le sentenze più importanti si segnalano la sentenza CE 19 maggio 1994 n.2, *Société anonyme a participation ouvrière Compagnie nationale*

La proposta di riforma del Regolamento 95/93 presentata nel 2001 ribadiva la necessità di trovare «il giusto equilibrio tra gli interessi dei vettori aerei già insediati e dei nuovi concorrenti negli aeroporti congestionati in modo da tener conto debitamente del fatto che i vettori insediati hanno già costruito la loro posizione in un aeroporto e sono interessati ad espanderla ulteriormente, mentre i vettori aerei con un'attività relativamente contenuta o non ancora attivi devono poter ampliare i loro servizi e realizzare una rete concorrenziale» ⁽⁹²⁾.

In precedenza è stata esaminata la proposta di riforma del Regolamento n.95/93, che ribadiva la necessità di trovare «il giusto equilibrio tra gli interessi dei vettori aerei già insediati e dei nuovi concorrenti negli aeroporti congestionati in modo da tener conto debitamente del fatto che i vettori insediati hanno già costruito la loro posizione in un aeroporto e sono interessati ad espanderla

Air France C. Commissione delle Comunità europee; la sentenza 6 giugno 2002 n.342, Airtours PLC C. Commissione delle Comunità europee, entrambe riguardanti decisioni del Tribunale I grado sulla concentrazione tra imprese. Quanto alla giurisprudenza italiana, si segnalano la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 18 dicembre 2002 n.7028, Autorità garante della concorrenza e del mercato C. Alitalia s.p.a. e Meridiana s.p.a.; la sentenza TAR Roma Lazio sez. I del 25 ottobre 2004 n.11581, Alitalia s.p.a. ed altro C. Autorità garante della concorrenza e del mercato ed altri; la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 22 novembre 2004, n.7662, Air One s.p.a. C. Assoclearance, ENAC, Alitalia s.p.a., Air Europe s.p.a., Volare Airlines s.p.a.; recanti decisioni sugli accordi restrittivi della concorrenza, in particolare quelli di *code-sharing* e sulle rispettive competenze del Coordinatore (Assoclearance) e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nell'accertamento di tali concentrazioni.

⁹² Ved. terzo antefatto della Proposta.

ulteriormente, mentre i vettori aerei con un'attività relativamente contenuta o non ancora attivi devono poter ampliare i loro servizi e realizzare una rete concorrenziale»⁽⁹³⁾.

La ridotta capacità di accesso dei nuovi vettori era logica conseguenza di ciò che il regolamento voleva contrastare: l'inefficienza organizzativa delle infrastrutture aeroportuali. Le regole esistenti, basate prevalentemente sulla *grandfather's rule*, non erano sufficientemente flessibili per garantire la disponibilità delle bande orarie e ottimizzare l'uso efficiente della scarsa capacità aeroportuale che contraddistingueva gli aeroporti congestionati.

Queste regole non riuscivano né a promuovere la mobilità delle bande orarie né la concorrenza tra i soggetti già insediati, o tra i soggetti già insediati e i nuovi concorrenti. Gli studi facevano emergere casi diffusi di vettori che, invece di riconferire gli slot ai pool, anche se non potevano utilizzarli economicamente, continuavano a tenerli, eseguendo voli non remunerativi, per essere sicuri di averne in quantità sufficiente per quando ne avrebbero avuto nuovamente bisogno.

Questa pratica ha sempre causato inefficienza e progressiva diminuzione della disponibilità di una risorsa di per sé già scarsa, andando a intaccare gli interessi dei vettori *new entrant*.

Fortunatamente, le previsioni di assegnare la metà delle bande orarie presenti nel paniere, la maggiore severità dei controlli sul loro utilizzo, intese private comprese, contenute nella riforma del regolamento, hanno contribuito a rendere realizzabile, almeno sulla

⁹³ Ved. Terzo antefatto alla Proposta di modifica.

carta, un sistema sufficientemente, ma non perfettamente, concorrenziale. Viene detto “formalmente” perché nella pratica gli slot conferiti nel paniere, a meno che non siano di nuova creazione, sono gli “scarti” delle compagnie già operanti, pertanto non sono bande orarie ad alta redditività. Il potere economico dei piccoli vettori è troppo inferiore a quello dei vettori storici da lungo tempo operanti nelle varie strutture, i quali hanno avuto la possibilità di vedersi assegnare, e poter trattenere, le bande orarie migliori, cioè quelle commercialmente più appetibili, che nel corso degli anni poveri di concorrenza hanno prodotto redditi enormi.

Negli Stati Uniti la situazione è ben peggiore: la paura della FAA che il ritiro di una grande compagnia aerea da un aeroporto nazionale lasciasse un vuoto incolmabile, unita all'esigenza di programmazione, ritenuta fondamentale, ha portato all'elaborazione di gruppi di regole eccessivamente sbilanciate in favore delle grandi compagnie. Come se non bastasse, la percentuale minima di slot liberi da assegnare periodicamente e obbligatoriamente ai nuovi vettori è troppo bassa (25%), rendendo per qualunque piccola compagnia assai difficoltoso, se non proprio impossibile, il mantenimento di una posizione stabile all'interno del mercato.

La rigidità, mitigata in Europa dall'apertura alla concorrenza in tutti i settori, non solo quello aeronautico, non ha neppure favorito la mobilità delle bande orarie. La loro differente valutazione economica, in Europa, benché non possa essere formalmente compensata attraverso conguagli in denaro, rende più difficili gli accordi di scambio uno contro uno. La pratica, viceversa, denota l'esistenza di un mercato sommerso dove però, benché non vi siano

figure assolutamente dominanti come in quello statunitense, sono ancora le grandi compagnie ad alzare la voce.

Un'eccezione alla concorrenza è prevista dallo stesso regolamento, per motivi di interesse generale, ai vettori aerei che siano obbligati da un atto d'imperio all'esercizio di linee non redditizie da un punto di vista commerciale ⁽⁹⁴⁾. Affinché l'efficacia delle norme sulla concorrenza possa essere limitata, però, è necessario, ad avviso della Commissione, che le autorità nazionali incaricate possano determinare la natura delle esigenze di cui si tratta, e la loro incidenza sul sistema ⁽⁹⁵⁾.

Altro argomento degno di essere analizzato è «l'affermazione, a livello contrattuale, di nuovi o rivisitati modelli aggregativi, finalizzati ad assicurare alle aerolinee le massime sinergie organizzative, in una prospettiva di accrescimento della competitività all'interno dei rispettivi mercati di riferimento» ⁽⁹⁶⁾. Si sono affermati così modelli contrattuali quali il *franchising* ed il *wet leasing*, importati da altri settori, e gli accordi di *interline* ⁽⁹⁷⁾ e *code*

⁹⁴ MASI, *op. cit.*, 6.

⁹⁵ Commissione CEE 11 aprile 1989, in causa 66/86, caso *Ahmed Saees Flugreisen/Z.B.U.W.*, in cui si è affermata per la prima volta l'applicazione al trasporto aereo degli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma (ora articoli 81 e 82).

⁹⁶ Cit. FRANCHI, *Gli accordi di code sharing tra vettori aerei: inquadramento giuridico e relativi profili di responsabilità*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2007.

⁹⁷ L'*interline agreement*, è un accordo concluso tra due o più aerolinee, che prevede abitualmente il reciproco riconoscimento dei biglietti aerei emessi, così come la possibilità per uno dei vettori aderenti all'accordo di emettere biglietti per voli da effettuare parzialmente con una delle altre aerolinee contraenti. Definizione tradotta da SHAWCROSS e BEAUMONT, *Air Law*, vol.1, Londra, 1994, VII

sharing ⁽⁹⁸⁾, mutuati dalla realtà aeronautica statunitense. Nel

(105.1), che lo definiscono come «[...] *an agreement between two or more carriers providing for the mutual acceptance by such carriers of passengers tickets, baggage checks and air waybills, usually on the term of an IATA standard form agreement*». Sull'argomento è doveroso segnalare la storica decisione della Commissione CEE 26 febbraio 1992 n. 92/213, nel caso *British Midland/Aer Lingus*, con la quale si è sanzionata una revoca di accordo di collaborazione nella vendita di servizi, nella fattispecie rilascio e completamento di documenti di trasporto, perché ritenuta espressiva di abuso di posizione dominante *ex art. 86 del Trattato di Roma* (ora art.82 Trattato CE).

⁹⁸ Non esiste nell'ordinamento italiano una definizione precisa di *code sharing*. L'ICAO lo definisce come «*the use of the flight designator code of one air carrier on a service performed by a second air carrier, which service is usually also identified (and may be required to be identified) as a service of, and being performed by, the second air carrier*». In sostanza si può dire che l'accordo di *code sharing*, inquadrabile nell'area marketing degli accordi c.d. *core business*, si ha quando il codice di designazione assegnato ad un'aerolinea viene utilizzato su uno o più voli operati da un'altra aerolinea. Il *code sharing* può anche combinarsi con altre tipologie di accordi conclusi tra le compagnie aeree, anche nell'ambito di un'alleanza tra le stesse (ipotesi molto frequente). La definizione tuttavia non è unanimemente condivisa, potendo imbattersi in numerose varianti. Tra tutte si segnala quella dell'US Department of Transportation, secondo cui: «*code sharing is the term given to a common airline industry marketing practice where, by a mutual agreement between cooperating carriers, at least one of the airline designator codes used on a flight is different from that of the airline operating the aircraft. In one version, two or more airlines each use their own designator codes on the same aircraft operation. Although only one airline operates the flight, each airline in a code sharing arrangement may hold out, market and sell the flights as is own in published schedules*». Ancora, per la FAA «*The term code sharing may be as defined as a marketing arrangement that permits a US air carrier to sell service under its name and airline designator code when the service is provided in whole or in part by another air carrier*». Per approfondire l'argomento si segnalano,

rivoluzionare le strategie e la prassi commerciale tanto delle aerolinee quanto degli aeroporti hanno avuto un ruolo decisivo soprattutto questi ultimi, grazie ai quali è possibile conseguire importanti obiettivi quali l'abbattimento dei costi operativi e l'estensione geografica della propria rete operativa, servendo nuove destinazioni senza dover operare direttamente le rotte e condividendo il rischio commerciale con il partner, incrementando le frequenze e il posizionamento commerciale sul mercato, aggirando la limitata disponibilità di bande orarie negli aeroporti congestionati.

A questo ultimo proposito il Regolamento n.793/2004, nel riformare il Reg. n. 95/93, ha introdotto la figura dei gruppi di vettori (articolo 1 lettera F), intendendo per tali due o più vettori aerei che insieme provvedono ad operazioni in comune, in franchising o in *code sharing*, al fine di operare uno specifico

tra i tanti, i seguenti scritti stranieri: GUNTHER, *Legal implications of code sharing services – a German prospective*, in *Air Law*, 1/1997, 8; KIRBAN, *Antitrust implication of international code sharing*, in *Air Law*, 4-5/1998, 166; GELLMAN RESEARCH ASSOCIATES (GRA), *A study of international airline code sharing (prepared for Office of Aviation and International Economics, Office of the Secretary of Transportation, US Department of Transportation)*, Washington DC, dicembre 1994; ABEYRATNE, *Legal and Regulatory issues of computer reservation systems in code sharing agreements*, in *Air Transport*, Gif sur Yvette, 1995. Tra le opere italiane: FRANCHI, *Gli accordi di code-sharing*, in *Atti del Convegno di Modena del 31 marzo/1 aprile 1995*, a cura di Silingardi- Antonini- Morandi, 1995; ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2004, 154; BUSTI, *Contratto di trasporto aereo*, Milano, 2001, 526; COLANGELO, *Analisi antitrust degli accordi di code sharing*, in *Dir. tur.* 1/2004, 45; LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, 2009.

servizio aereo; nell'assegnazione delle bande orarie e nel confermare le operazioni di mobilità degli slot, il Coordinatore deve considerarli come un unico vettore. Tali accordi possono compromettere la piena applicazione delle regole della concorrenza nel mercato del trasporto aereo, pertanto al fine di valutarne gli effetti, è necessario valutare ogni singolo accordo, confrontando gli effetti anticompetitivi con i guadagni e l'efficienza portati a beneficio del consumatore, cioè del passeggero ⁽⁹⁹⁾. L'esame della valutazione tesa a individuare se l'intesa restringa o falsi il libero gioco della concorrenza deve pertanto muovere dal contesto economico di riferimento nel quale si inserisce l'accordo stesso.

Il dibattito non può essere limitato a queste considerazioni: si pone infatti un ulteriore problema, che ha infiammato la dottrina, la quale non riesce a giungere ad una soluzione univoca su chi sia l'effettivo titolare del potere di indagine sulle intese esposte, sulle quali le compagnie hanno sempre posto un pesante velo di riservatezza. Da un lato si potrebbe rilevare che la normativa non appare consona, in quanto la sua mera applicazione comporta il proliferare di accordi commerciali e alleanze che minano il principio della libera concorrenza del mercato ⁽¹⁰⁰⁾. D'altra parte si potrebbe anche non condividere «la [...] segnalazione dell'Antitrust circa il fatto che Assoclearance, nell'applicare la normativa sugli slot,

⁹⁹ Cfr. Provv. Dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 13 gennaio 1999 n.6793, in *Boll.* 2/1999, punto 81; Provv. Dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 10 luglio 2003 n.12185, in *Boll.* 28/2003.

¹⁰⁰ Intervento dell'avv. Manfredi de Vita al convegno “*Slot aeroportuali e politiche comunitarie della concorrenza*”, organizzato a Modena il 20 maggio 2003.

violasse il principio della libera concorrenza»⁽¹⁰¹⁾. In tale occasione l'ENAC non ha adottato alcun atto di indirizzo, ritenendo l'attività di Assoclearance consona e corretta, perfettamente rispondente alla normativa in vigore⁽¹⁰²⁾. L'istituzione di Assoclearance è stata operata per superare il sistema precedente, nel quale tale soggetto, coincidente con il vettore dominante e massimo utente di bande orarie, era il gestore di sé stesso e guardiano dei propri interessi; il coordinatore deve svolgere l'attività tecnica di coordinamento delle bande orarie e di controllo dell'effettiva utilizzazione da parte dei vettori, nel rispetto della normativa comunitaria, e non verificare la sussistenza di eventuali situazioni di controllo tra i vettori assegnatari di bande orarie o di accordi volti all'esercizio in comune di attività di trasporto aereo (accordi di *code sharing*) e, in caso di riscontro positivo, di considerare le compagnie interessate come un vettore unico piuttosto che come vettori singoli. Le procedure di assegnazione delle bande orarie attribuiscono identità soggettiva autonoma a ciascun vettore, a prescindere dal fatto che abbia concluso accordi di *code sharing* o che faccia parte di un gruppo⁽¹⁰³⁾.

¹⁰¹ Cit. FLEGAR, *Cronaca del convegno "Slot aeroportuali e politiche comunitarie della concorrenza"*, in *Diritto dei Trasporti*, 2004, 235.

¹⁰² Intervento dell'avv. Di Palma al convegno "Slot aeroportuali e politiche comunitarie della concorrenza", organizzato a Modena il 20 maggio 2003. *Ad adiuvandum*: prof. Sebastiani e prof. Franchi.

¹⁰³ Consiglio di Stato, sez. VI, 22 novembre 2004 n.7662. Air One aveva proposto ricorso al TAR Lazio chiedendo l'annullamento dei provvedimenti di assegnazione degli slot sull'aeroporto di Milano Linate emessi da Assoclearance a favore dei vettori aerei controllati dal gruppo Alitalia s.p.a. e dal gruppo Volare

Da un certo punto di vista la decisione è ineccepibile, ma si può giungere ad un risultato completamente diverso osservando la situazione da una diversa angolazione ⁽¹⁰⁴⁾. Se nel Regolamento 95/93 non era espresso alcun potere di verifica o ispezione volto all'accertamento di situazioni di controllo o di accordi per l'esercizio in comune dell'attività di trasporto aereo che spetti al coordinatore, erano però chiare le competenze di questo soggetto quanto al potere di verifica di fattibilità che doveva accompagnare tali scambi (Articolo 8 paragrafi 4 – 5 Regolamento 95/93, ora all'articolo 8 *bis*). Ancora, con l'adozione, nel Regolamento 793/2004, della definizione di “gruppo di vettori”, si vuole evitare che i singoli vettori aerei facenti parte del gruppo societario possano essere considerati soggetti autonomi, riuscendo ad ottenere un maggior numero di

s.p.a. in quanto ritenuti lesivi delle regole di assegnazione poiché era stata trascurata la sussistenza di situazioni di controllo fra i vettori. In realtà il ricorso faceva riferimento a non meglio specificati “provvedimenti di assegnazione di servizi aerei”, ritenuta dal TAR una macroscopica imprecisione non sufficiente tuttavia a far ritenere il ricorso inammissibile.

¹⁰⁴ Cfr. PURELLI, *Commento alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 22 novembre 2004 n.7662*, in *Diritto dei Trasporti*, 2006, 515. Nel documento si sottolinea come Alitalia e Volare abbiano costituito nuove compagnie a seguito della stipula degli accordi commerciali al solo scopo di fargli beneficiare della qualifica di *new entrant*, aggirando la normativa comunitaria sull'assegnazione delle bande orarie e sulla successiva mobilità. L'articolo 8 paragrafo 5 Regolamento 95/93 vieta lo scambio ed il trasferimento delle bande orarie assegnate ai vettori *new entrant* che operano una rotta comunitaria per un periodo di due stagioni: si vogliono evitare situazioni di controllo da parte delle grandi compagnie attraverso la costituzione di nuove compagnie al solo scopo di usufruire delle bande orarie assegnate a queste ultime.

slot.

La verifica di una situazione di questo tipo, in seguito alla riforma, spetta proprio al coordinatore, cioè ad Assoclearance. Si vuole in questo modo evitare che la mobilità secondaria degli slot venga usata in modo inopportuno, al fine di aggirare la normativa comunitaria a tutela della libera concorrenza.

4 - La carenza di slot come causa di restrizione alla libera prestazione di servizi

Come già precisato più volte, l'accesso alle infrastrutture aeroportuali in un regime di trasporti liberalizzati è condizionato dall'esistenza di sufficienti bande orarie, poiché è fondamentale poter disporre di slot per il decollo e l'atterraggio negli aeroporti interessati, soprattutto in un sistema di traffici aerei pesantemente congestionato. La ridotta disponibilità di questo bene fondamentale pone quantomeno un obbligo di tutela in capo al soggetto incaricato dell'assegnazione delle bande orarie e di vigilare sulla loro mobilità secondaria, per fare in modo che la distribuzione sia quanto più equa e imparziale. Proprio a questo proposito l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato «ha sempre censurato come abuso di posizione dominante detenuta sul mercato la condotta di Alitalia, nella sua qualità di Coordinatore negli aeroporti italiani, che aveva favorito Alitalia come vettore nell'assegnazione delle bande orarie

(¹⁰⁵)» (¹⁰⁶).

La liberalizzazione del trasporto aereo, per essere compiutamente realizzata, non poteva esigere il rispetto esclusivamente da parte degli Stati membri, ma anche da parte delle imprese, essendo proprio in quest'ultimo caso la norme antitrust quelle che presiedono allo sviluppo della competizione nei mercati liberalizzati. Negli aeroporti europei, soprattutto in quelli congestionati, la compagnie storiche si trovano in situazioni avvantaggiate rispetto alle piccole compagnie e ai nuovi entranti: basta pensare all'esempio su citato, e al potere accumulato da Alitalia sino al momento in cui poté auto-assegnarsi le bande orarie. Grazie alla stipulazione di accordi di lunga durata con le società aeroportuali, molto spesso facenti capo allo stesso vettore di bandiera, i vettori storici avevano potuto riservarsi per lungo tempo le bande orarie, e il complementare utilizzo delle infrastrutture terrestri, più redditizie, perciò commercialmente più appetibili, ostacolando l'ingresso al traffico aereo ai vettori interessati ma non ancora operanti nell'infrastruttura, frustrando l'applicazione delle stesse norme introdotte per evitare questa

¹⁰⁵ Cfr. la decisione Associazione consumatori utenti – Alitalia, in Boll. Autorità Garante n. 45/1996.

¹⁰⁶ Cit. MUNARI, La liberalizzazione del trasporto aereo nell'Unione europea tra lotta alle discriminazioni e compressione delle competenze statali, in Dir. Un. Eur., 1999, 02, 207.

situazione monopolistica ⁽¹⁰⁷⁾ o duopolistica ⁽¹⁰⁸⁾.

Le regole contenute nel Regolamento che vogliono imporre modelli virtuosi di comportamento a tutte le imprese aeree, obbligandole a restituire le bande orarie non utilizzate o mal utilizzate e distribuendole per il 50% ai nuovi vettori, non sono sufficienti, rendendosi necessaria una protezione normativa antitrust che smascheri gli accordi di blocco posti in essere dalle compagnie aeree in posizione dominante. Tale compito dovrebbe essere svolto preventivamente e successivamente dal Coordinatore e dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato ⁽¹⁰⁹⁾.

Emerge in questo modo come la sola liberalizzazione realizzata attraverso la rimozione degli ostacoli normativi all'accesso al mercato non sia sufficiente, da sola, a garantire l'effettivo godimento della libera prestazione dei servizi.

Nello scenario attuale, che vede il sistema europeo e il contrapposto sistema americano ancora perdenti nella loro battaglia di realizzazione di un sistema concorrenziale, non si può che evidenziare i motivi che non lo hanno reso possibile: negli USA

¹⁰⁷ A tal proposito si segnala la decisione della Commissione del giugno 2007, «*prohibiting Ryanair's proposed takeover of Aer Lingus*». La Commissione voleva impedire la formazione di una compagnia aerea troppo grande che prendesse il monopolio del traffico aereo in uno scalo e su determinate rotte. Nel caso in questione si sarebbe creata una posizione dominante (di monopolio) su 35 rotte tra Dublino, Shannon e Cork e la misura delle compagnie aeree combinate avrebbe reso difficile qualsiasi nuova entrata nel mercato.

¹⁰⁸ MAFFEO, ult. op. cit..

¹⁰⁹ MAFFEO, ult. op. cit..

la paura di perdere i grandi vettori ha sempre ostato a un'apertura alla concorrenza delle piccole compagnie; la libertà di acquistare e vendere le bande orarie, strumento introdotto con la speranza di riequilibrare il mercato, ha prodotto l'effetto opposto.

In Europa, grazie anche ai principi espressi e radicati nell'ordinamento comunitario, applicabili non soltanto al trasporto aereo, l'esperienza è decisamente migliore, ma non ancora completamente realizzativa della concorrenza e dunque del principio di libera prestazione dei servizi: anzi, «*the competition law landscape seems to have become less fierce*». Ci si chiede se la mobilità secondaria delle bande orarie, limitatamente ammessa, e gli scambi onerosi di bande orarie, formalmente vietati ma tuttavia tollerati, siano stati uno strumento non pienamente sfruttato, che se adeguatamente disciplinato e puntigliosamente monitorato, potrebbe (e si sottolinea la parola), rimediare alle imprecisioni che sino ad ora non sono state ancora corrette.

Va dunque analizzata la disciplina degli aeroporti pienamente coordinati ⁽¹¹⁰⁾: il primo paragrafo dell'articolo 3 disponeva che se i vettori che rappresentavano «più della metà dell'attività di un aeroporto e/o le autorità aeroportuali» ritenevano che la capacità fosse «insufficiente per le attività aeronautiche effettive o previste in certi periodi, ovvero», continuavano i paragrafi successivi, se i nuovi arrivati incontravano «seri problemi nell'ottenere le bande orarie

¹¹⁰ L'articolo 3 paragrafo 2 statuiva che uno Stato membro poteva provvedere a che un aeroporto fosse designato come aeroporto coordinato, a condizione che venissero «rispettati i principi di trasparenza, imparzialità e non discriminazione».

oppure se uno Stato membro lo riteneva necessario», esso provvedeva affinché si procedesse «quanto prima, tenuto conto dei metodi generalmente riconosciuti, ad un'analisi accurata della capacità dell'aeroporto stesso, al fine di determinare le possibilità di aumentare a breve termine tale capacità mediante modifiche dell'infrastruttura o operative e di definire il periodo di tempo previsto per risolvere i seri problemi entro breve tempo, lo Stato membro» provvedeva affinché l'aeroporto fosse designato come pienamente coordinato per i periodi in cui si verificavano problemi di capacità.

Come già accennato, gli articoli 3 paragrafo 3 e 3 paragrafo 4 obbligavano gli stati membri a designare un aeroporto come pienamente coordinato se il prodotto dell'analisi della capacità di quell'aeroporto avesse determinato l'impossibilità di modificare in un arco di tempo particolarmente breve tale capacità attraverso modifiche infrastrutturali ed operative. La trasparenza della decisione veniva inoltre garantita dallo stesso Regolamento, che obbligava l'amministrazione statale procedente a udire tutta la vasta platea di interessati, i quali avevano la possibilità di interloquire proponendo tutte le alternative ipoteticamente possibili per risolvere i problemi di congestionamento.

Le parti interessate, cioè i vettori che utilizzavano regolarmente l'aeroporto, le organizzazioni rappresentative degli stessi, le Autorità Aeroportuali, le Autorità preposte al controllo del traffico aereo, e addirittura le organizzazioni rappresentative dei passeggeri, qualora fossero state presenti, dovevano essere messe al corrente non soltanto dei risultati della prima analisi, ma anche di quelle successive, da aggiornarsi periodicamente, avendo la

possibilità non sono di venirne a conoscenza a dati acquisiti ma potendo addirittura interloquire sulle modalità di raccolta degli stessi. Questi poteri erano saldamente impressi nell'articolo 3 paragrafo 3, punti i, ii, iii.

Il potere di attivazione di questo meccanismo non era esclusivo dello Stato membro, che poteva esercitarlo ogni qual volta lo ritenesse necessario (articolo 3 paragrafo 3 iii), ma era concesso anche ai vettori rappresentanti più della metà dell'attività dell'aeroporto, alle Autorità aeroportuali, qualora ritenessero che «la capacità fosse insufficiente per le attività aeronautiche effettive o previste in certi periodi» (articolo 3 paragrafo 3 i) e anche ai nuovi vettori che «incontravano serie difficoltà ad ottenere le bande orarie» (articolo 3 paragrafo 3 ii).

Questa procedura poteva essere bypassata attraverso una particolare interpretazione dell'inciso contenuto nell'articolo 3 paragrafo 4, il quale prevedeva l'automatica designazione di un aeroporto come pienamente coordinato qualora, sentiti gli interessati, ci si fosse imbattuti in una situazione di evidente carenza organizzativa e infrastrutturale che non avesse potuto essere affrontata in termini particolarmente brevi.

5- Il prezzo delle bande orarie

Le bande orarie sono un bene pubblico che scarseggia.

L'adeguamento delle infrastrutture non è proporzionato all'aumentare dell'utenza. Ciò comporta, come in ogni altro mercato, l'aumento incontrollato dei prezzi. Formalmente nell'ambito comunitario gli scambi di bande orarie non possono essere accompagnati da somme di denaro, tuttavia si è già visto come la mobilità secondaria sia un mercato sommerso nel quale il contante circola in somme consistenti.

È pacifico che gli slot non abbiano tutti lo stesso valore, che aumenta per le bande orarie riferite alle ore di punta, mentre diminuisce per gli slot assegnati in orari meno frequentati. Il valore, inoltre, varia sensibilmente da aeroporto ad aeroporto, a seconda delle limitazioni operative e la quota di mercato. Inoltre il valore aumenta quando con essi vengono ceduti i *gates*, gli aeromobili e le *airport facilities*.

Più precisamente la dottrina statunitense ha stimato gli slot in molti aeroporti con il metodo del “costo residuo di recupero”: significa che un aeroporto potrebbe recuperare dai suoi operatori aeroportuali soltanto quei costi che insorgono nella gestione dell'aeroporto⁽¹¹¹⁾. I residui costi di recupero richiedono che un aeroporto si divida in due centri di costo: aeronautico e non aeronautico. Un aeroporto impiega ogni guadagno derivante da un centro non aeronautico verso spese contratte da clienti aeronautici: così per la portata delle concessioni, del servizio taxi. Le altre parti non aeronautiche di un aeroporto generano guadagni grazie ai quali possono essere applicate tasse inferiori per i clienti aeronautici⁽¹¹²⁾.

¹¹¹ ECKERT, *Airports and congestion: a problem of misplaced subsidies*, 1972.

¹¹² LEVINE, *op.cit.*

Grazie a questo accordo l'aeroporto non massimizza i suoi profitti, ma li “spalma” sulle tasse alle compagnie aeree in modo da recuperare qualsiasi deficit di spesa ⁽¹¹³⁾. Il primo passo è sottrarre i *landside revenues* dalle spese, infine le tasse rimanenti vengono distribuite in base al peso degli aeromobili.

Un sistema di questo tipo, oltre a non essere applicabile in Europa, è oggetto di molte critiche: anzitutto la determinazione dei prezzi basati sulla gravità fornisce agli operatori degli incentivi inadeguati per prestare servizio ad un minor numero di voli più completi, non punendo, anzi, favorendo, la pratica di operare voli non remunerativi. Ancora, questo sistema non fornisce nessun incentivo per i voli in un periodo del giorno senza richiesta, o in giorni della settimana non occupati. Durante le ore più congestionate i vettori accettano delle tariffe di atterraggio e decollo non più alte che durante i periodi di punta.

In seguito a queste considerazioni si torna al punto di partenza, cioè ad un prezzo delle bande orarie stimato in modo forfaitario, che ha come parametro fondamentale la richiesta del mercato, integrato dalla quota di mercato di ciascun vettore, che più è grande più riesce a controllare i prezzi dei biglietti, perciò è disposto a pagare profumatamente per ottenere ulteriori slot fondamentali per conservare la propria fetta di mercato o addirittura ridurla; dalle fasce orarie in cui sono collocate le bande orarie cedute¹¹⁴ Il prezzo

¹¹³ The incoming formula is: (expenses) – (landside revenue) = airline fees.

¹¹⁴ Un'indagine effettuata dalla FAA ha fatto emergere un basso valore nelle prime ore del mattino, un valore moderatamente alto durante le ore di picco del mattino, un valore medio durante le ore di metà giornata, un alto valore nelle ore

degli slot è aumentato con lo sviluppo del traffico aereo, che ha causato congestionamenti sempre più gravi. Nel 1990 la Eastern vendette i propri collegamenti navetta tra Washington, La Guardia e Boston Logan a Donald Trump per 377,3 milioni di dollari, che comprendevano aeromobili, gates e 92 slot. Trump dichiarò che il costo degli slot si aggirava sui 70 milioni di dollari, circa 750 mila dollari ciascuno. Nello stesso anno la United Airlines pagò 60 milioni di dollari per 21 slot, comprensivi di gates, a O'Hare.

Nel 1992 la TWA vendette 40 slot e 3 gates all'aeroporto O'Hare all'American Airlines per un totale di 502,7 milioni di dollari, valutando gli slot per 364,2 milioni di dollari 127.

Heathrow è l'aeroporto internazionale più congestionato, non a caso il prezzo medio per un paio di slot è di 30 milioni di sterline. Quando la Continental Airlines volle iniziare ad operare in quell'aeroporto spese 100 milioni di sterline per soli quattro slot. A fine 2007 Alitalia ha venduto un quarto dei suoi slot dell'aeroporto di Heathrow per una somma totale di 92 milioni di euro, ad un prezzo ciascuno di oltre 30 milioni di euro.

In meno di vent'anni i prezzi massimi sono passati da 750 mila dollari a oltre 35 milioni per ogni singolo slot. Questo aiuta molto a comprendere come una mobilità secondaria di questo tipo, completamente incontrollata, possa soltanto essere dannosa per il mercato, in quanto certi prezzi sono di molto superiori al valore delle compagnie aeree stesse, e possono essere difficilmente supportati finanziariamente, soprattutto dalle compagnie minori

di picco della sera e nessun valore durante la notte (negli aeroporti che permettono voli notturni).

che si apprestano a entrare nel mercato.

6 - La funzione degli slot nel mercato liberalizzato

Le bande orarie sono un elemento di decisiva importanza per il funzionamento del sistema perché sono il collo di bottiglia sul quale si può infrangere anche la migliore delle liberalizzazioni ⁽¹¹⁵⁾. Il congestionamento, che sino ad ora ha interessato soprattutto le infrastrutture terrestri, inizia ad essere un problema grave anche con riguardo ai flussi di traffico, sicché gli interventi normativi non possono rimanere circoscritti agli slot aeroportuali, ma devono coordinare questi ultimi con gli slot ATC.

Gli slot, oltre ad essere uno strumento fondamentale per la gestione dei flussi di traffico, essenziali per l'organizzazione aeroportuale, sono anche un formidabile strumento economico per la gestione aziendale. Si pone in questo modo come uno strumento di mediazione tra due esigenze: quella privata, in capo ai vettori, che intendono utilizzare questo bene per perseguire degli obiettivi economici, e quella pubblica, come strumento di *governance* per regolare e indirizzare i flussi in armonia con le esigenze della collettività.

L'intera procedura di assegnazione e la successiva mobilità delle

¹¹⁵ DEIANA, Riflessioni sulla *slot allocation*, ined.

bande orarie sono pertanto rivolte ad assicurare un uso quanto più efficace delle stesse, affinché questo bene possa essere idoneo a garantire la mobilità sociale. Essendo gli slot un bene pubblico, spesso viene perso di vista il loro compito principale, e non viene dato il giusto peso agli oneri di servizio pubblico imposti dallo Stato per fronteggiare esigenze economico sociali non risolvibili mediante la prestazione di servizi nell'ordinario regime concorrenziale. Pari peso, confrontate con le procedure di assegnazione e mobilità, hanno gli oneri di servizio pubblico, mediante i quali gli Stati possono riservare le bande orarie necessarie per garantire questi servizi.

I vettori che esercitano questo tipo di servizio dovrebbero avere la precedenza nell'assegnazione, tenendo presente che una previsione di questo tipo non inficerebbe assolutamente le esigenze di programmazione che stanno a cuore ad ogni Coordinatore, poiché gli oneri di servizio pubblico prevedono in genere precise indicazioni circa il numero, la frequenza e gli orari di volo ⁽¹¹⁶⁾.

Il problema più grande, per i vettori, si ha quando questi devono adempiere agli oneri di servizio pubblico ma non hanno gli slot sufficienti per poterlo fare. In mancanza di una previsione espressa le opinioni sono state molte per risolvere il problema: quella numericamente più sostenuta, ancor più dalla dottrina straniera che da quella italiana è stata quella del meccanismo dell'asta, cioè di una gara d'appalto ⁽¹¹⁷⁾ per attribuire gli slot destinati al servizio

¹¹⁶ DEIANA, op. cit.

¹¹⁷ Sull'argomento si segnala l'opera di DEIANA, Gli oneri di pubblico servizio nel trasporto aereo, in *Il nuovo diritto aeronautico*, in ricordo di Gabriele

onerato.

In altri casi ⁽¹¹⁸⁾ è stata proposta una procedura di assegnazione basata sulla quota di mercato delle singole compagnie, imponendo gli oneri di servizio pubblico a quelle economicamente stabili e disponenti di un maggior numero di bande orarie.

È poi stata proposto di consentire il libero scambio (mobilità secondaria) delle bande orarie da assegnare, imponendo oneri di pubblico servizio alle compagnie che hanno slot poco o male utilizzati e non vogliono scambiarli per non correre il rischio di rinforzare la concorrenza.

L'ENAC e *Assoclearance*, viceversa, hanno sempre sostenuto che qualora gli slot non siano sufficienti a garantire entrambi i servizi di trasporto aereo, gli slot destinati agli oneri di pubblico servizio non possano essere reperiti revocando l'assegnazione concessa precedentemente ai vettori commerciali.

Alla luce di quanto emerso nel corso della trattazione la tesi non è condivisibile: lo slot è un bene pubblico e la sua allocazione è sempre subordinata ad un interesse pubblico superiore. Con l'assegnazione delle bande orarie le compagnie aeree non diventano proprietarie delle stesse, né possono vantare un diritto soggettivo alla loro utilizzazione; l'utilizzo degli slot è ricondotto ad una situazione di interesse legittimo, cedevole di fronte a un interesse

Silingardi, Giuffré, 2002.

¹¹⁸ MOXON, Airlines to fight slot allocation plan: European Commission proposes market-based system to overcome shortage of capacity at continent's airport, in *Air Transport*, 20 settembre 2004.

pubblico prevalente. «In ossequio a tale ricostruzione si potrebbe finanche giungere a ipotizzare una sorta di requisizione degli slot necessari per il servizio pubblico onerato» (119).

Ancora, per dono consistenza le proposte che vedono nella gara il rimedio decisivo, mentre acquistano coerenza giuridica quelle che intendono distribuire gli slot in base al mercato e che vogliono aprire le porte alla mobilità secondaria. La prima di queste due proposte è stata già più volte osteggiata dalle compagnie¹²⁰, specialmente dalle più grandi, le quali temono di perdere l'importante quota di mercato accumulata anno dopo anno grazie al *grandfather right* (121) .

Con un attento monitoraggio dei prezzi e dell'utilizzo che ogni compagnia fa delle bande orarie in suo possesso non può essere una soluzione da scartare, considerando che permetterebbe un utilizzo, quasi sempre a massimo regime, della capacità dei singoli velivoli, una sufficiente stabilità nella programmazione dei voli, e l'accesso al mercato (o il rafforzamento della posizione) alle compagnie minori, le quali potrebbero caricarsi dell'onere di svolgere un servizio pubblico in attesa di vedersi assegnare delle bande orarie, magari con dei particolari incentivi, per esercitare in futuro un trasporto commerciale decisamente più remunerativo.

¹¹⁹ Cit. DEIANA, op. cit.

¹²⁰ MOXON, op.cit.

¹²¹ In particolare nel 1994 la proposta della Commissione aveva trovato un forte oppositore nella British Airways, che controlla circa il 40% degli slot nel Aeroporto di Heathrow.

CAPITOLO TERZO

LA PROPOSTA DI RIFORMA DEL 2011

SOMMARIO 3.1. Introduzione – 3.2. Elementi giuridici – 3.3. Analisi della proposta di riforma – 3.4. Dubbi sulla natura giuridica delle bande orarie – 3.5. Lo slot come concessione – 3.6. Lo slot come bene immateriale

1 – Introduzione

La proposta di modifica al Regolamento n. 95/93 presentata al Parlamento il 1 dicembre 2011 rientrava tra le azioni richieste per l'attuazione dello Spazio unico europeo dei trasporti descritto nel

libro bianco della Commissione intitolato "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile". Essa rientrava altresì nell'insieme di misure del "pacchetto aeroporti", qualificato come iniziativa strategica nel programma di lavoro del 2011 della Commissione al fine di sfruttare il potenziale di crescita del mercato unico ⁽¹²²⁾, ed era stata mossa dall'osservazione di come

¹²² La Commissione aveva presentato nel 2010 un importante pacchetto di proposte volte a potenziare gli strumenti della *governance* economica estendendoli anche al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio (si tratta della COM(2010) 522, COM(2010) 523, COM(2010) 524, COM(2010) 525, COM(2010) 526 e COM(2010) 527 del 29.9.2010). Le proposte incoraggiate dovevano assicurare una vigilanza più ampia e rigorosa delle politiche di bilancio a livello comunitario, così come un miglior coordinamento delle politiche macroeconomiche onde ovviare alle carenze della legislazione in vigore, anche per mezzo di interventi a monte sugli squilibri macrofinanziari. I nuovi meccanismi di applicazione avrebbero inoltre dovuto impedire e/o correggere gli eccessi potenzialmente dannosi per la stabilità di bilancio o finanziaria dell'Europa. Per evitare che il processo perda slancio, la Commissione invitava i co-legislatori dell'UE ad accelerare le deliberazioni politiche nella prima metà del 2011 per rilanciare crescita e occupazione. La valutazione che la Commissione avrebbe poi presentato nel 2011 analizzava la situazione economica dell'Unione, compresi i potenziali squilibri e rischi sistemici, esaminando in particolare i progressi compiuti dall'UE verso la realizzazione dei cinque obiettivi di Europa 2020 così da consentire di parametrare la trasformazione dell'UE in una società intelligente, sostenibile e inclusiva. Punto centrale era sfruttare le potenzialità di crescita del mercato unico. Per sfruttare appieno il potenziale del quale «occorre provvedere a un approfondimento e aggiornamento costante dei suoi risultati. Durante la crisi, l'Unione ha resistito alla tentazione di pensare a breve termine e di rifugiarsi nell'isolazionismo. Senza un mercato unico efficiente, tuttavia, una crescita per l'occupazione a lungo termine in Europa è impossibile. Ora è il momento di ac-

l'applicazione del regolamento sulle bande orarie, nel corso degli anni, avesse notevolmente migliorato l'assegnazione degli slot negli aeroporti europei congestionati, sotto il profilo dell'imparzialità e della trasparenza della procedura e alla valorizzazione del mercato interno dell'aviazione. Tuttavia, la relazione accompagnatoria alla proposta rilevava anche come il regolamento sulle bande orarie fosse stato introdotto in un'epoca in cui il mercato europeo dei trasporti aerei era ancora dominato da un piccolo numero di compagnie nazionali tradizionali e le problematiche da affrontare fossero ancora numericamente contenute. Negli ultimi anni, invece, durante i quali la concorrenza si è vivacizzata e le strutture aeroportuali hanno iniziato a soffrire il peso dei traffici che erano stati favoriti dalla stessa regolamentazione sulle bande orarie, il sistema è pian piano iniziato a sembrare obsoleto e bisognoso di ammodernamento.

Come nelle relazioni che hanno accompagnato le precedenti proposte di modifica, anche quella del 2011 ha citato i rapporti di Eurocontrol e ACI Europe, secondo i quali una delle principali sfide che l'Europa dovrà affrontare nella prima metà del nuovo secolo è la congestione degli aeroporti, che anno dopo anno diventerà un problema crescente. Secondo le previsioni a lungo termine di

centuare ulteriormente l'integrazione del mercato, ovviando alle gravi e persistenti carenze individuate dal Professor Mario Monti nella relazione presentata alla Commissione. [...] Tra queste Un pacchetto di misure sugli aeroporti mirerà a migliorare la concorrenza, i diritti dei consumatori e l'efficienza ambientale in questo settore importante, affrontando questioni come la capacità degli aeroporti, la gestione degli slot e l'assistenza a terra ai fini di un uso ottimale della rete di aeroporti europei».

Eurocontrol, pubblicate nel dicembre 2010, anche tenendo conto dei miglioramenti infrastrutturali già da tempo programmati, una buona parte della domanda di trasporto aereo non potrà essere soddisfatta a causa di una insufficiente capacità. Inoltre, l'analisi d'impatto allegata alla proposta che era stata inoltrata dimostrava che, negli aeroporti più congestionati dell'Unione, anche considerando i miglioramenti strutturali programmati atti ad aumentarne la capacità, la situazione attuale non sarebbe stata destinata a migliorare.

La conosciuta mancanza di capacità di cui soffriranno i maggiori aeroporti e le conseguenti ripercussioni che questa avrà sulla mobilità dei cittadini europei, imponevano di riconsiderare l'impatto delle infrastrutture sull'ambiente così come il riassetto del territorio con una preoccupazione maggiore. Come se ciò non bastasse, e sempre al fine di garantire la mobilità dei cittadini, andava temperata l'esigenza di una sostenibilità nel lungo termine dei bilanci delle compagnie aeree. Esigenza difficilmente conciliabile con la crisi economica imperante.

Per porre rimedio al problema della congestione era dunque necessario trovare delle soluzioni più efficienti ed economiche dell'incremento delle infrastrutture giacché il meccanismo di assegnazione delle bande orarie così come inizialmente concepito da solo non è (né tantomeno sarà in futuro) in grado di liberare capacità supplementari né risolvere le numerose difficoltà generate da una mancanza di capacità: come, ad esempio, garantire collegamenti aerei adeguati verso le diverse regioni europee a partire da aeroporti con capacità limitate, o migliorare i collegamenti tra degli *hub* congestionati e tutte le regioni del

mondo. Un maggiore sviluppo dei sistemi di assegnazione delle bande orarie non permetterà mai di rispondere a queste importanti esigenze. Tali sistemi possono però costituire uno strumento efficace per la gestione di capacità limitate.

Veniva riconosciuta dunque l'importanza della regolamentazione sulle bande orarie, senza tuttavia avere la pretesa che essa, da sola, potesse risolvere il problema del congestionamento. La regolamentazione sugli slot, in poche parole, altro non è che uno strumento da affiancare agli interventi maggiori (in particolar modo, quelli strutturali). In seconda battuta, si era poi evidenziato come i risultati conseguenti alla corretta applicazione della regolamentazione comunitaria lasciassero ben pochi margini di intervento a modifica della stessa. La revisione del regolamento sulle bande orarie era stata studiata con l'obiettivo di stabilire in che misura fossero possibili miglioramenti al fine di arrivare ad un equilibrio tra capacità e domanda di trasporto aereo in tutti i settori (voli di lungo raggio, collegamenti regionali, trasporto merci, ecc.).

Il libro bianco sui trasporti del marzo 2011 riconosceva l'importanza che riveste l'assegnazione delle bande orarie ai fini della creazione di un mercato integrato ed efficiente nella prospettiva di uno spazio unico europeo dei trasporti; questo libro bianco rientrava nell'iniziativa faro su un'Europa che non spreca risorse avviata nel quadro della strategia Europa 2020 ⁽¹²³⁾. In

¹²³ Questo documento strategico presenta le idee della Commissione sul futuro del sistema dei trasporti dell'Unione europea (UE) e definisce un'agenda politica per il prossimo decennio. Il programma in questione rientra nella strategia Europa 2020 e nella relativa iniziativa faro per un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse. Un sistema dei trasporti efficiente è un requisito indispensabile per

questo quadro, la Commissione ha preso attentamente in considerazione anche l'introduzione di meccanismi sinora banditi, in quanto basati sul mercato, per gestire l'utilizzo delle bande orarie aeroportuali. La finalità verso la quale l'Unione si proietta è offrire agli attori del mercato (le compagnie aeree) delle motivazioni e dei vantaggi in grado di influenzarne favorevolmente il comportamento. Ciò sulla base dell'assunto già citato che le limitate capacità

mantenere la prosperità dell'UE: c'è bisogno di un minor grado di congestione del traffico, di una riduzione delle emissioni, di un incremento dell'occupazione e di una maggiore crescita. È inoltre la chiave per un mercato interno ben funzionante e per garantire a tutte le nostre regioni di continuare a far parte di un'economia mondiale pienamente integrata. Il trasporto è anche un elemento importante dell'economia stessa: molte imprese europee sono leader mondiali a livello di infrastrutture, logistica e fabbricazione di mezzi di trasporto e di sistemi per la gestione del traffico. Dobbiamo fare in modo che ciò perduri. Il libro bianco del 2011 fissa dieci obiettivi da perseguire per conseguire l'obiettivo di favorire la mobilità e ridurre del 60 % le emissioni di gas serra, raggruppati sotto tre macro categorie: Mettere a punto e utilizzare carburanti e sistemi di propulsione innovativi e sostenibili, Ottimizzare l'efficacia delle catene logistiche multimodali, incrementando tra l'altro l'uso di modi di trasporto più efficienti sotto il profilo energetico, Migliorare l'efficienza dei trasporti e dell'uso delle infrastrutture mediante sistemi d'informazione e incentivi di mercato. All'interno della terza categoria rientra l'ottimizzazione della capacità e qualità degli aeroporti, che deve essere gestita tramite la revisione del regolamento sull'assegnazione delle bande orarie per favorire un uso più efficiente della capacità aeroportuale; il chiarimento e il miglioramento delle condizioni per avere accesso ai servizi aeroportuali e fornire servizi di qualità, inclusa l'assistenza a terra: garantire che tutti gli operatori attivi nel sistema aeroportuale soddisfino requisiti minimi di qualità; e infine il miglioramento della capacità aeroportuale: mettendo a punto un approccio per gestire i futuri problemi di capacità che preveda tra l'altro una migliore integrazione con la rete ferroviaria.

disponibili debbono essere utilizzate da quanti sono in grado di farne un miglior uso economico. Soltanto in tal modo sarà possibile utilizzare più razionalmente le limitate capacità disponibili senza dover attendere l'ampliamento delle strutture fisiche esistenti.

Un mercato delle bande orarie aeroportuali di questo tipo (sotto forma di mercato secondario) è in un funzione da un certo periodo negli aeroporti del Regno Unito, come ha constatato la Commissione in una comunicazione n. 227 del 2008, nella quale si è altresì sottolineato come il sistema tanto più sia gestito meglio quanto più viene decentralizzato (¹²⁴).

In questi ultimi anni, la necessità di rafforzare le prestazioni del sistema del trasporto aereo a livello europeo ha ricevuto una maggiore attenzione. I cambiamenti apportati alla gestione del traffico aereo in Europa dal 2009 nel quadro dell'iniziativa "Cielo

¹²⁴ Lo si può constatare con la creazione dei blocchi funzionali di spazio aereo e il rafforzamento di funzioni centrali come la gestione della rete. A causa della natura della rete, che comprende al tempo stesso collegamenti da punto a punto e collegamenti a stella, non è possibile evitare che dei problemi sorti su una parte della rete (ad esempio la chiusura di un nodo importante) abbiano ripercussioni su altre parti della stessa. Tale constatazione è ancora più impressionante quando delle parti essenziali della rete funzionano al massimo della loro capacità o appena sotto di essa, il che riduce il margine disponibile per accogliere dei voli dirottati, ad esempio. Pertanto, il miglioramento delle prestazioni del sistema europeo passa a che per un miglioramento della sua capacità di resistenza alle crisi. È per questo che le compagnie hanno iniziato ad attuare scambi di serie di slot accompagnati da compensazioni in denaro, pratica che da un lato è diventata una pura operazione economica, ma che dall'altro ha permesso un'ottimizzazione nello sfruttamento delle bande orarie.

unico europeo" testimoniano che il sistema è, per certi aspetti, gestito meglio a livello europeo o regionale. L'obiettivo generale della proposta è pertanto realizzare quanto auspicato nel libro bianco del 2011, garantendo l'assegnazione e l'utilizzo ottimali delle bande orarie aeroportuali negli aeroporti congestionati, e ciò specificamente rafforzando i meccanismi di assegnazione e utilizzo delle bande orarie e garantirne l'effettiva applicazione; e favorendo una concorrenza leale promuovendo la competitività tra gli operatori.

Le premesse di fondo, dunque, non si discostano particolarmente da quelle, già indicate, che accompagnavano la prima regolamentazione e la prima modifica. Per la prima volta, però viene proposta con vigore l'adozione di una misura che non ha come unico fine l'interesse pubblico: la mobilità secondaria, che la revisione dell'originale regolamento aveva deciso di attuare soltanto parzialmente e in maniera molto limitata.

2 - Elementi giuridici

La proposta di modifica raccomandata dal libro bianco aveva il difficilissimo compito di intervenire su un regolamento che nel corso degli anni aveva, nel suo complesso, già dimostrato di essere ben funzionante, ma che doveva essere ammodernato. Si rendeva dunque necessario modificare il meno possibile il sistema, intervenendo su specifici punti che potevano essere oggetto di miglioramento.

Questi punti, nella relazione introduttiva alla proposta di modifica, venivano individuati in particolare nell'introduzione della possibilità di ricorrere al mercato secondario delle bande orarie, anche al fine di aumentare la concorrenza; rafforzare la trasparenza della procedura di assegnazione delle bande orarie e l'indipendenza dei coordinatori delle bande orarie; integrare il regime di assegnazione delle bande orarie nella riforma del sistema europeo di gestione del traffico aereo (cielo unico europeo); modificare la "regola degli 80-20", la definizione della serie di bande orarie e ricorrere al sistema di diritti aeroportuali al fine di scoraggiare la restituzione tardiva di bande orarie al *pool*.

È superfluo specificare che, tra tutte le modifiche, quella largamente più importante era introdurre la possibilità di ricorrere al mercato secondario delle bande orarie (anche) al fine di aumentare la concorrenza. Al fine di promuovere una maggiore mobilità delle bande orarie, la proposta autorizzava esplicitamente le compagnie ad «acquistare e vendere» delle bande orarie.

Migliorare la mobilità delle bande orarie, secondo la proposta, avrebbe aiutato le compagnie aeree ad adeguare i loro portafogli alle rispettive necessità di programmazione. La ragione giustificatrice di una tale impostazione "capitalistica" era stata trovata nello stesso regolamento sulle bande orarie, che già adesso autorizza gli scambi di bande orarie tra compagnie aeree. In numerosi casi attuali, tuttavia, più che "vendere" si tratta di "scambiare" una banda oraria disponibile in un momento particolarmente richiesto della giornata con una banda oraria meno interessante, vale a dire situata in tarda serata o nel primo pomeriggio e quindi non particolarmente utile. Una volta effettuata la transazione, la banda

oraria meno interessante, che non ha alcun valore di scambio, viene reinserita nel paniere (*pool*). Ai sensi del regolamento attuale, i trasferimenti di bande orarie sono autorizzati solo in un numero molto limitato di casi, che non sempre hanno dato i risultati previsti.

Un esempio è la norma in vigore relativa ai nuovi concorrenti (*new entrant*), che dà la precedenza alle compagnie aeree che in un aeroporto coordinato dispongono solo di poche bande orarie. Questa norma, palesemente a tutela della concorrenza, trova tuttavia un limite nell'eccessiva democraticità della distribuzione e nel potere contrattuale dei singoli vettori. In sostanza, un vettore che inizia ad operare in un aeroporto, per poter esaudire le aspettative di allargamento della concorrenza manifestate dalla comunità, deve costituirsi un portafoglio di bande orarie efficiente. I vettori più piccoli, che dispongono di limitate risorse finanziarie, ricorrono al sistema di distribuzione degli slot garantito dal regolamento. Quelli più potenti, al contrario, preferiscono sfruttare il sistema di scambio, accompagnato da compensazioni in denaro. Di fatto, ciò che accade è che la distribuzione delle bande orarie resta comunque frammentata, di talché nessun concorrente che arriva in un determinato aeroporto riesce a fare un'effettiva concorrenza al vettore dominante nell'aeroporto in questione (di solito, il vettore "nazionale"). In base alle norme in vigore, inoltre, le compagnie aeree escono rapidamente dal campo di definizione di nuovo concorrente in un aeroporto, anche se dispongono di poche bande orarie. Per questo motivo la proposta consisteva nell'ampliare la definizione di nuovo concorrente per agevolare l'affermazione dei concorrenti forti e ridurre la segmentazione dei

programmi di utilizzo che si verifica quando delle bande orarie vengono assegnate a un maggior numero di compagnie, che non sono in grado di utilizzarle in modo da fare una concorrenza durevole ai vettori dominanti.

Il secondo punto era rafforzare la trasparenza della procedura di assegnazione delle bande orarie e l'indipendenza dei coordinatori delle bande orarie. La proposta comportava a tal proposito una serie di disposizioni dirette a garantire che la procedura di assegnazione delle bande orarie si svolgesse con un grado sufficiente di trasparenza. Ciò è importante non solo per le compagnie che utilizzano le bande orarie, ma anche per le autorità pubbliche che assumono funzioni di regolamentazione. Inoltre, la trasparenza assumerebbe ancora più importanza nell'ambito di un sistema aperto al libero mercato secondario delle bande orarie.

Ancora, la proposta permetteva di definire dei criteri ancora più severi per l'indipendenza dei coordinatori nei confronti di tutti i soggetti interessati alla procedura di distribuzione. Essa raccomandava inoltre un rafforzamento della cooperazione tra i coordinatori attraverso la messa a punto, in un primo tempo, di progetti comuni concernenti, ad esempio, lo sviluppo di *software* comuni di assegnazione delle bande orarie, o il raggruppamento delle attività di coordinamento per aeroporti situati in Stati membri diversi. In funzione dei progressi realizzati, la Commissione potrebbe poi trarre spunto dalla verifica che la decentralizzazione nel campo aeronautico ha portato buoni risultati per spingere la creazione di un coordinatore europeo responsabile dell'assegnazione delle bande orarie nell'insieme degli aeroporti dell'Unione.

Quanto poi all'intenzione di integrare il regime di assegnazione delle bande orarie nella riforma del sistema europeo di gestione del traffico aereo (cielo unico europeo, la proposta aveva lo scopo di contribuire in particolare al rafforzamento della gestione della rete di trasporto aereo a livello europeo associando il responsabile della rete europea alla procedura di assegnazione delle bande orarie. In tal modo, la Commissione poteva chiedere che venisse effettuata un'analisi della capacità di un aeroporto, qualora il responsabile della rete lo avesse ritenuto necessario per garantire la coerenza con il programma di gestione dell'aeroporto (già prevista nel regolamento che istituisce la funzione di responsabile della rete). Tale analisi delle capacità avrebbe dovuto essere effettuata conformemente alle norme approvate a livello europeo. Inoltre, la Commissione avrebbe potuto fare delle raccomandazioni allo Stato membro per quanto riguarda la valutazione delle capacità se il gestore della rete avesse ritenuto che non fossero pienamente tenute presenti le necessità di funzionamento della rete europea. Tali raccomandazioni avrebbero lo scopo di permettere allo Stato membro di prendere in considerazione lo sviluppo della rete europea e di fare comprendere meglio l'incidenza della valutazione delle capacità aeroportuali sull'insieme della rete, sotto il profilo dei ritardi ad esempio.

Sempre con riguardo a tale punto, la proposta introduceva anche una nuova categoria di aeroporto: "l'aeroporto integrato nella rete". Gli aeroporti di questo tipo sono diversi dagli aeroporti coordinati, ma sono considerati comunque importanti in quanto potrebbero offrire delle soluzioni alternative in caso di perturbazione della rete. Infatti la proposta prevedeva che i coordinatori raccogliessero delle

informazioni in merito alle operazioni svolte in tali aeroporti.

Per concludere, al fine di fare in modo che la capacità esistente venga utilizzata in modo ottimale, la proposta apportava alcuni cambiamenti ai criteri applicati per l'utilizzo delle bande aeroportuali in vista della concessione di "diritti acquisiti" ⁽¹²⁵⁾. Ciò sarebbe dovuto avvenire attraverso la modifica della "regola degli 80-20" e della definizione della serie di bande orarie e ricorso al sistema di diritti aeroportuali al fine di scoraggiare la restituzione tardiva di bande orarie al *pool*. In sostanza, affinché una compagnia aerea si veda concedere una priorità per l'assegnazione di una banda oraria durante la corrispondente stagione aeronautica successiva, deve aver utilizzato almeno l'85% della serie di bande orarie assegnate (invece dell'80% attuale). Inoltre, la lunghezza minima di una serie (vale a dire il numero minimo di bande orarie settimanali richieste affinché venga concessa una priorità nell'assegnazione per la corrispondente stagione successiva) veniva portata da cinque a quindici per la stagione aeronautica estiva e a dieci per la stagione aeronautica invernale. L'aumento della lunghezza della serie di bande orarie avrebbe dovuto contribuire a ridurre la segmentazione della struttura di bande orarie in un aeroporto, in quanto serie corte propizie ai diritti acquisiti possono

¹²⁵ I diritti acquisiti, detti anche diritti quesiti, sono quella categoria di diritti che, una volta entrati nella sfera giuridica di un soggetto, sono immutabili. Tale condizione permane anche di fronte ad eventuali cambiamenti dell'ordinamento giuridico. Tale ambito coinvolge strettamente la materia dell'efficacia della norma di legge nel tempo. Si discute se la *grandfather's rule* attribuisca ai vettori dei veri e propri diritti quesiti. L'argomento, certamente bisognoso di precisazione, verrà affrontato più nel dettaglio nel capitolo che segue.

impedire l'utilizzo di serie più lunghe da parte di altre compagnie aeree. Erano previste delle eccezioni per determinati tipi di traffico (*charter*) ⁽¹²⁶⁾ al fine di tenere in considerazione le caratteristiche

¹²⁶ I servizi di trasporto aereo si distinguono in servizi di linea e servizi non di linea. I voli di linea sono servizi di trasporto aereo di persone o merci effettuati in base a un orario pubblicato, con caratteristiche di regolarità e frequenza tali da costituire una serie sistematica di voli. Questa tipologia venne identificata per la prima volta nel 1919, quando si ebbe il primo volo di linea per passeggeri. In Italia si dovette aspettare quasi una decina di anni: fu soltanto nel 1927 che vennero costituite delle tratte, nazionali e internazionali, lungo le quali venivano compiuti dei voli regolarmente. Le tratte nazionali più importanti erano quelle che percorrevano il territorio italiano longitudinalmente e lateralmente; si trattava in particolare delle rotte Trieste-Venezia-Pavia-Torino e Genova-Roma-Napoli-Palermo. Non vanno però dimenticati i collegamenti internazionali, in particolare Brindisi-Istanbul e Venezia-Vienna-Trieste-Zara. Il primo volo intercontinentale per passeggeri venne effettuato nel dopoguerra, in concomitanza con lo sviluppo del traffico aereo, allora riservato alle sole classi agiate, ed ebbe come partenza l'aeroporto della città di Londra e come destinazione quello di New York. Gli sviluppi tecnologici degli anni settanta consentirono un abbattimento dei costi di produzione e di gestione, con conseguenti vantaggi per i vettori, che a fronte di un aumento degli utili poterono garantire gli stessi servizi a prezzi più contenuti, facendo divenire il trasporto aereo un fenomeno di massa. Il *charter* di aeromobile è il contratto con il quale l' esercente, proprietario dell'aeromobile, si obbliga nei confronti dell'utilizzatore (*charterer*), che in genere è un tour operator, a compiere verso corrispettivo e con un aeromobile determinato uno o più viaggi determinati per il trasporto di persone. Dalla definizione di *charter*-contratto possiamo ricavare quella di *charter*-servizio: il volo charter è un servizio di trasporto aereo di merci o passeggeri, non soggetto a una programmazione sistematica di orari. Affinché un volo *charter*, avente le caratteristiche suddette, possa essere considerato tale deve avere un elemento in più: il numero di posti disponibili nell'aeromobile con il quale viene effettuato il volo deve essere superiore a 12, altrimenti non si parla più di volo *charter* ma di servizio aerotaxi. L'avvento sul

mercato di questa tipologia di voli fu necessaria per due motivi: coprire rotte solitamente non servite dai regolari voli di linea; ottimizzare la capacità di carico dei velivoli. Salta subito all'occhio la principale differenza tra i voli di linea e i voli *charter*. Se i primi possono contare su frequenze e orari regolari, altrettanto non si può dire per i secondi, i quali sono subordinati alla richiesta dell'utenza. Tutto questo comporta a sua volta una conseguenza: i voli di linea devono effettuare il volo programmato anche se la capienza non è completamente sfruttata, e ciò si riflette sul costo del biglietto, che deve essere obbligatoriamente alto; i voli *charter*, invece, godono di maggiore flessibilità tanto nel decidere il momento in cui compiere il volo, quanto nella richiesta economica proposta al cliente. Dalla metà degli anni ottanta si è assistito al boom dei vettori *low-cost*, che grazie alle successive modifiche normative, in particolare con la liberalizzazione, hanno visto incrementare le loro prospettive di crescita e di conseguenza le loro entrate, divenendo dei veri e propri antagonisti delle compagnie di bandiera, le quali negli ultimi venti anni hanno progressivamente perso importanza, tanto da cedere il loro dominio incontrastato negli aeroporti più importanti. Parallelamente, le modifiche apportate al sistema previgente dal Regolamento 95/93 hanno incoraggiato l'accesso al mercato delle bande orarie, realizzando così sulla carta il principio della libera concorrenza, ma introducendo nel sistema dei nuovi problemi: la difficoltà ad approvare un progetto di pianificazione a medio-lungo termine, che mal si concilia con la caratteristica dell'irregolarità dei voli *charter* operati dai vettori *low-cost*, sempre più numerosi; il ritiro delle bande orarie non utilizzate, che potrebbe creare dei problemi di coordinamento con il principio della libera concorrenza e degli aiuti di stato; e la vendita degli slot. La definizione tra "servizi aerei di linea" e "servizi aerei non di linea", più specificamente della sottocategoria dei servizi programmati, è richiamata anche nella nuova proposta di Regolamento, nel quale si definisce «servizio aereo di linea», una serie di voli che presentano le caratteristiche definite all'articolo 2, punto 16, del regolamento (CE) n. 1008/2008; «servizio aereo non di linea programmato», una serie di voli che non soddisfa tutte le condizioni di cui all'articolo 2, punto 16, del regolamento (CE) n. 1008/2008, ma che viene effettuata con una regolarità o una frequenza da renderla parte di una serie sistematica evidente.

degli aeroporti regionali. Per garantire che bande orarie riservate prima dell'inizio di una stagione aeronautica siano effettivamente utilizzate secondo il programma di una compagnia aerea, la proposta autorizzerebbe gli aeroporti a utilizzare il sistema di diritti aeroportuali al fine di dissuadere i vettori dal restituire tardivamente le bande orarie al *pool*. Il fatto di riservare della capacità aeroportuale senza utilizzarla genera un costo che viene attualmente sostenuto dalle compagnie aeree che sono invece operative. La proposta incoraggia l'ente di gestione dell'aeroporto a introdurre un sistema di diritti che scoraggia i comportamenti che conducono ad un utilizzo meno efficiente della capacità aeroportuale.

3 – Analisi della proposta di riforma

Come anticipato nel paragrafo precedente, la proposta di riforma nasceva da una considerazione e un'esigenza particolari, garantire l'assegnazione e l'utilizzo ottimali delle bande orarie e quindi della capacità aeroportuale. Cosa che il sistema di assegnazione delle bande orarie istituito nel 1993 non sarebbe più in grado di fare qualora si verificassero le previsioni che vedono i traffici aerei in forte aumento. Ciò metterebbe a repentaglio la mobilità all'interno dell'Unione. Tuttavia, la mobilità deve essere garantita nel rispetto di determinate condizioni, con la conseguenza che il Regolamento può essere emendato limitatamente a determinate sezioni e nel rispetto delle esigenze razionalistiche e di democraticità che sono

alla base della normativa sugli slot. Una di queste condizioni è continuare a migliorare i progressi realizzati nell'attuazione del cielo unico europeo, i quali hanno un impatto importante sul processo di assegnazione delle bande orarie. È quindi «necessario istituire un quadro normativo adeguato che permetta un coinvolgimento del gestore della rete, dell'organo di valutazione delle prestazioni e delle autorità nazionali di sorveglianza nella procedura di determinazione della capacità aeroportuale e dei parametri di coordinamento. Dovrebbe inoltre essere introdotta una nuova categoria di aeroporti che presenta un interesse per la rete al fine di permettere una migliore reazione di quest'ultima di fronte a situazioni di crisi». L'obiettivo perseguito tuttavia non è strettamente oggetto della ricerca giuridica di cui aella presente tesi.

Ciò che invece è essenziale approfondire è come il legislatore comunitario intenda garantire l'equa distribuzione degli slot, che «costituiscono una risorsa rara [...] di importanza cruciale per la fornitura di servizi di trasporto aereo e per il mantenimento di una effettiva concorrenza». A questo fine, l'assegnazione e l'utilizzo di bande orarie possono essere resi più efficienti attraverso l'introduzione di meccanismi di mercato atti a garantire che le bande orarie non utilizzate vengano messe a disposizione degli operatori interessati il più rapidamente possibile e in modo trasparente e rafforzando i principi di base del sistema nella ripartizione, nella gestione e nell'utilizzo delle bande orarie. Contemporaneamente, benché le bande orarie storiche rispondano al bisogno di stabilità degli orari delle compagnie aeree, al momento della futura valutazione dell'applicazione del presente regolamento,

si potrebbe prevedere di introdurre gradualmente altri meccanismi di mercato come la revoca delle bande orarie storiche e la loro messa all'asta [...] Il sistema attuale di assegnazione delle bande orarie dovrebbe essere adattato allo sviluppo dei meccanismi di mercato utilizzati in alcuni aeroporti per trasferire o scambiare bande orarie. L'esperienza dimostra che il mercato secondario delle bande orarie, vale a dire lo scambio di bande orarie con compensazione monetaria o di altro tipo, non si avvale di un quadro legislativo uniforme e coerente, in grado di offrire garanzie di trasparenza e salvaguardia della concorrenza. È quindi necessario disciplinare il mercato necessario delle bande orarie nell'Unione europea. La trasparenza dell'informazione è un elemento essenziale ove si voglia garantire un sistema obiettivo di assegnazione delle bande orarie. La trasparenza deve essere rafforzata. L'esperienza dimostra che la definizione attuale di nuovo concorrente non è riuscita a promuovere pienamente la concorrenza e che dovrebbe essere modificata in senso utile. Inoltre, è necessario lottare contro gli abusi, limitando la possibilità per un operatore di accedere allo *status* di nuovo concorrente se, assieme alla società madre, le sue imprese affiliate o le imprese affiliate della società madre, detiene più del 10% del numero totale delle bande orarie assegnate il giorno in questione in un determinato aeroporto».

Analogamente, un vettore aereo non dovrebbe essere considerato come un nuovo concorrente qualora abbia trasferito delle bande orarie ottenute in quanto nuovo concorrente al fine di poter invocare nuovamente tale status.

Dovrebbe essere rafforzato il ruolo dei coordinatori. È opportuno quindi prevedere l'indipendenza giuridica, organizzativa,

decisionale e finanziaria del coordinatore nei confronti di tutte le parti interessate, dello Stato membro e degli organi da esso dipendenti. Al fine di evitare che l'attività del coordinatore non sia influenzata dalla mancanza di risorse umane, tecniche o finanziarie, o di competenze tecniche, lo Stato membro dovrà provvedere a dotare il coordinatore delle risorse che consentano a quest'ultimo di svolgere la propria attività. È opportuno che l'Unione faciliti la cooperazione tra i coordinatori e i facilitatori degli orari così da permettere loro di scambiare le rispettive buone pratiche e pervenire, al momento opportuno, all'istituzione di un coordinatore europeo.

La durata di validità di una serie di bande orarie dovrebbe essere limitata alla stagione di traffico per la quale la serie è stata concessa. La priorità per l'assegnazione di una serie di bande orarie, anche storiche, dovrebbe nascere dall'assegnazione o dalla conferma da parte del coordinatore.

L'esperienza dimostra che un numero importante di bande orarie rientra nel paniere (*pool*) troppo tardi per poter essere utilmente riassegnato. È quindi opportuno incoraggiare l'ente di gestione dell'aeroporto a introdurre un sistema di cauzione per la prenotazione delle bande orarie. Facendo ricorso a questo meccanismo, l'ente di gestione dell'aeroporto non dovrebbe tuttavia scoraggiare l'ingresso sul mercato o lo sviluppo dei servizi da parte dei vettori aerei.

4 – Dubbi sulla natura giuridica delle bande orarie

Date le premesse che hanno portato all'emanazione di una disciplina normativa sulle bande orarie, analizzata questa disciplina, emergono dei profili problematici che è opportuno approfondire per meglio comprendere la legittimità delle modifiche che la Commissione ha chiesto di apportare al Regolamento 95/93.

Pietra sulla quale posare le fondamenta di ogni ragionamento è la definizione di banda oraria, poiché da questa discende la sua natura giuridica e il dubbio su chi sia il reale proprietario degli slot. È proprio a causa dell'instabilità di questa pietra se l'intera costruzione sistematica oscilla tra tre differenti teorie che, conseguentemente, aprono altrettante crepe nel regime di titolarità degli slot e, dunque, sulla loro utilizzabilità (anche nel senso di “scambiabilità” o “vendibilità”): la prima tesi individua nei vettori i proprietari degli slot; la seconda individua l'aeroporto come soggetto titolare del diritto di proprietà sulle bande orarie; la terza ritiene che si trattino di una proprietà pubblica ⁽¹²⁷⁾.

¹²⁷ Così BIANCA F., *Appunti sulla natura giuridica degli slot aeroportuali*, in *Spunti di studio su: aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei* (a cura di G. Romanelli e L. Tullio), Cagliari, 1999. MAFFEO, *La natura giuridica degli slot*, in *Newsletter*, anno II n.2, aprile/giugno 2003. GASPARI F., *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Giuffrè, 2009, 157. In quest'ultimo caso le tre teorie vengono adeguate alla Riforma del Regolamento 95/93 e sono così individuate: la prima teoria individua nei vettori assegnatari i titolari di un vero e proprio diritto soggettivo sugli slot; la seconda teoria individua il gestore aeroportuale il titolare del diritto soggettivo; il terzo orientamento afferma la natura pubblica di tale diritto. La differenza sta pertanto nella maggior precisione del secondo orientamento (comunque non divisibile), mentre le altre due teorie non

Il primo punto da cui partire per cercare di comprendere la natura giuridica delle bande orarie dovrebbe essere la definizione stessa. L'indagine però non può essere circoscritta alla definizione, dovendo successivamente quest'ultima essere inquadrata all'interno di un contesto normativo. Il problema che sopraggiunge è che essendo la banda oraria un concetto contenuto in un regolamento comunitario che a sua volta trova applicazione alla luce dei numerosi ordinamenti nei quali il regolamento viene applicato, dovrebbe essere interpretato anche alla luce di ciascun ordinamento. Con la conseguenza che ciò che può essere assunto sulla base delle leggi italiane deve poi essere confrontato con quanto assunto sulla base delle altre leggi straniere.

Contrariamente a quanto si dovrebbe fare in un diverso contesto, cioè partire dal problema, qualificarlo giuridicamente ed esprimere una teoria fondata sulla conoscenza di uno specifico ordinamento, è necessario fare il percorso inverso. Cosa che con l'ultima proposta di modifica il legislatore comunitario ha tentato di fare.

L'analisi deve dunque prendere spunto dalla finalità che la regolamentazione comunitaria persegue, verificare se l'insieme di norme e procedure impartite a livello europeo sono coordinabili con una disciplina nazionale (gioco-forza, quella italiana) e sulla base di ciò, verificare quali sono le leggi (civili o amministrative) che meglio potrebbero descrivere la sfuggente natura giuridica degli slot per permettergli di essere soggetti passivi di negozi giuridici tra privati.

Il Regolamento 95/93 definiva la banda oraria come «il tempo programmato d'arrivo o di partenza disponibile o assegnato per un

divergono quanto a loro rubrica nominale.

movimento aeronavale ad una data determinata in un aeroporto coordinato». Ai sensi della definizione originaria l'obiettivo della definizione sembra assegnare ad un determinato vettore un ambito temporale per l'espletamento delle varie operazioni (imbarco e sbarco passeggeri e merci ecc.) funzionali alla realizzazione del servizio di trasporto aereo. L'enunciato non è utile all'individuazione dello slot in sé per sé, ma è servente alla finalità cui tendono le bande orarie, cioè «individuare i criteri in base ai quali tale bene limitato possa essere assegnato in maniera non discriminatoria, imparziale e trasparente»⁽¹²⁸⁾, al fine di riconoscere un diritto all'accesso al mercato anche ai nuovi vettori che non possono godere del beneficio derivante dai diritti acquisiti, privilegio concesso ai vettori che già operano nell'aeroporto e hanno utilizzato le bande orarie almeno per l'80%.

La definizione data dal Regolamento 793/04, modificata per fare chiarezza, in realtà accende altri dubbi: «la banda oraria è un permesso dato da un coordinatore [...] di utilizzare l'intera gamma delle infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo in un aeroporto coordinato ad una data e in un orario specifici assegnati da un coordinatore [...] al fine di atterrare o decollare». Se prima lo slot era “un arco di tempo” ora è “un permesso”.

Ciò che va sottolineato è che la finalità resta immutata: lo slot, che sia un “arco di tempo” o un “permesso”, serve a regolare l'accesso ad una *essential facility*: l'infrastruttura aeroportuale nel

¹²⁸ DE STEFANI, *Diritto aereo*, Roma, 1996, 167; SILINGARDI-MAFFEO, *Gli slot. Il caso Italia fra esperienza statunitense e quella comunitaria*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1997.

suo insieme ⁽¹²⁹⁾.

La necessità di preservare questa finalità è stata via via affinata nel tempo intervenendo sulle altre disposizioni, soprattutto con riferimento alla figura del coordinatore. Il coordinatore ha un ruolo decisivo nell'assegnazione e nel controllo delle bande orarie. Proprio per la delicatezza del ruolo e l'importanza delle funzioni, la disposizione appena enunciata è preceduta dagli obblighi che gli Stati membri hanno nei riguardi dei coordinatori, dovendo garantire l'indipendenza «[...] grazie alla separazione funzionale del coordinatore da qualsiasi singola parte interessata [...]» e «che il coordinatore agisca [...] in maniera imparziale, non discriminatoria e trasparente». Correttamente, la regolamentazione enfatizza quanto sia importante che il soggetto agisca in modo imparziale, non discriminatorio, trasparente, e soprattutto indipendente. Tutti requisiti propri degli atti emanati dai soggetti pubblici. La domanda che sorge spontanea è se questo soggetto «sia chiamato a svolgere una funzione pubblica e se, di conseguenza, esso stesso sia caratterizzato da una connotazione pubblicistica amministrativa» ⁽¹³⁰⁾. In realtà le soluzioni da adottare erano state lasciate ai vari Stati membri. Di conseguenza, non sono risultate univoche ⁽¹³¹⁾. Nel 1997, in Italia, si è scelto di affidare queste funzioni al Presidente dell'Assoclearance ⁽¹³²⁾. Tale associazione ha evidente

¹²⁹ MAFFEO, *op. cit.*.

¹³⁰ cit. BIANCA F., *op. cit.*.

¹³¹ SILINGARDI-MAFFEO, *op. cit.*, 23 ss.

¹³² Associazione italiana gestione clearance e slot, in base all'articolo 5 del Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione n.44/T del 4 agosto 1997.

natura privatistica, con la conseguenza che, come pare, il Presidente che rappresenta l'associazione, stante «la pubblica rilevanza del servizio svolto, in quanto inserito in un'attività generalmente riconosciuta a rilevanza pubblica (133); l'attribuzione espressa dell'esercizio della funzione sulla base di un precetto legislativo; il controllo cui l'ente è sottoposto da parte della pubblica autorità ex artt. 6 e 7 del D.M. n.44/T (134)» sia riconosciuto come

Gli elementi costitutivi della fattispecie sono quattro: la volontà di non gravare lo Stato dell'onere economico della gestione aeroportuale operata da Assoclearance. Articolo 4 lett B Reg.95/93 così come modificato dal Reg.793/2004. “Il sistema di finanziamento del Coordinatore è tale da garantire lo status indipendente dello stesso”. La scelta di non subordinare Assoclearance alle dipendenze statali è in netta controtendenza rispetto alle altre autorità di controllo private esercenti una pubblica funzione individuate dallo Stato, i cui oneri economici gravano sul bilancio statale. Per un approfondimento, si veda ZANOBINI, *L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, Società Editrice Libreria, 1920, 481.

¹³³ Argomento affrontato da SILINGARDI, *L'incidenza sul codice della navigazione della normativa comunitaria sul trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 1997, 756 ss.; RINALDI BACCELLI, *La terza fase della liberazione del trasporto aereo nella Comunità Economica Europea*, 240; SILINGARDI-MAFFEO, *op. cit.*; ANTONINI, *I pubblici servizi di trasporto tra protezionismo e deregulation*, in *Atti del Convegno di Modena 4 Aprile 1997 su L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, 132.

¹³⁴ Tra tutti: FIGORILLI, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di G. SCOCA, G. Giappichelli editore, Torino, 2008, 544 e ss; CAIA, *I servizi pubblici*, in *Diritto amministrativo*, a cura di Mazzarolli-Pericu-Romano-Roversi Monaco, Bologna, 2005, II, 176; SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 1565 e ss.; ZANOBINI, *L'esercizio privato delle pubbliche funzioni e l'organizzazione degli enti pubblici*, in *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1955, 87; TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Torino 1975, 253. Quanto alla giurisprudenza

l' esercente privato di una pubblica funzione ⁽¹³⁵⁾.

Queste osservazioni aiutano ad avvicinare il problema centrale oggetto dell'ultima proposta di modifica del Regolamento: la mobilità delle bande orarie. Quelle della natura giuridica e quelle della mobilità sono due problematiche reciprocamente connesse da un doppio filo conduttore, sicché dalla risoluzione dell'una dipende

si segnala: Cons. Stato, Ad. Gen, parere 12 marzo 1998, n.80, in *Foro it.*, 1998, III, c. 350; Cons. Stato, Sez. V, 1 luglio 2005, n.3672, in *Cons. Stato*, 2005, I p. 1194. Più nello specifico GASPARI F., *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012.

¹³⁵ BIANCA F., *op. cit.*. Queste previsioni rispondono all'esigenza che il Coordinatore, nell'esercitare i suoi poteri, soprattutto nell'ottica di tutela della concorrenza, sia indipendente non soltanto dalle compagnie aeree, ma anche, e soprattutto, dalle pubbliche istituzioni. Questa scelta del Ministero, soprattutto alla luce delle ultime modifiche normative, sembrerebbe opportuna, poiché, almeno formalmente, mantiene la necessaria distanza tra il soggetto coordinatore e il potere pubblico, garantendogli oltre l'indipendenza operativa, peraltro già ampiamente sancita dall'articolo 4, anche l'indipendenza gestionale. Posto però che non può essere lo Stato membro a garantire al Coordinatore i fondi sufficienti a svolgere il proprio incarico, è necessario comprendere in che modo costui possa reperirli. L'articolo 16 dello Statuto dell'Assoclearance prevede che gli associati versino dei contributi ordinari, determinati comando a una quota fissa per ogni periodo e per ciascuno di loro una quota variabile, la cui determinazione viene di volta in volta definita in ragione del numero di bande orarie assegnate ai singoli vettori e utilizzate nello scalo in oggetto. Questa modalità di reperimento fondi non può dirsi completamente realizzativa della previsione comunitaria, considerando che in questo modo viene formalmente meno il requisito dell'indipendenza del Coordinatore rispetto ai vettori che operano nell'aeroporto da lui coordinato. Tuttavia bisogna anche considerare che un'efficiente clearance aeroportuale richiede un elevato numero di risorse che sarebbe difficile, per non dire impossibile, reperire in altro modo.

la logica risoluzione dell'altra. Dall'interpretazione fuorviante dell'una discende l'interpretazione fuorviante dell'altra, giustificando così le diverse discipline presenti nel panorama aeronautico. Benché la prima riforma del Regolamento 95/93 abbia portato maggiore chiarezza rispetto alla precedente, la nuova formulazione non può dirsi sufficiente per fugare ogni dubbio. Anzi, ne apre un altro.

Due sono le ulteriori anomalie presenti nella procedura di assegnazione che si riflettono sulla disciplina della mobilità e insediano non pochi dubbi sulla natura giuridica degli slot e sulla loro conseguente titolarità.

Anzitutto la *grandfather's rule*, che permette ai vettori aerei detentori di una serie di bande orarie i quali riescono a dimostrare un utilizzo superiore all'80% del tempo nel corso della stagione di traffico per cui la serie di slot è stata assegnata di mantenere l'assegnazione della stessa serie di bande nella stagione successiva. Tale previsione conferisce ai vettori un diritto di aspettativa e, poiché le bande orarie vengono assegnate gratuitamente prima dell'inizio di ogni stagione di traffico, hanno un notevole valore economico, viene attribuito, potenzialmente in perpetuo, un bene di notevole valore senza alcun corrispettivo. La circostanza che la proposta mirasse ad alzare la soglia di utilizzo all'85% per limitare l'applicazione di questo diritto, non è da sola sufficiente a escludere l'utilizzabilità potenzialmente "perpetua", ben potendo i vettori adottare altre soluzioni pur di raggiungere la soglia prevista e conservare gli slot.

La seconda anomalia è costituita dal fatto che gli slot di nuova creazione, quelli rilasciati dai vettori, o quelli ritirati dal

coordinatore, devono essere inseriti nel *pool* ⁽¹³⁶⁾. Questo valorizza la considerazione che l'aeroporto che ha creato il paniere non riceve alcun ritorno economico dall'allocazione delle bande orarie disponibili. L'anomalia, evidenziando come l'aeroporto non abbia alcun potere sugli slot, potendo solamente allocarli, fa dubitare che questo soggetto possa essere considerato proprietario di essi. Ma non è ancora il momento di giungere a conclusioni di questo tipo.

Prima di procedere è preferibile far luce su un profilo ulteriore, che le due anomalie appena accennate hanno generato.

L'articolo 8 paragrafo 4 ante riforma stabiliva che le bande orarie potevano «essere liberamente scambiate tra vettori aerei o trasferite da uno stesso vettore aereo, da una determinata rotta ad un'altra o da un determinato tipo di servizio ad un altro, in base a un reciproco accordo o in seguito a un'acquisizione totale o parziale, oppure unilateralmente [...]». Venivano così individuati due tipi di operazioni: scambi e trasferimenti; questi ultimi non causavano problemi di interpretazione, essendo riferiti ad una determinata rotta: lo slot non cambiava proprietario (o assegnatario), ma più semplicemente veniva destinato a una rotta diversa da quella originariamente stabilita. Maggiori incertezze derivavano dalla previsione di scambi. Questi potevano essere basati su un reciproco accordo oppure su un'operazione di acquisizione, totale o parziale, delle attività di un vettore. Non veniva specificato il grado di reciprocità dello scambio, cioè se esso dovesse essere paritario, cioè “uno contro uno”, oppure potesse essere non paritario, non

¹³⁶ MAFFEO, *op. cit.*

venendo rispettata tale proporzione tra gli slot dati e quelli ricevuti.

Il potere di disporre liberamente delle bande orarie possedute aveva innestato tra gli operatori il germe della convinzione che tale potere potesse essere liberamente riconosciuto ed esercitato senza limiti, se non quelli di fattibilità verificati dal coordinatore e quelli di interesse generale.

La Commissione, prendendo atto dell'errata interpretazione dell'articolo 8 paragrafo 4, decise di riformarlo integralmente con il Regolamento 793/2004. L'attuale articolo 8 *bis* sulla mobilità delle bande orarie prevede che queste possano essere spostate da una rotta a un'altra, trasferite in seguito ad operazioni di acquisizione più ampie oppure tra società madre e affiliata, oppure scambiate, una contro una, tra vettori aerei. Pur facendo chiarezza sui tipi di operazioni possibili, non veniva chiarito se a questi scambi potesse essere affiancato un corrispettivo in denaro, la cui presenza avrebbe comportato una vera e propria operazione di compravendita.

In seguito alla riforma e all'intervento della Commissione, è stato precisato che il potere di disposizione non si può estendere fino al diritto di proprietà dei vettori sugli slot loro assegnati. Anzi, rimangono tuttora forti dubbi sul potere di scambio di una banda oraria assegnata in cambio di un'altra banda oraria e un corrispettivo in denaro. Risulta inoltre difficile stabilire quali possano essere le operazioni fattibili utilizzando le bande orarie a disposizione dei vettori.

In linea generale, però, non si può neppure concludere per un assoluto divieto di cessione degli slot a titolo oneroso (sempre che

si riceva in cambio un'altra banda oraria), dato che le norme non vietano espressamente tale attività, largamente diffusa nella pratica⁽¹³⁷⁾, anche se attraverso modalità ben poco trasparenti⁽¹³⁸⁾.

Questo insieme di precisazioni sulla finalità degli slot, sui poteri di disposizione e di utilizzo di cui beneficiano i soggetti richiamati dal regolamento e sulla procedura di assegnazione e mobilità permette di iniziare un'analisi maggiormente consapevole, attraverso la quale si dovrebbe giungere a scegliere tra una delle tre teorie su riportate. I perni attorno ai quali deve ruotare il ragionamento, lubrificati dal richiamo della disciplina regolamentare, sono l'individuazione delle bende orarie all'interno della categoria dei beni giuridici e le posizioni soggettive che possono essere vantate su codesti beni.

Riassumendo, alla luce della normativa comunitaria, tra le varie ipotesi sembra a una prima analisi preferibile quella che valorizza l'utilizzazione degli slot ai fini di interesse pubblico, considerando gli slot stessi come beni di interesse pubblico, in quanto finalizzati a favorire lo svolgimento del servizio di trasporto aereo.

Tra le teorie sulla titolarità delle bande orarie, la prima da scartare è invece quella che ritiene esse siano di proprietà dei vettori. La posizione è inconciliabile con la natura di bene pubblico degli slot ed è avvalorata dalle previsioni comunitarie, che lasciano ai vettori soltanto un limitato potere di disposizione. Tale tesi è rimasta una semplice ipotesi avanzata dalle compagnie e sostenuta

¹³⁷ BALFOUR, *Slot for sale*, in *Air Law*, 1997, 3, 110.

¹³⁸ BIANCA F., *op. cit.*

più da esigenze economiche che da giustificazioni giuridiche convincenti, per questo motivo non ha trovato alcun sostegno in dottrina.

La tesi che considera le bande orarie di proprietà del gestore aeroportuale ⁽¹³⁹⁾, potrebbe essere accettabile, ma non può dirsi completamente fondata. Tale tesi muove dalla considerazione che le bande orarie sono il frutto degli investimenti finanziari sostenuti da un soggetto, l'aeroporto, rappresentato nella figura del gestore. Cerca inoltre di svalutare la previsione comunitaria che conferisce al gestore dei poteri limitati alla distribuzione e al controllo. La tesi «è infatti compatibile con l'idea del bene aeroporto come universalità, e con la tesi secondo cui lo slot altro non sarebbe se non una condizione di utilizzo, che accede al permesso dato dall'aeroporto al vettore di servirsi dell'infrastruttura aeroportuale» ⁽¹⁴⁰⁾.

Il solo fatto che si consideri lo slot come parte di un insieme, però, non basta a considerarlo di proprietà del titolare dell'insieme stesso. I gestori infatti ricevono l'aeroporto in concessione per quarant'anni, al termine dei quali decadono dal potere gestorio. Gli slot che assegnano, pertanto, restano di proprietà dello Stato, potendo i gestori allocarli soltanto per la durata della loro gestione: in seguito il potere si trasmette al successore. In linea teorica la tesi potrebbe essere fondata qualora in Italia esistessero degli aeroporti privati. In tal caso gli slot non verrebbero più utilizzati per garantire il diritto all'accesso alle strutture, bensì come strumento economico

¹³⁹ MAFFEO, *op. cit.*.

¹⁴⁰ Cit. MAFFEO, *op. cit.*.

suscettibile di produrre dei profitti, e pertanto verrebbe ad essere trasferito al miglior offerente con una gamma di contratti più ampia di quella concessa.

Ad oggi la migliore teoria sembra pertanto quella che considera le bande orarie di proprietà dello Stato, in quanto funzionali a garantire un servizio di pubblica utilità. Affinché possa essere certo di chi siano “proprietà”, è però necessario chiarire anche che “cosa” siano esattamente le bande orarie.

5 – Lo slot come concessione

Nell'utilizzo dei beni pubblici, la dottrina evidenzia la differenza fra autorizzazioni e concessioni ⁽¹⁴¹⁾. L'autorizzazione è tesa a

¹⁴¹ La concessione amministrativa assume normalmente la configurazione della concessione-contratto. Tale fattispecie complessa risulta dalla convergenza di un atto unilaterale ed autoritativo (la concessione), e di una convenzione integrativa del contenuto della concessione. Questo secondo atto ha natura privatistica, essendo un rapporto contrattuale bilaterale fonte di obblighi e diritti reciproci dell'ente concedente e del privato concessionario. I titolari della concessione esercitano diritti speciali su beni ed attività usualmente indisponibili ai privati e riservati ai pubblici poteri. In alcuni casi, i concessionari ottengono dei veri e propri diritti di monopolio sui beni che vengono loro conferiti. Ne consegue che chi utilizza, in via particolare, il bene pubblico in base ad un atto di concessione è titolare nei confronti dei terzi di un diritto di esclusione dall'utilizzazione dello stesso bene, diritto che può tutelare tanto con i mezzi e le azioni proprie del diritto comune, quanto con i poteri di autotutela esecutiva. La concessione è infatti caratterizzata dal trasferimento da un ente pubblico ad un soggetto privato di poteri

verificare la compatibilità fra gli interessi pubblici e quelli privati al fine di controllare il corretto uso dei beni. La concessione, invece, comporta una valutazione discrezionale che deve valutare la sottrazione del bene all'uso generale per destinarlo all'uso particolare ⁽¹⁴²⁾.

pubblici, vale a dire di quelle particolari situazioni soggettive capaci di determinare atti unilaterali di carattere autoritativo. I beni pubblici oggetto di concessione costituiscono "proprietà pubblica in senso oggettivo", riservata originariamente al pubblico potere. Come scriveva Massimo Severo Giannini: «se un fiume cambia alveo, il nuovo alveo è pubblico. Se un'alluvione crea una spiaggia, ove prima era acqua, essa è subito pubblica. Non appena una strada viene ad esistenza, essa è bene pubblico» (in tal senso GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, 24.). La natura pubblica di questi beni, dunque, permane anche in seguito all'emanazione del provvedimento concessorio. Sulle concessioni: ARSÌ, *I beni pubblici*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, parte speciale, tomo II, Milano, 2003, 1705-1787; CAIANIELLO, *Concessioni (diritto amministrativo)*, in *Nss. D.I., Appendice*, II, Torino, 1980, 234; CAPUTI JAMBRENGHI, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979; D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981, 380; DELLA CANANEA, *I beni*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2004, 171-186; GRECO-GHELARDUCCI, *I beni pubblici in Italia. Profili funzionali e problemi di gestione*, Bologna, 1982; LONGO, *Brevi note sulla giurisprudenza amministrativa in materia di diniego di rinnovo della concessione di utilizzo di beni pubblici*, in *Tar*, II, 1993, 157; RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004; SORACE - MARZUOLI, *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, 280.

¹⁴² Nel sistema giuridico italiano, l'utilità pubblica cui sono destinati i beni demaniali ed indisponibili può essere perseguita attraverso un uso esclusivo da parte della stessa pubblica amministrazione, attraverso una duplice tipologia di usi: l'uso generale e l'uso particolare. L'uso generale è l'uso del bene da parte di qualsiasi soggetto pubblico o privato. L'uso particolare è quello fatto dai soggetti

Gli slot sono un bene che scarseggia e per questo motivo deve essere gestito nel miglior modo possibile. Cosa significhi l'espressione "modo migliore" non è certo, poiché dipende dall'ottica in cui ci si pone. Se a gestire gli slot fosse un soggetto privato, gestore dell'aeroporto, senza alcun vincolo di tipo positivo che lo indirizzasse nella sua opera, "modo migliore" significherebbe perseguire il massimo profitto. Gli slot verrebbero gestiti secondo il criterio della massima redditività. La normativa comunitaria, viceversa, pone dei limiti al potere del soggetto chiamato a svolgere tale compito. Come già richiamato in precedenza, costui deve agire in modo imparziale, non discriminatorio e trasparente. L'obiettivo della regolamentazione è pertanto evitare la formazione di situazioni monopolistiche piuttosto che favorire la libera contrattazione. Inoltre, l'ulteriore e non meno importante obiettivo è favorire la mobilità dei cittadini. In tal senso va letta la decisione di attribuire il potere di controllo ad un unico soggetto, in Italia l'Assoclearance,

pubblici dai soggetti privati cui è riservato uno specifico utilizzo del bene. L'uso particolare può derivare dalla legge o da un atto amministrativo e può escludere altri individui da qualsiasi uso del medesimo bene o solo da particolari usi di esso. Il tipico atto amministrativo con cui viene concesso l'uso particolare di un bene pubblico è la concessione. Ciò detto, bisogna segnalare che i beni demaniali possono formare oggetto di diritti in favore di terzi soltanto nei modi e nei limiti stabiliti dalle norme di diritto pubblico, e non secondo il diritto privato. Ciò ai sensi dei principi espressi dall'articolo 823 del codice civile. Tuttavia, che, specie per i beni patrimoniali indisponibili, la preclusione verso l'utilizzo di strumenti privatistici sia destinata a cadere per effetto del favore della legge 15/2005, espresso nel testo dell'articolo 1, comma 1-*bis* della legge 241/1990, per gli strumenti privatistici dell'azione amministrativa che non incidano negativamente sulle finalità d'interesse pubblico cui il bene deve essere destinato.

dotato di pubblici poteri, per facilitare la concorrenza e incoraggiare l'accesso al mercato da parte dei vettori aerei così come garantire tramite lo strumento organizzativo degli slot che tutti i cittadini possano esercitare il diritto alla mobilità garantito dall'ordinamento costituzionale (italiano) e dalla normativa comunitaria.

Il coordinatore è dunque il braccio dello Stato nella tutela del buon funzionamento di quel servizio pubblico che è il trasporto aereo. Potendo il coordinatore svolgere questo compito con l'ausilio dello strumento costituito dagli slot, si giunge alla quadratura del cerchio, potendo considerare con certezza la banda oraria uno strumento sotteso alla soddisfazione di un interesse collettivo.

Le stesse norme del Regolamento sembrano confermare questa tesi, poiché sono apertamente orientate verso l'allocazione della risorsa quanto più possibile diffusa e improntata nell'attribuzione a criteri di imparzialità ⁽¹⁴³⁾.

In quest'ottica fortemente caratterizzata dalla finalità di interesse pubblico cui non solo lo slot è destinato, ma dalla quale deriva pure la sua esistenza, appare logico sostenere che, a prescindere dal fatto che si tratti o meno di un "bene" in senso giuridico, deve essere trattato alla stregua dei beni pubblici, con la conseguenza che l'atto di concessione di un bene demaniale è l'unico atto consentito perché i beni demaniali formino oggetto di diritti a favore di terzi ⁽¹⁴⁴⁾.

¹⁴³ Articolo 4-8-9-10-11 Regolamento 95/93 *post* riforma. BIANCA F., *op. cit.*.

¹⁴⁴ Le caratteristiche di detto istituto sono la precarietà del rapporto e la sua revocabilità *ad nutum* da parte della pubblica amministrazione, ove sopravvengano e si manifestino pubbliche esigenze. La disponibilità dei beni

Inoltre, anche la facoltà di libero scambio (Articolo 8 *bis* del Regolamento) è fortemente limitata dal pubblico interesse, oggetto della valutazione del coordinatore ai fini dell'ammissibilità della disposizione operata dai vettori.

Questo potere di disposizione dei vettori, seppur limitato, pone un problema ulteriore: l'aspettativa che si crea in capo alle compagnie aeree sulla titolarità delle posizioni giuridiche soggettive a seguito degli investimenti effettuati per l'esercizio dell'impresa⁽¹⁴⁵⁾. Solitamente il diritto di proprietà spetta a chi ha ingenerato un bene attraverso i propri investimenti, ma poiché non si può

demaniali, attesa la loro destinazione alla diretta realizzazione di interessi pubblici, entro certi limiti e per alcune utilità può essere legittimamente attribuita ad un soggetto diverso dall'ente titolare del bene mediante concessione amministrativa. A fronte di una domanda di concessione di un bene demaniale, l'amministrazione dispone di un ampio potere discrezionale, nell'ambito del quale deve considerarsi rientrante anche la ponderazione di interessi di ordine generale e di natura diversa da quelli propriamente demaniali, teso ad accertare la compatibilità dell'uso particolare del bene richiesto in concessione con l'uso generale, secondo le finalità ad esso proprie (T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 14.10.2004, n. 2282). La facoltà dell'amministrazione di consentire a privati l'uso particolare di beni demaniali è del tutto discrezionale. Nell'esercizio della facoltà discrezionale dell'amministrazione di consentire a privati l'uso particolare di beni demaniali, all'amministrazione compete certamente l'ulteriore connessa facoltà di determinare la durata della concessione ma tale facoltà deve essere relazionata anche ad altre esigenze concrete quali le (motivate) istanze degli interessati e il positivo riscontro istruttorio sulla base del quale l'amministrazione ha gli strumenti cognitivi per valutare se le richieste degli aspiranti siano compatibili con lo specifico e preminente interesse pubblico (Cons. St., sez. VI, 26.7.2005, n. 3978, FACDS, 2005, f. 7/8, 2290).

¹⁴⁵ BIANCA F, *op. cit.*

parlare di diritto di proprietà in capo ai vettori, come è stato detto, ci si chiede se almeno questi possano far valere dei diritti soggettivi sulle bande orarie loro assegnate, o soltanto un interesse legittimo al loro utilizzo ⁽¹⁴⁶⁾.

Riconoscere l'esistenza di un'aspettativa in capo ai vettori aerei per ciò che concerne un limitato potere di disposizione può comportare una riapertura del problema in ordine alla qualificazione giuridica del bene slot. Se ai vettori non venisse riconosciuto un diritto di proprietà resterebbero privi di qualsiasi tutela giuridica di diritto comune, non potendo esercitare alcuna azione a difesa del loro interesse. Poiché però di proprietà non si tratta, né di diritto soggettivo, in quanto il coordinatore può in qualunque momento ordinare la restituzione delle bande orarie assegnate (Articolo 14 del Regolamento), la posizione giuridica dei vettori può essere assimilabile esclusivamente alla figura

¹⁴⁶ La Corte dei Conti, sez. unite 7/2007 ha statuito: «L'affidamento nella sicurezza giuridica costituisce invero un valore fondamentale dello Stato di diritto, costituzionalmente protetto nel nostro ordinamento (cfr. Corte costituzionale, sentenze 17 dicembre 1985, n. 349; 14 luglio 1988, n. 822; 4 aprile 1990, n. 155; 10 febbraio 1993 n. 39), ora ancor più rilevante considerato che lo stesso legislatore prescrive che l'attività amministrativa sia retta (anche) dai principi dell'ordinamento comunitario (articolo 1, primo comma, della legge 7 agosto 1990 n. 241 quale modificato dall'articolo 1 della legge 11 febbraio 2005 n. 15), nel quale il principio di legittimo affidamento è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria in un'ottica di accentuata tutela dell'interesse privato nei confronti delle azioni normativa e amministrativa delle istituzioni europee (Corte di giustizia delle Comunità europee, 15 luglio 2004, causa C-459/02; 14 febbraio 1990, causa C-350/88; 3 maggio 1978, causa 112/77)».

dell'interesse legittimo ⁽¹⁴⁷⁾.

L'ulteriore problematica da analizzare alla luce della proposta di modifica è se il provvedimento concessorio, assurgendo, da strumento utile a garantire un interesse superiore a "bene immateriale", muti la natura giuridica dello slot al punto da renderla compatibile con la modifica al regolamento che permetta la cessione del bene pubblico oggetto del provvedimento ⁽¹⁴⁸⁾.

A questo proposito va precisato che, nell'ordinamento italiano, la natura demaniale di un bene non costituisce di per sé un ostacolo giuridico né alla costituzione in favore di privati, mediante concessione, di diritti reali o personali che abbiano ad oggetto la fruizione del bene medesimo, né alla successiva circolazione di tali diritti tra privati, giacché tali diritti hanno natura, nei rapporti privatistici, di diritti soggettivi perfetti. Pubblica funzione

Il carattere pubblicistico della concessione, peraltro, non osta alla costituzione fra privati di rapporti giuridici aventi ad oggetto la concessione stessa, né, tantomeno, al trasferimento, totale o

¹⁴⁷ Cit. BIANCA, *op. cit.*, che accenna a un orientamento giurisprudenziale, molto vicino alla prassi mutuata dal sistema americano, che riconosce all'utilizzatore del bene un diritto soggettivo al risarcimento del danno ex articolo 2043 codice civile allorquando sia stato esercitato dal coordinatore il potere di ritiro delle bande orarie sebbene l'uso del bene, pregiudicato dall'attività amministrativa, sia stato conforme alla destinazione normale del bene stesso. Così vengono riassunte le posizioni di: Cass. 16 settembre 1981 n. 5136, in Riv. Fin loc. 1982, 101; CAPUTI JAMBRENGHI, voce "*Beni pubblici*", in *Enc. Giur.*, cit. 9 ; PALMA, *Brevi note in tema di sdemanializzazione del suolo stradale e di diritto di accesso del frontista*, in *Dir. Giur.*, 1975, 599.

¹⁴⁸ GASPARI F., *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012.

parziale, dei diritti da essa derivanti, salvo che la legge, oltre a vietare la subconcessione, la colpisca anche con la sanzione di nullità.

L'acquisto da parte del terzo del diritto del concessionario è valido ed operante, sia pure nei limiti oggettivi delle facoltà spettanti al concessionario e nei limiti temporali della concessione medesima, fino a quando la pubblica amministrazione non la revochi, per trasgressione al divieto di subconcessione. Il concessionario, pertanto, se autorizzato dall'amministrazione concedente, può dare in uso a terzi, a titolo oneroso e dietro corrispettivo, beni demaniali, sia per mezzo di locazione del bene stesso sia attraverso la subconcessione ⁽¹⁴⁹⁾.

Con la stipula della concessione si realizza il trasferimento al sub-concessionario non già della concessione, ma delle sole facoltà spettanti al concessionario, ovverosia soltanto di quelle facoltà che si atteggiavano, nei rapporti tra privati, come diritti soggettivi perfetti ⁽¹⁵⁰⁾.

La natura demaniale del bene non costituisce dunque ostacolo giuridico né alla costituzione in favore di privati di diritti reali e/o personali che abbiano ad oggetto la fruizione del bene demaniale né, di conseguenza, alla circolazione tra privati di tali diritti.

¹⁴⁹ Cass. Civ., sez. III, 26.4.2000, n. 5346.

¹⁵⁰ Cass. Civ., sez. I, 8.9.1982, n. 3324.

6 – Lo slot come bene immateriale

Come accennato nei paragrafi precedenti, un'opinione che si pronunci sulla legittimità della mobilità secondaria deve necessariamente dirimere la dicotomia pubblicistica/amministrativistica che caratterizza la disciplina, ma anche pronunciarsi sulla reale identità giuridica del “bene” slot. Identità che la proposta di riforma del regolamento in vigore muta consapevolmente.

Anzitutto è da sottolineare che, in base a quanto richiamato, appare da valutare con attenzione la possibilità di considerare le bande orarie come un vero e proprio “bene giuridico”, e come suscettibile di essere oggetto di diritti e negozi giuridici tra privati. Dalla definizione formale, pietra angolare nella costruzione del ragionamento, deriva che la banda oraria è il permesso di utilizzare delle strutture fisiche in archi di tempo determinati. La connotazione è duplice, potendosi ricavare dalla definizione un elemento spaziale e uno temporale. L'elemento spaziale è l'utilizzazione delle strutture aeroportuali che il coordinatore concede ai vettori per svolgere le loro attività di servizio aereo. L'elemento temporale è l'individuazione dell'arco di tempo, costituito da ora e data, entro il quale i vettori possono atterrare e decollare.

Ci si deve chiedere se questi due elementi siano sufficienti a far assurgere la banda oraria a bene giuridico e, se sì, di quale tipo. Considerandoli separatamente si può osservare come entrambi siano due beni limitati: essendo una giornata limitata a

ventiquattro ore questa può essere suddivisa in tanti archi di tempo della durata minima necessaria per effettuare una delle dette operazioni. Solitamente ogni singolo arco di tempo, e dunque ogni singola banda oraria, è stabilito dal coordinatore. Se, per assurdo, vi fosse un aeroporto pienamente coordinato con un'unica pista, il coordinatore potrebbe assegnare un numero di bande orarie, anche di diversa estensione temporale, purché la somma di queste non superasse l'orario giornaliero ⁽¹⁵¹⁾. Con l'ultima frase è stato introdotto anche il limite spaziale: poiché le strutture sono limitate, è necessario ottimizzare la loro gestione, e per farlo devono essere rispettate le regole di concorrenza e non discriminazione. Sebbene i due elementi possano essere spiegati separatamente non sembra il caso di considerarli due unità distinte, essendo la banda oraria una figura nata dall'unione di entrambi, e i problemi di congestionamento sono causati tanto dalla carenza dell'elemento temporale quanto da quello spaziale. Tuttavia la connessione non è reciproca, essendo l'elemento temporale subordinato alla dilatazione dell'elemento spaziale ma non viceversa. La considerazione in ogni caso non inficia l'unitarietà delle due figure simboleggiata nella banda oraria, strumento utile non tanto per sconfiggere definitivamente il problema del congestionamento aeroportuale, quanto per distribuire un bene limitato nel modo più giusto possibile, mantenendo uno sguardo all'utilità pubblica che una corretta gestione di esso potrebbe portare.

Parola chiave è dunque “*utilitas*”. È in quest’ottica che si può

¹⁵¹ Negli USA, invece, le bande orarie sono degli archi di tempo predeterminati rigidamente di 1 ora ovvero 30 minuti.

considerare lo slot come un bene giuridico utile a garantire un servizio ⁽¹⁵²⁾. Il Regolamento 95/93, anche dopo il passaggio della riforma, ha continuato ad adottare delle norme tipiche dei regimi giuridici appartenenti allo Stato (beni demaniali e del patrimonio) affiancate a norme tipiche dei beni privati ⁽¹⁵³⁾. La normativa comunitaria è pertanto un *melting pot* di aspetti pubblicistici (beni appartenenti allo Stato) ⁽¹⁵⁴⁾ e privatistici, senza però recepire integralmente nessuna delle due discipline. Manca ad esempio la possibilità di agire in autotutela ⁽¹⁵⁵⁾ così come una disciplina di

¹⁵² In un recente scritto, SCOCA, *Il provvedimento amministrativo*, in SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2008, p. 274, l'Autore sostiene: «le condizioni in presenza delle quali si possono avere provvedimenti concessori sono le seguenti: l'amministrazione è titolare di beni, di attività, ovvero di poteri esclusivi. In ogni caso si tratta di *utilitas* di cui solo l'amministrazione può disporre; il privato a sua volta, ha interesse ad acquisire tali *utilitas*, e pertanto ne deve fare richiesta all'amministrazione la quale si orienterà secondo le esigenze dell'interesse pubblico».

¹⁵³ BIANCA F., *op. cit.*.

¹⁵⁴Sui beni demaniali: PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954; CASSESE, *I beni pubblici, circolazione e tutela*, Milano, 1969; RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano 2004; INGROSSO, *Voce "Demanio (diritto moderno)"* in *Noviss. Dig. It.*, V, s.d. Torino 1960,423; BENVENUTI, *Il demanio fluviale*, in *Dir. Mar.* 1961,481; RESTA, *Beni pubblici*, in *Commentario al cod. civ.* a cura di Scialoja e Branca, *Libro terzo della proprietà*, Bologna, 1962,63 e ss.; CASSARINO, *La destinazione dei beni pubblici*, Milano 1962, 58; PESCATORE-ALBANO-GRECO, *Della proprietà*, Torino, 1968, 26. Sui beni patrimoniali: POLICE, *I beni di proprietà pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di G. SCOCA, G. Giappichelli editore, Torino, 2008, 645 ss.

¹⁵⁵Per approfondire l'argomento: CASSESE, *op. cit.*, 392 ss; BENVENUTI, *Autotutela (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir.*, Vol. IV, Milano, 1959, 554 ss;

disposizione dei beni assegnati, molto limitata. Nonostante queste carenze non sembra però sostenibile una tesi che neghi la mancanza, nel Regolamento 95/93, di «una tutela giuridica che contribuisca alla determinazione del concetto di “bene” in senso giuridico»⁽¹⁵⁶⁾.

Ciò che vale la pena evidenziare è come la protezione «spesso non rimane ad un livello obiettivo, ma si indirizza verso soggetti determinati, così da dare luogo a situazioni soggettive, le quali spesso assumono la caratteristica di diritto soggettivo»⁽¹⁵⁷⁾. Ancora una volta, tuttavia, la fretta non deve portare a ritenere che vi sia obbligatoriamente una correlazione tra bene e diritto soggettivo, ma per escluderlo è necessario soffermarsi di nuovo sull'analisi delle disposizioni regolamentari nella loro evoluzione.

Il Regolamento 95/93, nella sua formulazione originaria, definiva la banda oraria come «il tempo programmato d'arrivo o di partenza disponibile o assegnato per un movimento aeronavale ad una data determinata in un aeroporto coordinato». Ai sensi della definizione originaria l'obiettivo sembrava essere l'assegnazione ad un determinato vettore un ambito temporale per l'espletamento delle varie operazioni (imbarco e sbarco passeggeri e merci ecc.) funzionali alla realizzazione del servizio di trasporto aereo. L'enunciato non è utile all'individuazione dello slot in sé per sé, ma è servente alla finalità cui tendono le bande orarie, cioè «individuare i criteri in base ai

SANDULLI, *Note sul potere amministrativo di coazione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1964, 841 ss.

¹⁵⁶ BIANCA F., *op. cit.*.

¹⁵⁷ BIANCA F., *op. cit.*.

quali tale bene limitato possa essere assegnato in maniera non discriminatoria, imparziale e trasparente», al fine di riconoscere un diritto all'accesso al mercato anche ai nuovi vettori che non possono godere del beneficio derivante dai diritti quesiti.

Nella successiva modifica del 2004, la banda oraria veniva definita come «il permesso dato da un coordinatore [...] di utilizzare l'intera gamma delle infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo in un aeroporto coordinato ad una data e in un orario specifici assegnati da un coordinatore [...] al fine di atterrare o decollare».

Se prima lo slot era «un arco di tempo», poi è diventato «un permesso». Rimaneva immutata la finalità, ossia regolare l'accesso ad una *essential facility*, l'infrastruttura aeroportuale nel suo insieme.

A questo proposito, la proposta di emendamento dell'articolo 10.1 formulata il 5 dicembre 2011 è assai rilevante, perché integra la definizione di slot data dall'articolo 3, dando una svolta netta e giuridicamente ancora ingiustificata. «Le bande orarie sono beni immateriali di pubblica utilità il cui utilizzo è soggetto alle condizioni del presente regolamento. Esse sono pertanto assegnate dai coordinatori aeroportuali in un'ottica di massima trasparenza, nell'interesse degli Stati membri, dei passeggeri, dei gestori aeroportuali e dei vettori aerei». L'integrazione, se accolta, sarebbe di grande importanza, perché una presa di posizione sulla natura delle bande orarie senza precedenti. Esse farebbero parte della categoria dei «beni immateriali», così conferendo una natura giuridica agli slot che permetterebbe una più semplice accettazione della possibilità di trasferirli in modo oneroso.

Il passaggio alla definizione, tuttavia, è semplice, ma, come detto, ingiustificato, almeno fino al momento in cui gli slot non saranno soggetti, nella prassi a tutti gli oneri economico-formali (leggasi anche “contabili”) che coinvolgono quelli che tipicamente sono gli altri “beni immateriali”.

Facendo un passo indietro, alle nozioni di base, i “beni immateriali” sono definibili come risorse aventi una particolare connotazione immateriale, ottenute dall’impresa in conseguenza di un accadimento passato e capaci di generare benefici economici futuri. I requisiti affinché questi “beni” possano essere considerati parte del patrimonio sociale, come immobilizzazioni immateriali, sono: che le condizioni produttive siano controllate dall’impresa, e siano di conseguenza utili per l’esercizio della sua gestione economica, che l’oggetto rappresentativo della risorsa produttiva non presenti i connotati di materialità tipici dei beni tangibili fisicamente, che sia avvenuto nel passato un evento economico tale da garantire il controllo della risorsa considerata e che questa sia in grado di generare benefici economici futuri, e che la risorsa controllata dall’azienda possa essere considerata immobilizzata se presenta un’utilità pluriennale.

A prima vista, gli slot dispongono di tutte queste caratteristiche. Si pone dunque il problema, in ordine cronologico successivo, ma in ordine logico antecedente, di come questi beni debbano rientrare nel patrimonio giuridico del soggetto che su di essi vanta un diritto.

Più in generale, cioè, bisogna precisare come la legge individui delle specifiche voci principali di immobilizzazioni immateriali che devono essere obbligatoriamente indicate a bilancio: costi di impianto e di ampliamento; costi di ricerca, di sviluppo e di

pubblicità; diritti di brevetto industriale e diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno; concessioni, licenze, marchi e diritti simili; avviamento; immobilizzazioni in corso e acconti; altre.

Ancora, i beni immateriali oggetto di immobilizzazione sono i diritti che assicurano un controllo legale delle risorse detenute e che tutelano l'azienda dallo sfruttamento altrui della medesima risorsa. Devono essere controllabili dall'azienda, identificabili, misurabili in modo relativamente affidabile, trasferibili autonomamente in quanto separabili e valutabili in modo autonomo rispetto all'azienda.

Questi sono: i diritti di brevetto, che assicurano l'esclusivo sfruttamento di un'invenzione, entro i limiti stabiliti dalla legge. I diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno sono costituiti dai diritti d'autore. Il marchio, che insieme alla ditta e all'insegna è uno dei segni distintivi dell'azienda o di un suo prodotto fabbricato e/o commercializzato, e che svolge la funzione di unificare le caratteristiche qualitative e produttive di un determinato prodotto o dell'azienda e, al tempo stesso, la funzione di collettore della clientela dell'impresa. Le licenze, autorizzazioni con le quali si consente l'esercizio di attività regolamentate. Infine, le concessioni, cioè provvedimenti con i quali la pubblica amministrazione trasferisce ad altri soggetti i propri diritti o poteri.

Condizioni necessarie per la capitalizzazione delle risorse immateriali sono: il riferimento a costi effettivamente sostenuti, distintamente identificati, attendibilmente quantificati, che non esauriscono la propria utilità nell'esercizio di sostenimento. La manifesta capacità di produrre benefici economici futuri. Condizioni di iscrizione dei beni immateriali sono l'acquisto a titolo

oneroso: condizione generalmente verificata e l'utilità futura: per le concessioni e le licenze dal fatto che il diritto di sfruttamento è concesso per periodi di tempo prestabiliti.

Proprio perché i beni in concessione sono beni che al termine della concessione devono essere restituiti al concedente in perfetto stato di efficienza, sono definiti "beni gratuitamente devolvibili". Essi, cioè, devono esser restituiti all'ente concedente liberi da qualunque peso: ciò impone all'impresa concessionaria la necessità di ammortizzare completamente il costo sostenuto entro la scadenza della concessione, onde evitare di sostenere perdite al termine del rapporto concessorio. Il problema che si pone, è come ammortare questi beni ⁽¹⁵⁸⁾. Qualora venissero "venduti", per la società venditrice costituirebbero una plusvalenza totale. Per la società acquirente costituirebbero un costo che contabilmente è difficile da far quadrare, giacché il provvedimento concessorio potrebbe essere revocato in ogni momento, ma potrebbe altresì essere rinnovato senza alcun termine, qualora venisse rispettata la regola d'uso, d'accordo con la *grandfather's rule*.

¹⁵⁸ Il costo di ciascun bene posseduto dall'impresa concessionaria, sia che rientri nella proprietà industriale sia che rientri nella proprietà in concessione, deve essere ripartito nel tempo in relazione alla stimata vita utile. Tuttavia, per quanto riguarda i beni in concessione, è necessario considerare che questi dovranno essere devoluti gratuitamente al termine della concessione stessa. Pertanto la stima delle quote di ammortamento dovrà considerare tanto le caratteristiche economiche e tecniche del bene quanto durata del periodo concessorio, posto che, al termine di tale periodo, l'utilità economica del bene si azzera.

CAPITOLO QUARTO

CONCLUSIONI

La proposta di riforma, nell'intento che vuole realizzare, va certamente vista con favore. Questo, soprattutto alla luce dei profitti diretti che, secondo le previsioni, potrebbe portare l'introduzione della possibilità di disporre degli slot in modo più ampio e permissivo. Migliorare la mobilità delle bande orarie aiuterà infatti le compagnie aeree ad adeguare i loro portafogli secondo le rispettive necessità di programmazione. Si stima che i cambiamenti proposti consentiranno al sistema di gestire ventiquattro milioni di passeggeri in più all'anno, con un valore per l'economia europea che potrebbe ammontare a cinque miliardi di euro e la possibilità di creare fino a sessantaduemila nuovi posti di lavoro nel periodo 2012-2025. Tuttavia, i tempi sembravano maturi per una completa liberalizzazione del mercato secondario delle bande orarie, i cui effetti non sono stati completamente analizzati.

A prescindere si accolgano con maggiore o minore favore le teorie che considerano lo slot come un bene (immateriale) suscettibile di essere oggetto di diritti di proprietà, teoria di matrice statunitense mutuata dalla prassi dei tribunali fallimentari, ciò che conta è riconoscere la possibilità che lo slot possa essere oggetto di negozi giuridici. Finora la legislazione europea ha sempre parlato di «scambi», o di «cessione contro cessione», senza corrispettivo e previa comunicazione della cessione al coordinatore. Le regole nella prassi commerciale sono state disattese, tanto da indurre gli operatori del settore a ritenere che gli slot costituiscano un valore inespresso nel bilancio delle compagnie. Inespresso perché non può costituire una posta attiva, giacché non è stato pagato un controvalore per il suo utilizzo, ma che costituisce una riserva tacita che viene ad affiorare nel momento in cui lo slot viene venduto. Ai sensi della *grandfather's rule*, infatti, il diritto all'utilizzo dello slot può essere tendenzialmente perpetuo, con ciò giustificando l'inserimento negli *assets* delle compagnie.

Se si considera che lo slot, sia esso un “arco di tempo” o un “permesso”, serve a regolare l'accesso ad una *essential facility* (l'infrastruttura aeroportuale nel suo insieme), alla luce dell'ordinamento giuridico italiano, la vendita non sarebbe un atto di disposizione totalmente privo di giustificazione giuridica, come invece molti sostengono. Piuttosto, è la qualificazione di questo atto di disposizione come “vendita” che deve essere criticato.

L'impostazione rigorosa che, sino agli anni più recenti, ha indotto la dottrina italiana a negare che gli slot potessero essere soggetti a negozi giuridici è probabilmente un portato del fatto che, in origine, per quanto riguarda l'ordinamento nazionale, il codice della

navigazione non prevedeva un'apposita norma per l'affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione, natura del provvedimento con il quale viene affidata l'utilizzazione della banda oraria, disciplinando esclusivamente, all'articolo 46, il sub-ingresso nella concessione stessa ⁽¹⁵⁹⁾.

L'articolo 45 *bis* del codice della navigazione, come da disciplina attualmente in vigore, prevede una possibile, anche parziale, scissione tra titolarità e gestione della concessione, in tal modo implicando una differenziazione dei corrispondenti rapporti giuridici. L'autorità amministrativa preposta alla gestione e salvaguardia dei beni facenti parte del demanio non deve vigilare su di una indefettibile coincidenza, fra titolarità del rapporto concessorio ed utilità ritraibili mediante l'impiego del bene demaniale all'interno del ciclo produttivo dell'impresa gestita in proprio dal concessionario. ⁽¹⁶⁰⁾.

Nell'ordinamento italiano è dunque espressamente riconosciuta la facoltà ai concessionari di beni demaniali di affidare le attività imprenditoriali ottenute ad altri soggetti. La giustificazione è rinvenibile nella volontà di riconoscere i più ampi margini di iniziativa economica ai privati titolari di concessione, anche qualora

¹⁵⁹ Soltanto con il D.L. n. 400/1993, convertito, con modificazioni, nella L. n. 494/1993, all'interno del codice della navigazione veniva inserito l'art. 45-bis, in forza del quale il concessionario, previa autorizzazione dell'autorità amministrativa concedente ed "in casi eccezionali e per periodi determinati", poteva affidare ad altri soggetti tanto la gestione delle attività oggetto della concessione (in base alla sua prima parte), che la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione (in base alla sua seconda parte).

¹⁶⁰ cfr. T.A.R. Lazio – Latina, sent. 11 aprile 2005, n. 340.

questi ultimi non assumano alcun compito operativo diretto ⁽¹⁶¹⁾.

L'ipotesi dell'affidamento a terzi delle attività oggetto di concessione ex articolo 45-bis del codice della navigazione è «una fattispecie generica (se non incerta) cui è stata attribuita nel tempo ampiezza variabile tale da ricomprendere tutte le ipotesi di acquisizione, modificazione, trasferimento di diritti e facoltà (ivi compreso il mero godimento o uso del bene demaniale), in qualche modo derivate al concessionario dalla titolarità della concessione, mediante negozio giuridico tra il concessionario stesso e i terzi», come ritenuto, seppure incidentalmente, dalla giurisprudenza che farebbe rientrare nel concetto di sub concessione «anche la fattispecie dell'affidamento ex articolo 45 bis» ⁽¹⁶²⁾.

Volendo assecondare questa prima parte del ragionamento, il successivo problema che si pone, accennato nel penultimo paragrafo di cui al capitolo quarto, diventerebbe così da un lato, di

¹⁶¹ Dal mancato svolgimento in proprio delle attività oggetto di concessione demaniale non può desumersi alcuna mancanza d'interesse in capo al concessionario al mantenimento della concessione. Né il mancato svolgimento di compiti operativi da parte dello stesso concessionario può, sol per questo, tramutare in una ingiustificata “rendita di posizione” quello che è invece il profitto ritratto dall'esercizio dell'attività d'impresa rispettoso della (attuale) normativa di settore – ovvero come una “attività economica organizzata al fine della produzione di ... servizi” (così ex art. 2082 c.c.); che, dopo la modifica apportata dalla L. n. 88/2001, può svolgersi in via ordinaria mediante l'affidamento di tutta o parte dell'attività a soggetti terzi e non soltanto “in casi eccezionali e per periodi determinati”.

¹⁶² Cons. Stato, sez. VI, 4 ottobre 2002, n. 5259 e 10 ottobre 2002, n.5446, nonché Cons. Stato, sez. II, 20 novembre 2002, par. 409/2002.

natura squisitamente contabile, sussistendo il dubbio se gli slot debbano essere inseriti a bilancio delle compagnie come riserva tacita, dall'altro, quello amministrativo, ridurrebbe, i poteri del coordinatore di revocare gli slot. Quest'ultimo sarebbe però un falso problema, poiché i poteri sarebbero comunque limitati ai casi già specificati nel regolamento.

Ciò che lascia maggiormente perplessi è tuttavia la giustificazione giuridica che viene data all'operazione di compravendita dello slot.

Se, da un lato, il provvedimento concessorio può essere oggetto di cessione, viene il dubbio che lo slot, per la sua natura, possa essere considerato un bene *extra commercium*, dunque non suscettibile di essere "venduto".

La qualificazione dello slot come bene immateriale non convince appieno e lascia il dubbio che sia un'operazione fatta "per esclusione", più che per reale identificazione dei caratteri tipici dei beni immateriali nel "bene" banda oraria. Più semplicemente, sarebbe opportuno considerare lo slot come un bene strettamente legato al provvedimento che lo genera. Cioè, lo slot esiste in quanto esiste il provvedimento di assegnazione, dunque la concessione. Un particolare tipo di concessione.

Storicamente, le concessioni erano infatti considerate come istituti aventi natura giuridica differente tra loro. Da un lato, atti autoritari (concessioni di occupazione del suolo pubblico stradale). Dall'altro, atti con carattere contrattuale (attraversamento delle strade nel soprassuolo, ponti, o nel sottosuolo, acquedotti sotterranei). L'elemento di distinzione tra i due tipi di concessione

venne individuato «nella stipulazione per atto pubblico, sotto condizioni corrispettive e per tempo determinato» che caratterizzava gli atti autoritativi, infatti in questo caso vi era una forma solenne di stipulazione che conferiva il carattere pubblicistico. La categoria delle concessioni-contratto è stata successivamente estesa, a tutti quei casi in cui «l'atto di concessione è accompagnato da un contratto o capitolato che, imponendo obblighi e diritti reciproci, muta l'indole giuridica della concessione». La concessione venne inquadrata, in questo caso, in una figura mista, che si poneva tra l'atto autoritativo e il contratto, in quanto la presenza del contratto stesso modificherebbe la «purezza» dell'atto autoritativo di concessione (163).

Questa impostazione, benché sia stata superata, ben si applica all'argomento di cui si tratta, poiché, per ciò che attiene gli slot, gli obblighi contrattuali sono enunciati nella regolamentazione comunitaria. L'atto successivo, il provvedimento di assegnazione, non è che la generazione dello slot.

Come in ogni concessione «che porti con sé degli obblighi per il concessionario» vi sono pertanto due negozi giuridici.

I due negozi si caratterizzano per il fatto di nascere in momenti diversi ed avere ognuno una propria vita ma per essere tra loro intimamente uniti e compenetrati. Il primo si caratterizza per la specificazione degli obblighi del privato e diritti dell'ente pubblico e produce tutti i relativi effetti giuridici; il secondo, l'atto di concessione, crea tutti gli effetti, con gli obblighi dell'ente pubblico

¹⁶³ RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, cit., p. 37.

e i diritti del privato.

La *causa obligationis* del privato può essere riscontrata nella concessione, mentre l'obbligazione del privato non può costituire la causa della concessione.

Bisogna infatti tenere presente la diversa natura giuridica dei due soggetti e gli scopi da essi perseguiti. La concessione è un atto di imperio che trova la propria «causa negli scopi di interesse generale che l'ente concedente deve raggiungere» (164).

Ancora una volta, la parola chiave è “*utilitas*”. È in quest'ottica che si può considerare lo slot come un bene giuridico utile a garantire un servizio, che viene ad esistere col provvedimento di assegnazione, perché soltanto in quel momento lo slot può essere utilizzato, e solo con l'utilizzo può produrre un'effettiva utilità per la comunità.

Affinché questa utilità venga garantita, tuttavia, è necessario che questa *utilitas* possa essere sfruttata nel modo migliore senza che l'ente pubblico perda la potestà che può vantare su di essa.

Ciò significa che l'atto dispositivo dell'*utilitas* non può essere la “vendita”, poiché questa creerebbe un'insanabile rottura tra il soggetto pubblico e il soggetto privato utilizzatore finale, ma soltanto la sub-concessione.

Dallo sfruttamento dello slot non necessariamente consegue che l'utilità derivante da detto sfruttamento debba essere ad esclusivo beneficio del popolo consumatore: anche i destinatari del provvedimento devono poter trarre utilità. Come in ogni

¹⁶⁴ RANELLETTI, *op. cit.*, p. 63 ss.

concessione, infatti, devono essere lasciati dei margini di iniziativa economica ai privati titolari di concessione, anche qualora questi ultimi non assumano alcun compito operativo diretto, a maggior ragione se producono un utile sociale, favorendo la mobilità dei cittadini.

BIGLIOGRAFIA

ABEYRATNE R., *The EU/US Open Skies Agreements-Some Issues*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 2007.

ADKINS B., *Air transport and EC competition law*, London, 1994.

ANTONINI A., *Il nuovo diritto aeronautico*, 2002.

ANTONINI A., *Gli oneri di pubblico servizio e gli aiuti di Stato nel trasporto aereo*, in *Diritto dei Trasporti* 1/2000.

ANTONINI A., *La slot allocation: problemi giuridici*, in *Diritto dei trasporti*, 2001.

ARRIGO U. - GIURICIN A., *Gli effetti della liberalizzazione del trasporto aereo e il ruolo delle compagnie aeree low cost. Un confronto USA-Europa*, in *Società Italiana di Economia Pubblica XIII Conferenza*, Pavia 2006.

BALFOUR J., *Slots for sale*, in *Air and Space Law*, 1997, vol. XXII, n. 3.

BALLARINO T., *Diritto Aeronautico*, Milano, 1983.

BALLARINO T. - BUSTI S., *Diritto Aeronautico e spaziale*, Milano 1988.

BENTIVOGLIO L.M., *Bermuda Revisited: ad una svolta la politica internazionale del trasporto aereo*, in *Trasporti*, 1997 n. 12.

BERNAUW K., *Airport/Airspace congestion and slot allocation*, in

- European Transport Law*, 1993, vol. XXVIII, n. 1.
- BIANCA F., *Appunti sulla natura giuridica degli slot aeroportuali*, in *Spunti di studio su: aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei* (a cura di G. Romanelli e L. Tullio), Cagliari 1999.
- BINAGHI W., *The role of IATA*, in *The Freedom of the air*, Leyden, 1969.
- BOCCHESI D.-CRUSCUMAGNA T.-GALDI M., *Il rilascio delle licenze di esercizio ai vettori aerei*, in *Aspetti della normativa comunitaria sui trasporti aerei*, Cagliari 1999.
- BOI G., *Gli accordi di traffico aereo: la nuova frontiera degli Open Skies*, in *Il nuovo diritto aeronautico, in ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano 2002.
- BRANCKER J.W.S., *IATA and what it does*, Leyden, 1977.
- BRIDGES T. E., *The Bermuda II and after*, in *Air Law*, 1978.
- BURGENTHAL T., *Law-making in the International Civil Aviation Organization*, New York 1969.
- BUSTI S., *Contratto di trasporto aereo*, Milano 2001.
- BUSTI S., *Verso un mercato comune aeronautico*, in *Trasporti*, 1991.
- BUSTI S., *La nuova disciplina comunitaria dei servizi aerei*, in *Trasporti*, 61/1993.
- CALLISON J.W., *Airline deregulation - Only Partially a Hoax: The Current Status of the Airline Deregulation Movement*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1980.
- CARLUCCI F., *La cooperazione nel settore dell'aviazione civile: l'International Air Transport Association*, in *Trasporti*, 1994, n.64.
- CARLUCCI FABIO, *Trasporto aereo. Liberalizzazione comunitaria in una visione di industria "contestabile"*, in *Trasporti*, 1990, n. 50.
- CASANOVA M. -BRIGNARDELLO M., *Diritto dei Trasporti*, Milano 2004.

- CERVELLI V.R. - COCCIA D. - COSTA M. - PASQUI L., *Brevi considerazioni sull'incidenza del Regolamento CEE 2409/92 sul sistema delle tariffe aeree*, in *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, 1991.
- CESARINI V. - CHIOCCI P., *Certificato di operatore aereo*, in *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, Cagliari 1999.
- CHENG B., *The Law of International Air Transport*, in *The University of Toronto Law Journal*, Vol. 15 n. 2, 1964
- CHUANG R., *The International Air Transport Association*, Leiden 1972.
- COMENALE PINTO M., *L'esigenza di una cooperazione internazionale nel campo dell'assistenza al volo*, in *Diritto dei Trasporti*, 1996.
- COMENALE PINTO M., *Gli Open Sky nella prospettiva della Corte di Giustizia*, in *Diritto del Turismo*, 2003.
- CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Napoli, 1992.
- COSENTINO E., *Sull'obbligo di recepimento degli Annessi Tecnici alla Convenzione di Chicago*, in *Dir. Trasporti*, 1999.
- CRANS BEREND J.H. - BIESHEUVEL M. B.W., *EC aviation scene*, in *Air Law*, 1991, vol. XVI, n. 3.
- CRANS BEREND J.H. - CRAS S.P., *EC Aviation scene*, in *Air Law*, 1994, vol. XIX, n. 1.
- CRANS BEREND J.H. - LOOZEN E.M.H., *EC Aviation scene*, in *Air Law*, 1991, vol. XVI, n. 3-4.
- CRANS BEREND J.H., *The Third EC Aviation Package: its impact on the Leasing Industry*, in *Air and Space Law*, 1993, vol. XVIII, n. 3.
- DANIELE L., *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano 2007.
- DE STEFANI G., *Diritto Aereo*, Roma 1996.

- DEMPSEY P.S., *Airline Deregulation and Laissez-Faire Mythology: Economic Theory in Turbulence*, in *Journal of Air Law and Commerce*.
- DEMPSEY P.S., *Competition in the Air: European Union Regulation of Commercial Aviation*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 2001.
- DIEDERIKS I.H.P.- VERSCHOOR, *An introduction to air law*, Deventer, 1985.
- DRESNER M. - TRETHERWAY M. W., *The changing role of IATA: prospects for the future*, in *Annual of Air and Space Law*, 1988, vol. XIII.
- FAHY R. J., *Regulation and Deregulation after twenty years: what actually changed*, in *Air and Space Law*, 1999.
- FERMEZZA O., *La riserva di cabotaggio aereo e ordinamento comunitario*, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, n. 1, 1994.
- FERMEZZA O., *Licenza comunitaria del vettore aereo*, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 1998.
- FITZGERALD G.F., *The International Civil Aviation Organization - A case study in the implementation of decisions of a functional international organization*, in *The Effectiveness of international decisions*, Leyden, 1971.
- FRANCHI B., *Lo stato di recepimento degli Annessi tecnici ICAO nell'ordinamento Italiano*, in *Il nuovo diritto aeronautico*, Milano 2002.
- FRANCHI B., *Gli accordi di code sharing tra vettori aerei: inquadramento giuridico e relativi profili di responsabilità*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2007.
- FRANCHI B., *Gli accordi di code-sharing*, in *Atti del Convegno di Modena del 31 marzo/1 aprile 1995* (a Cura di G. Silingardi-A. Antonini- F-Morandi) 1995.
- FREEMAN J., *State Regulation of Airlines and the Airline Deregulation*

- Act of 1978*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1979.
- GAETA D., *Cabotaggio*, in *Enc. Dir.*, V, Milano 1959.
- GARNAULT A., *Les convention set le resolutions de Chicago*, in *Revue française du droit aérien*, 1967.
- GASPARI F., *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012.
- GASPARI F., *Slot mobility in the European Community*, in *Annals of Air and Space Law (McGill University)*, vol. XXXVI, 2011, pp. 535-549.
- GIANNINI A., *La Convenzione di Chicago del 1944 sull'Aviazione Civile Internazionale*, Roma 1953.
- GIARDINA A., *Attuali prospettive della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 1989.
- GIARDINA A., *La nuova disciplina comunitaria del trasporto aereo: problemi e prospettive*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1988.
- GIARDINA A., *La fase 2 della liberalizzazione comunitaria del trasporto aereo*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1990.
- GIARDINA A., *La concorrenza nel trasporto aereo e il problema della ripartizione delle bande orarie negli aeroporti*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1991.
- GIEMULLA E. - SCHMID R., *Who owns the time? Legal problems regarding slots - a German view*, in *Air and Space Law* 1992, vol. XVII, n. 1.
- GIRARDI P. - COLETTA C., *La nuova ed attuale disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti comunitari. Normativa e sviluppi dell'applicazione del regolamento CEE n. 95/93 del Consiglio del 18 gennaio 1993*, in *Trasporti*, 64/1994.
- GIRARDI P. - COLETTA C., *La nuova disciplina dell'assegnazione delle*

bande orarie negli aeroporti comunitari, in *Dir. Trasporti*, 1/1993.

GIRARDI P., *La terza fase della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: contenuti e problemi applicativi*, in *Dir. Trasporti*, 1993.

GIRARDI P., *La liberalizzazione dei traffici aerei in vista del completamento del Mercato Unico Europeo e i suoi riflessi sul trasporto aereo nell'area del Mediterraneo*, in *Trasporti*, 1993, n. 59.

GIRARDI P., *La Legge comunitaria 24 Aprile 1998 n. 128 e le norme dell'Unione Europea in tema di accesso al mercato del trasporto aereo: nuove opportunità ed antichi difetti*, in *Diritto dei Trasporti*, 1988.

GRAY R., *The impact of Bermuda II on future bilateral agreements*, in *Air Law*, 1978.

GRIGOLI M., *Diritto della Navigazione*, Torino 1982.

GRIGOLI M., *La liberalizzazione e sicurezza nel trasporto aereo comunitario*, in *Trasporti*, 59/1993.

GRIGOLI M., *Profili normativi della navigazione aerea*, Bari 2008.

GRIGOLI M., *Profili del diritto dei trasporti*, Bologna 2003.

GRIGOLI M., *Il diritto della navigazione tra codificazione e decodificazione*, Napoli, II/1994.

GRIGOLI M., *Istituzione e disciplina del cielo unico europeo*, in *Aspetti evolutivi del regime nautico II. La navigazione aerea*, Bologna 2005.

GRIGOLI M., *Incidenza della liberalizzazione del trasporto aereo in Europa sulla sicurezza nautica*, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 1/1990.

HAANAPPEL P.C., *Pricing and capacity determination in international air transport. A legal analysis*, Deventer, 1984.

HAANAPPEL P.C., *Airports slots and market access. Some basic notions and solutions*, in *Air and Space Law*, 1994, vol. XIX, n. 4-5.

- HOWES C., *Slot allocation at London Heathrow airport: the legal framework*, in EALA, Conference Papers 6. Fifty Annual Conferences in Paris.
- JANDA R., *Auctioning airport slots: airline oligopoly, hubs and spokes, and traffic congestion*, in *Annual of Air and Space Law*, 1993, vol. XVIII, parte I.
- KELLEHER H. D., *Deregulation and the Practicing Attorney*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1978.
- KHADRAOUI S.E., *Servizi aerei: cielo unico per Unione Europea e USA*, Bruxelles 2007.
- LAROY P., *SLAP: Slot Allocation Procedure. The pilots' point of view*, in *European Transport Law*, 1993.
- LANDI M., *"Si dei ministri europei ai "Cieli Aperti", ma solo da marzo 2008*, in *Aeronautica*, 2007.
- LATTANZI F., *Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale (ICAO)*, in Enc. Dir. XXXI/91.
- LEANZA U., *Il diritto degli Spazi Internazionali. Parte Prima - La Tradizione*, Torino 1999.
- LEFEVRE D'OIDIO A. - PESCATORE G. - TULLIO L., *Manuale di diritto della Navigazione*, Milano 2008.
- LIETO M., *Sentenze Open Sky, New Policy dell'Unione Europea nel trasporto aereo internazionale e progetti di riforma della "ownership and control clause"*, in *Diritto Marittimo*, 3/2003.
- LIOI L., *Problematiche aperte dalla prima fase del processo di liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 1/1989.
- LLOYD JONES D. J., *Deregulation and its potential effect on airline operation*, in *Journal of Air Law and Commerce*, 1978.

- MAFFEO D., *Sull'ammissibilità di contratti di compravendita di slot*, in *Diritto dei trasporti*, 1999.
- MAIONE D., *Programmazione del trasporto aereo nella CEE e nel Piano Nazionale dei Trasporti*, in *"Servizi aerei e la CEE"*, Atti del Convegno di Roma, 1985.
- MANIN A., *L'Organisation de l'Aviation Civile International*, Parigi 1970.
- MANZINI P., *I principi comunitari in materia di concorrenza nella nuova disciplina del trasporto aereo*, in *Diritto comunitario e scambi internazionali*, 1988.
- MASUTTI A., *Il diritto Aeronautico. Lezioni casi e materiali*, Torino 2004.
- MENGOZZI P., *Il diritto delle Comunità Europee*, Padova 1990.
- MOXON, *Airlines to fight slot allocation plan: European Commission proposes market-based system to overcome shortage of capacity at continent's airport*, in *Air Transport*, 2004.
- MULLER H. F., *Die Internationale Zivilluftfahrt-organisation*, Berlino, 1985.
- MUNARI F., *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996.
- MUSCHEL L., *The EU Air Transport Policy Realization and Perspectives*, in *La nuova disciplina del trasporto aereo*, Messina, 2000.
- NAVEAU J., *L'Europe et le transport aérien*, Bruxelles, 1983.
- NAVEAU J., *Droit aérien européen*, Parigi, 1992.
- NAVEAU J., *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*, Milano, 1995.
- NAVEAU J., *Airports Slots and traffic rights*, in *European Transport*

Law, 1993.

NOLAN M. S., *Foundamentals of air traffic control*, Belmont, 1993.

PADOA SCHIOPPA KOSTORIS F., *Struttura di mercato e regolamentazione del trasporto aereo*, Bologna, 1995.

PELLICCELLI A.C., *Le Compagnie Aeree. Economia e gestione del trasporto aereo*, Milano 1996.

POZZI C., *Il ritiro dello slot e della serie di slot nel reg. CE 95/93*, in *Diritto dei Trasporti*, 1999.

PURELLI S., *La riforma del regolamento CEE 95/93 per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti della Comunità Europea*, in *Diritto del Turismo* 4/2004.

PURELLI S., *L'assegnazione dello slot ai vettori richiedenti senza previa verifica dell'eventuale esistenza di situazioni di controllo fra più vettori*, in *Diritto dei trasporti*, 2006, pag. 515.

QUARANTA A., *Regolamento CEE n. 793/2004 del Parlamento e del Consiglio del 21 aprile 2004 che modifica il Regolamento CEE n. 95/93 del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità*, in *Newsletter* 2/2004.

RICCIO S., *Intervento al Convegno su "I riflessi sul trasporto aereo del processo di liberalizzazione del Mercato Comune Europeo: opportunità e prospettive"*, Napoli-Capri 11-13 Maggio 1989, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 1/1989.

RINALDI BACCELLI G., *La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa*, in *Trasporti*, 1987.

RINALDI BACCELLI G., *Premessa al Convegno di Roma del 1993 su "La Comunità Economica Europea e la struttura del trasporto aereo italiano"*, I.S.L.E, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 2/1988.

RINALDI BACCELLI G., *La terza fase di liberalizzazione del trasporto*

aereo nella CEE, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 1991.

RINALDI BACCELLI G., *Concorrenza e liberalizzazione nel trasporto aereo: profili giuridici*, in *Trasporti* 59/93.

RINALDI BACCELLI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo*, in *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio*, Milano 1998.

RIZZO M.P., *La Gestione del Traffico Aereo in Europea tra competenze di enti internazionali e prerogative statali*, Messina 2004.

SALVI B., *L'adeguamento delle infrastrutture aeroportuali in relazione all'aumento del traffico aereo in Europa*, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 1/1989.

SANTINI S. - ZENGRETTI P., *La liberalizzazione del trasporto aereo infracomunitario: rapporti tra normativa comunitaria e disciplina nazionale*, in *Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, 1991.

SANZONE D., *Cieli Aperti Europa-Canada*, Roma 2007.

SCIOLLA LAGRANGE A., *Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale (OACI)*, in *Enc. Giur.Treccani XXII*, Roma 1990.

SGUEGLIA A., *L'aviazione civile e la liberalizzazione del trasporto aereo*, Napoli 1999.

SHAWCROSS AND BEAUMONT, *Air Law*, London, 1971.

SHEEHAN W.M., *Air Cabotage and the Chicago Convention*, in *Harvard Law Review*, Vol. 63, n. 7, Maggio 1950.

SIA A.L.M., *Il cabotaggio aereo nella Convenzione di Chicago e nella disciplina comunitaria*, in *Diritto dei Trasporti* 1/2000.

SILINGARDI G., *Attività di trasporto aereo e controlli pubblici*, Padova 1984.

SILINGARDI G., *Trasporto aereo e deregulation nella prospettiva*

comunitaria, in *Studi econ. dir.*, 1989, pag. 594-596.

SILINGARDI G., *Gli oneri di servizio pubblico nel trasporto aereo comunitario*, in *Diritto dei Trasporti*, 1/2000.

SILINGARDI G., *La liberalizzazione del trasporto aereo e gli oneri di pubblico servizio: normativa comunitaria ed esperienza italiana*, in *la nuova disciplina del trasporto aereo*, in AA.VV. (a cura di Fanfara E.) *Atti del Convegno di Marispica Ragusa 1999*, Messina 2000.

SNOW J. W., *Aviation Regulation: a time for change*, in *Journal of air law and commerce*, 1975.

SPADA M., *Diritto della navigazione aerea e spaziale*, Milano, 1990.

TIMPONE L., *È iniziato il nuovo corso delle negoziazioni degli accordi bilaterali di traffico aereo*, in *Newsletter*, 4/2003, pubblicato dall'Università degli Studi di Bologna, sede di Forlì.

TUCCI G., *Il processo di deregolamentazione nel trasporto aereo: verso una teoria della sua origine*, in *Riv. Int. Econ. Trasp.*, 1982.

TURCO BULGHERINI E., *La riforma del Codice della Navigazione*, in *Le nuove Leggi Civili Commentate*, Padova 6/2006.

TURCO BULGHERINI E., *Servizi aerei di linea e Servizi aerei non di linea*, in *Il nuovo diritto aeronautico. In ricordo di Gabriele Silingardi*, Milano, 2002.

TURCO BULGHERINI E., *La crisi del trasporto aereo e gli accordi bilaterali*, in *Diritto e Pratica dell'Aviazione Civile*, 1977.

TURCO BULGHERINI E., *L'integrazione nel sistema dei trasporti: tendenze evolutive e servizi coinvolti. Aspetti della navigazione marittima ed aerea*, in *Trasporti e globalizzazione. Materiali per una ricerca (a cura di XERRI)*, Cagliari 2004

VALDANI E. -JARACH D., *Compagnie aeree e Deregulation*, Milano 1997.

VAN MIERT K., *Slot Allocation as an Instrument for optimising airport and en-route capacity utilization*, in *European Transport Law*, 1993.

VINCENT D., *After the Third Package. Tasks for the future in European Civil Aviation*, in *EALA Conferences papers 6. Fifty annual Conference in Paris*.

ZUNARELLI V., *Servizi aerei*, in *Enc. Dir. XLII*, 1990, pag. 375.

