

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO DELLA COMMISSIONE EUROPEA SUI SERVIZI DI ASSISTENZA A TERRA

Francesco Gaspari *

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La Proposta di regolamento della Commissione europea. I lavori preparatori – 3. Gli obiettivi della Proposta. La scelta dello strumento “regolamento” in luogo di quello della “direttiva” – 4. Il contenuto della Proposta – 5. Considerazioni conclusive.

1. – I servizi di assistenza a terra (*groundhandling services*) sono costituiti dalle attività connesse all'esercizio del trasporto aereo *ground-based* e riguardano 11 categorie di servizi¹.

* Dottore di ricerca in diritto civile presso la School of Advanced Studies di Camerino; borsista presso il Centro studi “Demetra” di Roma.

¹ L'elenco dei servizi di assistenza a terra è contenuto nell'Allegato alla direttiva 96/67 e nell'Allegato al d.lgs. n. 18 del 1999, laddove si prevede che i servizi di assistenza a terra comprendono: 1) Amministrazione e supervisione a terra; 2) Assistenza passeggeri; 3) Assistenza bagagli; 4) Assistenza merci e posta; 5) Assistenza operazioni in pista; 6) Assistenza agli aeromobili; 7) Assistenza carburante e olio; 8) Manutenzione aeromobili; 9) Assistenza operazioni aeree e gestione degli equipaggi; 10) Assistenza trasporto a terra; 11) servizi di *catering*.

Sui servizi di assistenza a terra si v., in generale, M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, vol. I, *Infrastrutture e accesso al mercato*, Milano, 2011, pp. 180 ss.; A. Antonini, *L'applicazione nel nostro ordinamento della Direttiva comunitaria sulla liberalizzazione del ground handling*, in *Dir. prat. av. civ.*, 1998, pp. 87 ss.; S.M. Carbone, F. Munari, *L'attuazione nell'ordinamento giuridico italiano della Direttiva sul libero accesso al mercato dei servizi aeroportuali*, in *Dir. comm. int.*, 2000, p. 95; A. Masutti, *Il diritto aeronautico. Lezioni, casi e materiali*, Torino, 2009, pp. 89 ss.; Id., voce *Servizi aeroportuali (Ground handling)*, in *Dig. disc. pubbl., Agg.*, Torino, 2005, pp. 680 ss.; AA.VV. (a cura di A. Masutti), *La liberalizzazione dei servizi di handling aeroportuale*, Bologna, 2002; M. Riguzzi, *Le imprese di handling: competenze e responsabilità*, in AA.VV. (a cura di G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi), *Gli operatori aeroportuali. Competenze e responsabilità*, Atti del Convegno, Modena, 9 maggio 1996, Milano, 1996, pp. 15 ss.; A. Police, *Liberalizzazione e concorrenza per i servizi di handling aeroportuale*, in *Riv. dir. nav.*, 2010, pp. 255 ss.; M. Piras, voce *Assistenza aeroportuale – Handling*, in AA.VV. (a cura di M. Deiana), *Diritto della navigazione*, Milano, 2010, pp. 53 ss.; A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2011, pp. 159 ss.; M.P. Chiti, *La liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti e le sue molte deroghe*, in *Giorn.*

Un'efficiente regolazione dell'*handling* è considerata cruciale dalla Commissione, non solo per gli aeroporti, ma anche per le compagnie aeree e per i passeggeri, in quanto un uso efficiente delle infrastrutture aeroportuali è essenziale per garantire il funzionamento del sistema del trasporto aereo comunitario in generale.

La regolazione di tali servizi è stata per la prima volta introdotta a livello comunitario con la direttiva del Consiglio 96/67/CE, recepita in Italia con il d.lgs. 13 gennaio 1999, n. 18². Recentemente, la Commissione europea ha pubblicato una Proposta di regolamento sui servizi di assistenza a terra³ destinato a sostituire la vigente direttiva 96/67.

Tale Direttiva ha costituito il primo passo verso la graduale apertura ed armonizzazione dell'accesso al mercato dell'*handling*⁴. Prima della sua emanazione, i servizi di assistenza a terra venivano svolti in regime di monopolio, in quanto la gestione di tali servizi era affidata in esclusiva ad una sola impresa, vale a dire il gestore aeroportuale⁵, mentre attualmente essi sono for-

dir. amm., n. 6 del 1998, pp. 521 ss.; A. Gaggia, *I servizi di handling*, in AA.VV. (a cura di R. Lobianco), *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, pp. 87 ss.

² Il d.lgs. n. 18/99 costituisce una delle "norme speciali" cui rinvia l'art. 706 cod. nav. in materia di regolazione del settore dell'*handling* nell'ordinamento interno. La normativa italiana è completata da altre "norme speciali", in particolare dal Regolamento ENAC, *Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra*, 23 marzo 2011, nonché dalla Circolare ENAC APT 02A, *Accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra. Accertamenti di idoneità, certificazione e sorveglianza dei prestatori di servizi negli aeroporti. Limitazioni e deroghe*, 25 gennaio 2007.

³ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council *on ground-handling services at Union airports and repealing Council Directive 96/67/EC*, 1st December 2011, COM(2011) 824 final.

⁴ M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 185; A. Masutti, voce *Servizi aeroportuali*, cit., p. 684; Id., *Il diritto aeronautico*, cit., pp. 103 ss.; A. Gaggia, *I servizi*, cit., p. 91; A. Police, *Liberalizzazione*, cit., pp. 259 ss., il quale sottolinea, in particolare, il "ruolo storico" che in Italia hanno avuto le decisioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel processo di privatizzazione dei servizi di assistenza a terra; D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports. A look at the potential effects of the draft new Groundhandling Regulation proposed by the European Commission*, in *The Aviation & Space Journal*, n. 4 del 2011, pp. 2 ss., in particolare p. 2.

⁵ A. Police, *Liberalizzazione*, cit., p. 258; M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., pp. 182 ss.; A. Masutti, voce *Servizi aeroportuali*, cit., p. 684; Id., *Il diritto aeronautico*, cit., p. 103; G. Siriani, *Gli aeroporti*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale* (a cura di S. Cassese), Milano, 2003, pp. 2575 ss.; A. Gaggia, *I servizi*, cit., p. 89, la quale sottolinea come nel sistema previgente alle liberalizzazioni comunitarie del settore, le compagnie aeree non avevano libertà di scegliere i servizi di *handling*, né ad esse veniva riconosciuta la liber-

niti (anche) da società specializzate in (tendenziale) regime di concorrenza⁶.

L'accesso al mercato dell'*handling* in base alla Direttiva si fonda su due principi: da un lato, la libertà di autoassistenza e, dall'altro, la libertà di assistenza a terzi.

Questa seconda libertà riguarda la possibilità per i prestatori di servizi di assistenza a terra di fornire servizi a terzi in aeroporti con più di 2 milioni di passeggeri o 50.000 tonnellate di merci all'anno. Tuttavia, per quattro categorie di servizi (assistenza bagagli, assistenza operazioni in pista; assistenza carburante e olio e assistenza merci e posta) gli Stati membri non possono limitare il numero dei prestatori autorizzati a meno di due, per ciascuna categoria di servizio (art. 6, Direttiva)⁷.

La libertà di autoassistenza riguarda, invece, la possibilità per un utente di fornire "direttamente a sé stesso una o più categorie di servizi di assistenza e non stipula alcun contratto con terzi, sotto qualsiasi denominazione, avente per oggetto la prestazione di siffatti servizi"⁸. In altri termini, tale libertà permette ad una compagnia aerea di effettuare l'autoassistenza ad ogni aeroporto commerciale a prescindere del suo volume di traffico. Anche in questo caso, per le stesse quattro categorie di servizi sopra richiamate, gli Stati membri possono riservare il diritto di effettuare l'autoassistenza ad almeno due utenti per ciascuna categoria⁹.

2 – Nell'*Explanatory Memorandum* contenuto nella Proposta di regolamento qui in esame si mettono ben in evidenza i risultati raggiunti in 15 anni di vigenza della Direttiva del 1996, da un lato, mentre si afferma chiaramente come siffatta Direttiva non sia oggi più adeguata, dall'altro.

Sotto il primo profilo, la Commissione afferma come la Direttiva abbia

tà di prestare i servizi in questione in regime di autoproduzione o autoassistenza; C. Tuo, *Il trasporto aereo nell'Unione Europea tra libertà fondamentali e relazioni esterne. Diritto internazionale e disciplina comunitaria*, Torino, 2008, p. 193.

⁶ Cfr., in merito, le lucide e convincenti argomentazioni di A. Police, *Liberalizzazione*, cit., pp. 265-266.

⁷ Cfr., sul punto, A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 106; D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 3.

⁸ Art. 2, lett. f), direttiva 96/67. Cfr., inoltre, art. 2, lett. f), d.lgs. n. 18/1999.

⁹ Art. 7, direttiva 96/67; artt. 6-7 d.lgs. n. 18/1999. Cfr., in argomento, A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., p. 107; D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 2.

raggiunto i principali obiettivi posti nel 1996, vale a dire, *inter alia*, la liberalizzazione del mercato dell'*handling* negli aeroporti comunitari. Infatti, si sottolinea come il numero dei prestatori dei servizi sia aumentato, il prezzo dei servizi sia diminuito e la qualità dei servizi sia migliorata.

Ciononostante, la Commissione afferma come una riforma della disciplina in materia di *handling* sia necessaria per diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, le iniziative in materia di *Single European Sky* riconoscono l'importanza dell'integrazione di infrastrutture chiave come gli aeroporti. In secondo luogo, la crisi economica ha negativamente inciso sul trasporto aereo; ciò ha portato gli Stati membri e il settore a tentare di minimizzare i costi il più possibile. In terzo luogo, gli attacchi terroristici richiedono un elevato livello di sicurezza e, infine, le avverse condizioni atmosferiche impongono un maggiore coordinamento delle operazioni di assistenza a terra negli aeroporti.

Dal 2006, la Commissione ha avviato diverse consultazioni per valutare se, ed eventualmente fino a che punto, l'attuale Direttiva debba essere modificata¹⁰.

All'esito delle consultazioni, le compagnie aeree hanno insistito sulla necessità di rafforzare la concorrenzialità nel mercato, esprimendo comunque soddisfazione per i progressi raggiunti sotto tale profilo sin dal 1996. Il personale impiegato nei servizi di assistenza a terra ha, invece, invocato maggiore stabilità dell'occupazione nel settore e, dunque, una maggiore attenzione alle questioni sociali (in particolare sul trasferimento del personale) e si è mostrato preoccupato per il continuo aumento della concorrenza nel setto-

¹⁰ La prima consultazione risale al 2006, quando, nella seduta del 6 aprile 2006, furono sentiti gli interessati circa le varie possibilità di revisione della Direttiva. Il 24 gennaio 2007, la Commissione ha adottato un *report* sull'applicazione della Direttiva (COM(2006) 821 final), nel quale si ebbe modo di confermare i risultati positivi raggiunti dalla Direttiva, ma se ne sottolinearono anche gli svantaggi. Dal novembre 2009 al settembre 2010 la Commissione ha svolto una consultazione tra le parti interessate sul funzionamento dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti comunitari e sulle possibili opzioni per la loro revisione. Inoltre, un *meeting* del *Groundhandling working group* del *Sectoral Social Dialogue Committee (on civil aviation)* si è svolto il 16 novembre 2009, da cui è scaturita una Dichiarazione comune adottata il 7 aprile 2011 da parte di tre dei quattro rappresentanti chiave che hanno preso parte al *meeting* (ACI-Europe, IAHA, ETF), con la quale si è invocato un intervento volto a migliorare l'attuale sistema degli appalti e all'inserimento di una clausola sociale sul trasferimento del personale in caso di chiusura totale o parziale dell'attività.

re. Gli operatori aeroportuali hanno chiesto maggiore coordinamento negli aeroporti e hanno espresso l'auspicio che essi vengano riconosciuti come coordinatori per i servizi di assistenza a terra. Essi, inoltre, hanno assunto una posizione contraria ad una eventuale ulteriore apertura del mercato. I prestatori di servizi di assistenza a terra indipendenti hanno sottolineato la necessità di una più corretta concorrenza tra i diversi prestatori di servizi di assistenza a terra.

Le consultazioni e gli studi promossi dalla Commissione hanno portato alla conclusione che il quadro giuridico vigente debba essere modificato, in quanto: da un lato, le disposizioni sui servizi di assistenza a terra non sono sufficientemente efficienti a causa delle barriere all'accesso e all'espansione e, dall'altro, la qualità complessiva dei servizi di assistenza a terra non tiene più il passo con le emergenti esigenze in termini di affidabilità, capacità, sicurezza e ambiente.

3. – L'obiettivo generale della proposta di regolamento consiste nel rafforzare l'efficienza e la qualità complessiva dei servizi di assistenza a terra per gli utenti (le compagnie aeree) e l'utente finale (passeggeri e spedizionieri) negli aeroporti dell'Unione.

In particolare, gli obiettivi specifici della Proposta possono essere sintetizzati come segue.

In primo luogo, assicurare che le compagnie aeree abbiano una maggiore offerta nei servizi di assistenza a terra negli aeroporti dell'Unione. In secondo luogo, armonizzare e chiarire i requisiti amministrativi nazionali per l'accesso al mercato (autorizzazioni). In terzo luogo, assicurare parità di condizioni a livello aeroportuale tra società di assistenza a terra che operano sulla base di diversi regimi regolatori. In quarto luogo, aumentare il coordinamento tra prestatori di servizi di assistenza a terra negli aeroporti. Infine, chiarire il quadro giuridico per la formazione e il trasferimento del personale.

Nella Proposta in esame, la Commissione espressamente sottolinea che lo strumento più adeguato per raggiungere i suddetti obiettivi non possa essere che quello regolamentare, in quanto la flessibilità garantita dallo stru-

mento della “direttiva”¹¹, che fu scelta nel 1996¹², non soddisfa più le nuove esigenze¹³. Lo strumento con cui realizzare la riforma del settore deve avere applicazione diretta e generale, proprio al fine di garantire uniformità di disciplina in tutti gli aeroporti dell’Unione¹⁴.

4. – Dalle diverse iniziative intraprese dalla Commissione sono emerse diverse opzioni per la revisione della Direttiva. È stato messo in evidenza come nella Proposta in esame, le previsioni in materia di accesso al mercato sono state “*enveloped by an administrative compliance system*”, che comprende una serie di disposizioni per fissare e mantenere specifici *standards* di servizi di assistenza a terra¹⁵.

¹¹ L’atto normativo “direttiva comunitaria” è disciplinato dall’art. 288, terzo comma, TFUE (già art. 249 TCE). La direttiva è caratterizzata dal fatto che con essa il legislatore comunitario impone agli Stati membri un obbligo di risultato. Si afferma che la direttiva “*si limita a fissare un risultato da raggiungere, ponendosi soprattutto l’accento sulla discrezionalità lasciata agli Stati quanto al modo e agli strumenti per raggiungerlo*”: così G. Tesauro, *Diritto dell’Unione Europea*, Padova, 2010, pp. 150-151. Lo stesso Autore puntualizza come il legislatore comunitario si sia avvalso della direttiva soprattutto come strumento di armonizzazione delle legislazioni nazionali, “*là dove il Trattato lo imponeva ovvero quale frutto di una scelta delle istituzioni a vantaggio di un atto meno «unificante» rispetto al regolamento e più rispettoso delle peculiarità delle singole esperienze giuridiche nazionali*”: *ivi*, p. 154. Sulla funzione di armonizzazione delle direttive cfr., inoltre, G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell’Unione Europea. Parte istituzionale*, Torino, 2011, pp. 267 ss.; F. Pocar, *Diritto dell’Unione Europea*, Milano, 2011, pp. 272 ss.

¹² La direttiva 96/67 si limitava a “*consolidare in capo agli Stati membri i poteri di cui essi già godevano nel settore*”: così C. Tuo, *Il trasporto aereo*, cit., p. 194.

¹³ Cfr., sul punto, D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 4.

¹⁴ L’atto normativo “regolamento comunitario” è disciplinato all’art. 288 TFUE (già art. 249 TCE). Il regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi ed è direttamente applicabile nei singoli Stati membri.

Sul regolamento come fonte del diritto comunitario si v. G. Tesauro, *Diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 146 ss.; G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 262 ss.; G. Strozzi, *Il sistema normativo*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo (diretto da M.P. Chiti e G. Greco)*, Parte generale, Tomo I, Milano, 2007, pp. 147 ss., in particolare pp. 153 ss.; G.L. Tosato, voce *Regolamenti comunitari*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, pp. 682 ss.; T. Ballarino, voce *Regolamenti comunitari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXX, Roma, 1991; F. Pocar, *Diritto dell’Unione Europea*, cit., pp. 246 ss.

¹⁵ Così D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 5.

La Proposta si fonda sui seguenti elementi giuridici.

1) *Totale apertura del mercato dell'autoassistenza ed aumento del numero minimo dei prestatori di servizi fino a tre nei maggiori aeroporti.*

La Direttiva 96/67 consente agli Stati membri di limitare l'autoassistenza o assistenza a terzi ad almeno due fornitori per quattro categorie di servizi. Conseguentemente, in alcuni aeroporti talune compagnie aeree hanno una scelta limitata tra due fornitori per ciascuno di tali servizi e non sempre sono autorizzati ad effettuare l'autoassistenza¹⁶.

La Proposta di regolamento prevede che tutti gli utenti di aeroporti (*airport users*) dovrebbero poter effettuare l'autoassistenza¹⁷. Inoltre, il numero di prestatori terzi autorizzati ad effettuare servizi di assistenza a terra non dovrebbe essere inferiore a tre nei maggiori aeroporti con non meno di 5 milioni di passeggeri all'anno o 100 000 tonnellate di merci.

2) *Mutuo riconoscimento di autorizzazioni con requisiti omogenei.*

La Proposta di regolamento sottolinea come il 75 % degli Stati membri abbia un sistema di autorizzazioni che talvolta richiede condizioni e adempimenti amministrativi ai prestatori di servizi di assistenza a terra molto diversi da Stato a Stato. La Commissione ritiene che il mutuo riconoscimento delle autorizzazioni e l'armonizzazione di siffatte condizioni ridurrebbe notevolmente i costi amministrativi per gli operatori e ridurrebbe le barriere all'accesso.

3) *Migliore gestione delle infrastrutture centralizzate.*

Dopo aver ricordato l'importanza delle infrastrutture centralizzate¹⁸ nei servizi di *groundhandling*, la Commissione afferma che nel sistema attuale sono probabili distorsioni della concorrenza, in quanto esso non prevede un

¹⁶ M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., pp. 189-190; A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 162; A. Masutti, voce *Servizi aeroportuali*, cit., p. 684.

¹⁷ Su tale punto v. anche D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 5.

¹⁸ La vigente disciplina delle infrastrutture centralizzate è contenuta all'art. 8, direttiva 96/67, e all'art. 9, d.lgs. n. 18/1999. Sulla gestione delle infrastrutture centralizzate nella vigente disciplina v. M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 196; A. Masutti, voce *Servizi aeroportuali*, cit., pp. 685-686; Id., *Il diritto aeronautico*, cit., p. 111 ss.; E. Illica Magrini, *Gli aeroporti e i servizi aeroportuali*, in AA.VV. (a cura di S. Zunarelli), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, pp. 347 ss., in particolare pp. 378 ss.

chiaro quadro giuridico di tali infrastrutture¹⁹.

La Proposta mira a superare tale lacuna prevedendo un chiaro quadro giuridico per la definizione di infrastrutture centralizzate e per le tasse che gravano sui prestatori dei servizi di assistenza a terra e le compagnie aeree in autoassistenza²⁰.

4) *Separazione giuridica tra aeroporti e loro attività di assistenza a terra.*

Nell'ipotesi in cui un aeroporto è esso stesso un prestatore di servizi di assistenza a terra, dovrebbe essere garantito – ad avviso della Commissione – che tali servizi forniti dall'aeroporto interessato non beneficino indebitamente delle attività di gestione dell'aeroporto. L'attuale sistema²¹ è difficile da controllare e viene avvertito come (almeno potenzialmente) contrario al diritto della concorrenza²². La Proposta mira a separare chiaramente, sotto il profilo giuridico, le due diverse attività poste in essere negli aeroporti. In particolare, le attività di assistenza a terra dovranno essere esercitate da una entità giuridica indipendente – in termini di forma giuridica, organizzazione e processo decisionale – da qualsivoglia entità connessa con la gestione delle infrastrutture aeroportuali. Le persone responsabili delle infrastrutture aeroportuali non dovranno partecipare né direttamente né indirettamente nella entità indipendente. Tale indipendenza si esprimerà anche sul piano finanziario, in quanto alla fine di ogni anno (*recte*: esercizio) finanziario un *auditor* indipendente dovrà ufficialmente dichiarare che non si sono registrati sovvenzionamenti incrociati tra le due entità²³.

¹⁹ Cfr., in argomento, M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., p. 196; A. Masutti, voce *Servizi aeroportuali*, cit., p. 685; Id., *Il diritto aeronautico*, cit., p. 111 ss.

²⁰ Su tale punto della Proposta v., più ampiamente, D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 12.

²¹ La vigente disciplina in materia di separazione contabile tra ente di gestione di un aeroporto, utente e prestatore di servizi di assistenza a terra è contenuta all'art. 4, direttiva 96/67 e all'art. 7, d.lgs. n. 18 del 1999.

²² M. Casanova, M. Brignardello, *Diritto dei trasporti*, cit., pp. 193-194; A. Lefebvre D'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale*, cit., p. 161, in particolare nota n. 133, laddove si richiama un caso di abuso di posizione dominante del gestore aeroportuale nei confronti di un operatore di *handling*: provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 29 maggio 2003, n. 12047 (*ibidem*). Cfr., altresì, A. Masutti, voce *Servizi aeroportuali*, cit., pp. 687 ss. Id., *Il diritto aeronautico*, cit., pp. 111 ss.; A. Police, *Liberalizzazione*, cit., p. 266, il quale afferma che in un mercato dei servizi di gestione aeroportuale come quello attuale “il gestore dell'infrastruttura dovrebbe essere fuori dal mercato come in molte altre attività caratterizzate da monopoli naturali”.

²³ Su tali aspetti del *draft* v. D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European*

5) *Miglioramento delle procedure di appalto.*

L'attuale periodo massimo di 7 anni per cui un prestatore di servizi di *handling* limitati è selezionato è considerato insufficiente per ammortizzare il costo delle attrezzature. La Proposta suggerisce di aumentare a 10 anni tale periodo. Inoltre, la Proposta contiene dettagli sulla procedura di selezione per i prestatori di servizi di *handling* limitati, al fine di assicurarne un'applicazione omogenea e per garantire che le compagnie selezionate siano quelle più adeguate per operare servizi di assistenza a terra.

6) *Norme più chiare per il subappalto.*

La Commissione valuta positivamente il ricorso al subappalto, considerato strumento di flessibilità molto utile ai prestatori di *handling*. Tuttavia, l'Organo esecutivo dell'Unione ritiene che il ricorso a cascata all'istituto del subappalto possa condizionare la capacità ed incidere negativamente sulla sicurezza. Per evitare tali criticità, la Proposta prevede che gli aeroporti e le compagnie aeree in autoassistenza possano ricorrere al subappalto in situazioni di forza maggiore, mentre vieta il ricorso al subappalto a cascata²⁴.

7) *Ruolo del gestore aeroportuale nel coordinamento dei servizi di assistenza a terra.*

La Commissione rileva come le avverse condizioni meteorologiche hanno causato notevoli problemi agli aeroporti – soprattutto nel 2010 – e si sofferma sulla necessità di aumentare il coordinamento delle operazioni di *handling* aeroportuale. La Proposta prevede che al gestore aeroportuale debba essere affidato il coordinamento delle attività di assistenza a terra nel relativo aeroporto. Inoltre, nei maggiori aeroporti dell'Unione, particolarmente importanti per la rete europea dei trasporti, il gestore aeroportuale dovrebbe assicurare che siffatte operazioni siano coordinate attraverso un CDM (*Collaborative Decision Making*) aeroportuale e mediante un adeguato piano di emergenza²⁵.

8) *Responsabilità degli operatori aeroportuali per i requisiti qualitativi minimi per le operazioni di handling da definirsi in un atto delegato.*

La Commissione rileva come il livello qualitativo di un prestatore di servizi di assistenza a terra possa ostacolare il sistema aeroportuale a danno di

Airports, cit., p. 13.

²⁴ In argomento v. D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 14.

²⁵ In argomento v., altresì, D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 13.

tutti i portatori di interessi nel settore aeroportuale. Nelle consultazioni per la revisione della vigente Direttiva, la mancanza di livelli qualitativi minimi comuni è stata considerata dagli interessati come punto debole della Direttiva. La Proposta prevede l'introduzione di tali livelli qualitativi minimi per la prestazione dei servizi di *handling* che dovranno essere posseduti sia dai prestatori dei servizi di assistenza a terra sia dagli utenti aeroportuali in autoassistenza.

9) *Informazioni sugli obblighi di prestazione dei servizi di handling.*

La Proposta prevede anche la predisposizione di un sistema di dati sufficiente, indipendente e centralizzato in ordine alla prestazione dei servizi di assistenza a terra. Tale sistema – da implementare con separato atto – è finalizzato ad individuare i provvedimenti che in futuro si riterrà necessario adottare. Ai prestatori di *handling* e agli utenti aeroportuali in autoassistenza potrà essere richiesto di relazionare sulle prestazioni dei loro servizi di assistenza a terra.

10) *Formazione di base obbligatoria per il personale.*

La Commissione ritiene che la formazione del personale nel settore dell'*handling* aeroportuale abbia un forte impatto sulla qualità dei servizi. Personale non qualificato e non formato – afferma la Commissione – aumenta il rischio di bassa qualità dei servizi e, soprattutto, può incidere negativamente sulla sicurezza dei servizi di *handling*. La Proposta introduce una formazione di base obbligatoria per il personale sia dei prestatori dei servizi di *handling*, sia delle compagnie aeree in autoproduzione, per garantire la sicurezza dei servizi e per creare parità di condizioni tra gli operatori. Ogni dipendente dovrà partecipare ad almeno due giorni di formazione sui compiti ad esso assegnati. Una relazione annuale su tale formazione obbligatoria del personale dovrà essere presentata al gestore aeroportuale²⁶.

11) *Possibilità per gli Stati membri di imporre una condizione di mantenimento del personale alle stesse condizioni in caso di procedura di appalto.*

La possibilità di inserire una tale condizione deriva dalla situazione di incertezza creata da alcune sentenze della Corte di Giustizia UE²⁷ in ordine ai

²⁶ Cfr., in merito, D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 14.

²⁷ Una di tali sentenze ha riguardato anche l'Italia: Corte di Giustizia CE, 9 dicembre 2004, *Commissione c. Repubblica italiana*, C-460/02, in *Dir. trasp.*, 2005, p. 173. Con tale Sentenza, la Corte di Giustizia ha stabilito che il regime di protezione sociale previsto dall'art. 14,

provvedimenti che gli Stati membri sono autorizzati a prendere in occasione del cambiamento del prestatore di servizi di *handling* al quale l'accesso è limitato.

5. –Il processo di liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra - utilmente avviato da oltre tre lustri con la direttiva 96/67 - non ha prodotto un consolidato assetto regolatorio ed un ordine del relativo mercato²⁸. La Proposta di regolamento della Commissione europea qui in rassegna mira se non a completare, per lo meno a rafforzare detto processo, in quanto essa non stravolge completamente gli obiettivi di cui alla Direttiva del 1996.

Alcuni profili meritano, a nostro avviso, di essere messi in luce a conclusione della presente analisi.

La prima considerazione riguarda la forma dell'atto destinato a sostituire la vigente direttiva 96/67. È evidente come gli obiettivi e il contesto della riforma siano in parte diversi rispetto a quelli del 1996.

L'obiettivo dell'allora legislatore comunitario era, infatti, quello di promuovere il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra “*in modo progressivo e adeguato alle esigenze di settore*”²⁹. In particolare, tale legislatore intendeva introdurre una regolazione comunitaria in materia di *handling*, “*pur lasciando agli Stati membri la possibilità di tener conto della specificità del settore*”³⁰. È chiaro come lo strumento legislativo più adeguato per raggiungere tale obiettivo non potesse essere che quello della direttiva, che, come visto, costituisce uno strumento di armonizzazione delle diverse legislazioni nazionali molto più rispettoso delle peculiarità delle singole esperienze giuridiche nazionali di quanto non sia lo strumento del regolamento.

A distanza di oltre 15 anni, il legislatore comunitario decide di re-interve-

d.lgs. n. 18/99 è incompatibile con la direttiva 96/67, in quanto con detto disposto il Governo italiano mirava ad imporre ai prestatori dei servizi di assistenza a terra obblighi di assorbimento di personale già alle dipendenze dell'ente gestore, in proporzione all'attività acquisita. Successivamente a tale sentenza, il legislatore interno ha, con d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96, e con d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151, provveduto a modificare l'art. 14 del d.lgs. n. 18/99. Su tale pronuncia v. A. Masutti, *Il diritto aeronautico*, cit., pp. 126-128; A. Gaggia, *I servizi*, cit., pp. 98-99. In argomento, v. altresì E. Illica Magrini, *Gli aeroporti*, cit., pp. 374-376.

²⁸ Così A. Police, *Liberalizzazione*, cit., p. 270.

²⁹ Così direttiva 96/67, *considerando* n. 8.

³⁰ Direttiva 96/67, *considerando* n. 6.

nire con lo strumento (legislativo) più vincolante a sua disposizione, al fine di rendere la disciplina in materia di *handling* direttamente obbligatoria e vincolante in tutti gli Stati membri dell'Unione.

Si noti come, a proposito dell'applicabilità del principio di sussidiarietà nella Proposta di regolamento in esame, la Commissione abbia significativamente affermato che gli obiettivi della Proposta non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, in quanto le compagnie aeree operano in un mercato unico del trasporto aereo e i prestatori di servizi di assistenza a terra operano anche sul mercato europeo e internazionale. Ogni iniziativa presa singolarmente dagli Stati membri pregiudicherebbe il funzionamento del mercato interno.

Tale esigenza di regolazione accentrata deve essere letta in combinato con la scelta dello strumento regolamentare, il solo strumento legislativo che permette – ad avviso della Commissione – di raggiungere gli obiettivi dichiarati della riforma dell'*handling* aeroportuale, cioè la necessità di garantire livelli minimi di qualità, l'armonizzazione delle condizioni di accesso al mercato, il mutuo riconoscimento delle autorizzazioni e, *last but not least*, la garanzia di una maggiore concorrenza senza compromettere i livelli di sicurezza nel mercato comunitario dei servizi di assistenza a terra³¹.

La Proposta di regolamento prevede una maggiore apertura alla concorrenza³², senza tuttavia eliminare la necessità di limitare, per alcune categorie di servizi, il numero di prestatori di *handling* (in autoassistenza); ciò proprio per assicurare che le operazioni di assistenza a terra siano svolte sulla base di determinati *standard* di sicurezza e qualità dei prestatori.

In conclusione, si noti come la riforma dell'*handling* aeroportuale si inserisca in un quadro di interventi legislativi volti a creare un sistema co-

³¹ Parte della dottrina rileva come il sistema amministrativo che tale *draft* mira a introdurre creerebbe una struttura gerarchica di controllo centralizzato, che dai gestori aeroportuali arriverebbe alla Commissione europea, passando per gli Stati membri dell'Unione: così D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 5.

Sul rapporto tra liberalizzazioni e concorrenza ed esigenze di salvaguardare determinati livelli di sicurezza nel settore dell'*handling* v. A. Masutti, voce *Servizi aeroportuali*, cit., p. 684; C. Tuo, *Il trasporto aereo*, cit., p. 196.

³² Su tale punto molti dubbi sono avanzati da una parte della dottrina: D. de Bournonville, C. Blackshaw, *Groundhandling at European Airports*, cit., p. 16.

munitario di trasporti sempre più coeso ed omogeneo (v., ad esempio, i recenti sviluppi legislativi in materia di *Single European Sky*³³) e collegato da una “rete centrale” di trasporti³⁴.

³³ Ma v. Commissione europea, Press release, *Settore aereo: “a rischio” alcuni obiettivi fondamentali della gestione del traffico aereo in Europa secondo le relazioni periodiche*, 25 novembre 2011, ladove si rileva che il sistema paneuropeo di gestione del traffico aereo che il SES ha l'obiettivo di creare entro il 2030 rischia di essere rallentato da ritardi accumulati da taluni Stati membri dell'Unione, soprattutto nella implementazione dei blocchi funzionali di spazio aereo (ad eccezione del FAB Danish/Swedish). In merito, v., più ampiamente, Commissione europea, *Single European Sky progress report*, MEMO/11/831, 25 November 2011.

³⁴ La “rete centrale” di trasporti (la rete di trasporti unificata TEN-T) permetterà di collegare, nel territorio comunitario, gli aeroporti con le altre modalità di trasporto (strade, ferrovie e canali) a livello comunitario. Su tale iniziativa v. Commissione europea, *Collegare l'Europa: la nuova rete centrale di trasporti dell'UE*, MEMO/11/706, 19 ottobre 2011.