

INTERVENTI

LE RETI AEROPORTUALI: UNA RISPOSTA ALLA CRESCENTE DOMANDA DI TRASPORTO AEREO

ANNA MASUTTI

The essay, after reporting the latest data on the complexities faced in the management of regional and minor airports in the European Union, recalls the regulatory framework relevant for the creation of airport networks at EU and national levels and highlights the benefits of this type of aggregation from a corporate governance and a socioeconomic perspective. This, also considering the experiences of Italian airport networks whose creation has been reached by resorting to more agile mechanisms and M&A corporate operations evaluated as positive models to be followed for the future development of airport networks



SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le complessità legate alla gestione di aeroporti minori e insulari e le loro potenzialità per decongestionare il traffico degli scali maggiori – 3. La Direttiva 2009/12/CE e gli interventi dell'ICAO a favore delle reti aeroportuali – 4. La rete aeroportuale nel Progetto di Piano Nazionale degli Aeroporti nell'ottica della razionalizzazione del comparto: verso più efficienti modelli di governance – 5. Le reti esistenti in Italia. Un modello da seguire – 6. Conclusioni.

1. *Premessa* – I dati di traffico dell'estate 2024 hanno evidenziato una costante ripresa del traffico aereo, dopo le restrizioni imposte dalla pandemia da Covid-19. I vettori europei hanno registrato un aumento della domanda del 9,1% e della capacità su base annua del 9,8%, con un *load factor* dell'87,4% ⁽¹⁾. Il traffico passeggeri globale nel 2024 dovrebbe raggiungere i 9,7 miliardi, superando i livelli del 2019 ⁽²⁾. I dati elaborati da *Airports Council International* (ACI) confermano la crescita, prevedendo un raddoppio del numero di passeggeri a

⁽¹⁾ Dati tratti dal comunicato stampa di IATA, *Press Release*, n. 36 del 31 luglio 2024, consultabili al link <https://www.iata.org/en/pressroom/2024-releases/2024-07-31-01/>.

⁽²⁾ L'associazione internazionale delle società di gestione aeroportuali, *Airports Council International* (ACI), prevede che il traffico passeggeri globale crescerà a un tasso annuale composto (CAGR) del 4,3% dal 2023 al 2042 e del 3,6% dal 2023 al 2052. I dati sopra richiamati sono stati elaborati da ACI World in *ACI World Airport Traffic Forecasts 2023-2052, Air traffic forecasts at global, regional, and country levels, Executive Summary*, 2024.

livello mondiale dal 2024 al 2042, mentre al 2052 tale numero dovrebbe essere 2,5 volte l'attuale ⁽³⁾.

Il ritorno ai dati di crescita previsti prima della pandemia è stato riscontrato anche in Italia, dove già nel 2023 il numero di passeggeri è risultato superiore al 2019 ⁽⁴⁾ e gli aeroporti, in particolare quelli con traffico prevalentemente nazionale ed europeo, si sono avvicinati, se non addirittura hanno superato i risultati del 2019, come nel caso di Bergamo, Napoli o Bologna ⁽⁵⁾.

Prevedendo che, superata la pandemia, il traffico avrebbe ripreso a crescere, il MIMS, Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (ora MIT), nel 2022 conferì un mandato all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) per aggiornare il vigente Piano Nazionale degli Aeroporti (PNA) ⁽⁶⁾. Tale esigenza è apparsa più che mai attuale nell'estate del 2024, quando si sono riscontrati deficit organizzativi a seguito dell'elevato numero di passeggeri ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ ACI World, *ACI World Airport Traffic Forecasts 2023-2052*, cit., 5. ACI osserva che «*Before the COVID-19 pandemic, global passenger volume was estimated to reach 10.5 billion passengers in 2023, or 119% of the 2019 level. The current projection of global passenger volume in 2023 is approximately 8.7 billion passengers, which is 95% of the 2019 level*». Quanto alla sua ripartizione, si prevede che il traffico internazionale di passeggeri si avvicinerà ai 4 miliardi, e il traffico passeggeri nazionale raggiungerà i 5,7 miliardi. Guardando al 2042, il traffico passeggeri internazionale dovrebbe raggiungere gli 8,7 miliardi e quello nazionale i 10,6 miliardi.

⁽⁴⁾ Secondo i dati di traffico riportati da Assaeroporti, il totale dei passeggeri transitato nel 2023 nei nostri scali è stato di 197.194.004 contro i 193.102.146 del 2019. Dati consultabili al link <https://assaeroporti.com/aeroporti-italiani-nuovo-record-storico-nel-2023-sfiorati-i-200-milioni-di-passeggeri/>.

⁽⁵⁾ Sempre secondo i dati diffusi da Assaeroporti, l'Aeroporto di Bergamo, principale scalo italiano di Ryanair, è passato da 13.857.257 di passeggeri del 2019 a 15.974.451 nel 2023. Napoli da 10.860.068 del 2019 a 12.394.911 nel 2023. Bologna nel 2019 ha raggiunto 9.405.920 passeggeri, ma il traffico passeggeri nel 2023 è salito a 9.970.284. Il principale scalo per il trasporto delle merci è Milano Malpensa che nel 2019 ha trasportato 558.481 tonnellate di merci e nel 2023 è arrivato a 671.908 tonnellate. Dati consultabili al link <https://assaeroporti.com/aeroporti-italiani-nuovo-record-storico-nel-2023-sfiorati-i-200-milioni-di-passeggeri/>.

⁽⁶⁾ Il vigente Piano Nazionale degli Aeroporti è stato completato nel 2012 ed è stato approvato come allegato al d.P.R. n. 201 del 17 settembre 2015, a conclusione di una lunga procedura iniziata nel 2011 dall'ENAC. Tra le ragioni che hanno spinto ad innovare il PNA del 2015 si riscontra la carenza di linee guida suscettibili di rappresentare un'unica regia per lo sviluppo dei programmi dei gestori delle varie componenti trasportistiche (gestori aeroportuali e autorità portuali, della rete autostradale e ferroviaria) a favore dell'intermodalità, nonché l'inadeguatezza rispetto alle mutate condizioni socio-economiche e l'incapacità di tenere adeguatamente conto dell'innovazione tecnologica anche per uno sviluppo del settore in chiave ecologica.

⁽⁷⁾ L. BERBERI, *Di Palma: «Cieli europei vicini al collasso, gli aeroporti non reggono più. Quando volare? Il martedì»*, in *Il Corriere della Sera* 25 agosto 2024.

Per far fronte a congestionamenti e disservizi, l'ENAC, nella Proposta di un nuovo PNA pubblicata nel 2022 ⁽⁸⁾, attribuisce grande rilevanza alle reti aeroportuali, ritenute uno strumento per rispondere alla domanda di capacità e superare squilibri tra aeroporti, e per la crescita e promozione dei territori. In coerenza con le linee guida ministeriali, la Proposta di PNA tiene conto dell'importante evoluzione dell'industria aeroportuale degli ultimi tre decenni, che si è progressivamente aperta a investimenti esterni ⁽⁹⁾, dando vita ad un nuovo schema di business che per alcune realtà aeroportuali è coinciso con le reti, per efficientare servizi e competenze e valorizzare sinergie e infrastrutture ⁽¹⁰⁾. Le reti consentono la gestione degli scali in forma integrata, attraverso l'adozione di economie di scala e di scopo, per far fronte a un mercato tra i più complessi e sfidanti nel settore dei servizi di trasporto. Le organizzazioni e associazioni dell'aviazione civile riconoscono significativi vantaggi alle reti, poiché le ritengono rispondenti a criteri di realismo e suscettibili di garantire crescita, qualità, redditività e sostenibilità dei servizi ⁽¹¹⁾.

Le reti, intese nella accezione più ampia ⁽¹²⁾, sono realizzabili attraverso diverse soluzioni giuridiche e sono riscontrabili in circa la metà degli aeroporti

⁽⁸⁾ ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti, Proposta di Piano*, 19 ottobre 2022.

⁽⁹⁾ ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti, Proposta di Piano*, cit., 3. Così è chiarito nell'*executive summary* della Proposta di Piano. La Proposta di Piano, si legge ancora «è un documento di indirizzo politico e tecnico di sviluppo del trasporto aereo e del sistema aeroportuale in grado di potenziare la competitività del sistema economico nazionale, soddisfare la domanda di mobilità di persone e merci, realizzare la transizione ecologica e digitale del settore, aumentare l'accessibilità alle reti di trasporto di tutti i territori, riducendo le attuali disuguaglianze». La Proposta di Piano disegna il perimetro d'interesse dell'aviazione; essa rappresenta un capitolo del più ampio Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, di competenza governativa, e traccia le linee strategiche per il miglioramento degli scali sino al 2035.

⁽¹⁰⁾ Si v. lo studio della Commissione europea, Direzione generale della Mobilità e dei Trasporti, *Study on the impacts of the COVID-19 pandemic on the aviation market – Final report*, Publications Office of the European Union, 2022, 121, dove è riportato che «The Italian ISA [ndr. Independent Supervisory Authority] stated that an increase in airport networking may be expected to manage the difficulties during the pandemic».

⁽¹¹⁾ Si v. ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti, Proposta di Piano*, cit.; sullo stesso punto si v. ICAO, *Preliminary Version of Doc 9562 – Airport Economics Manual A40-Wp/18-Ec/3 – Report on Developments Regarding the Economic Aspects of Airports and air Navigation Services*, 2019 e lo studio condotto da ACI & Oxford Economics, *Value creation by Airport Groups: a study on the airport group operating model and its benefits to the aviation ecosystem*, 2022, 19 ss.

⁽¹²⁾ L'ICAO considera reti aeroportuali anche quelle che si basano sulla presenza di partecipazioni azionarie incrociate: «Cross ownership of airports in different States or management contracts obtained in different States by an international airport management company can also lead to a form of cooperation sometimes referred to as airport networks, or as airport alliances». Sul punto ICAO, *Airport Economics Manual*, 2013, 2-9.

aperti al traffico civile nel mondo ⁽¹³⁾. Della loro diffusione e modalità di costituzione si darà conto nei paragrafi che seguono.

2. *Le complessità legate alla gestione di aeroporti minori e insulari e le loro potenzialità per decongestionare il traffico degli scali maggiori* –Le attività aeroportuali si connotano per essere altamente competitive, nel tentativo di attrarre un adeguato volume di traffico e offrire servizi di qualità alle compagnie aeree. La loro attuale organizzazione è il risultato della liberalizzazione dei servizi aerei, della privatizzazione delle società di gestione e della liberalizzazione dei servizi aeroportuali. La concorrenza produce effetti più marcati negli aeroporti minori o regionali ⁽¹⁴⁾. Tra il 2016 e il 2019, la maggior parte dei ricavi aeronautici per passeggero è rimasta invariata in termini reali ⁽¹⁵⁾ ad eccezione degli aeroporti minori, dove sono diminuiti del 17% ⁽¹⁶⁾. Nonostante il tendenziale incremento dei traffici negli anni pre-Covid ⁽¹⁷⁾, si è assistito a una riduzione della crescita

⁽¹³⁾ Il rapporto di ACI Europe, *Policy brief: airport networks and the sustainability of small airports*, 2019, 6 ss. rileva che al 2019, secondo l'inventario sulle reti aeroportuali di ACI, 151 dei 193 Stati membri dell'ICAO (il 78%) hanno almeno una rete aeroportuale. In particolare, il rapporto ha rilevato che: «*For airports with scheduled commercial passenger traffic, 2,186 out of 4,017 of all airports, or more than half (55%), belong to airport networks of some kind. These airports have a combined annual passenger traffic volume of 3.7 billion, or 42% of global passenger traffic (see Chart 3). A significant share of airports in the Middle East and Africa belong to airport networks – 95% and 99%, handling 54% and 98% regional shares of traffic, respectively. These two regions are followed by Latin America-Caribbean and Asia-Pacific, where 79% and 72% of airports respectively belong to airport networks, handling 49% and 60% shares of passenger traffic. Half of all airports in Europe (47%), with a corresponding 38% share of passenger traffic volume, belong to airport networks. Only 1% of the airports belong to a network in North America with a corresponding 2% share of traffic. Conversely, the region has a large number of airport systems, whereby a group of airports in the same conurbation are operated and managed by a single entity. In such situations, cross-subsidies from larger airports in the system to smaller ones are frequent*».

⁽¹⁴⁾ Sono definiti aeroporti minori quelli che non superano il milione di passeggeri/anno e non sono già ricompresi all'interno delle reti territoriali. Sul punto si v. ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti, Proposta di Piano*, cit., 67. Non esiste, invece, una definizione univoca per gli aeroporti regionali sebbene l'ACI li definisca tali quando «[n.d.r. un aeroporto] is intended to serve short and medium range routes and it is intended to serve point to point destinations». Si v. M. NIESTADT, *The future of regional airports: challenges and opportunities*, in *European Parliamentary Research Service*, 2021, 2.

⁽¹⁵⁾ Sul punto lo studio di ACI Europe, *Europeans Regional Airports, Connecting People, Places and Products*, 2023, 7, che, con specifico riguardo ad aeroporti di dimensioni corrispondenti a quelli in parola, conferma che: «*This pan-European airport competition is especially acute for regional airports, with market trends continuing to drive what are often cut-throat competitive pressures*».

⁽¹⁶⁾ A tal proposito, si v. il report di Frontiers Economics, *Airport Competition Europe: Recent and Future Developments*, 2022, 41.

⁽¹⁷⁾ Tra il 2009 e il 2019 il trasporto aereo italiano ha registrato un tasso di crescita in termini di numero di passeggeri del +3,9% annuo. Si v. Università degli studi di Bergamo,

dei ricavi, in una percentuale di non poco conto, ai danni degli aeroporti minori. Questi hanno vissuto, in particolare tra il 2010 e il 2019, frequenti avvii e chiusure di nuove rotte da parte di vettori *low cost* ⁽¹⁸⁾, in ragione della loro minor forza contrattuale rispetto agli scali maggiori, con fenomeni di dipendenza da una o da poche compagnie aeree ⁽¹⁹⁾, capaci di negoziare l'avvio di nuove rotte a condizioni di mercato vantaggiose in cambio di tariffe aeroportuali ribassate ⁽²⁰⁾. Questo è avvenuto nonostante l'impossibilità, per tali scali, di abbattere i costi fissi, o talune voci di costo, che permangono pressoché identiche a quelle degli aeroporti maggiori. Cassa Depositi e Prestiti, intervenuta in varie occasioni con forme di finanziamento a favore dello sviluppo di nuove infrastrutture aeroportuali ⁽²¹⁾, ha rilevato la maggiore facilità, per gli scali maggiori, di adottare economia di scala, circostanza che, invece, risulta preclusa ai minori, laddove talune spese operative, e tra esse quelle sulla sicurezza, non variano in funzione della dimensione ⁽²²⁾. A ciò si aggiungono le difficoltà che gli scali

International Centre for Competitiveness Studies in the Aviation (ICCSAI), *La crescita del mercato italiano del trasporto aereo nel decennio 2009-2019*, maggio 2020, 1.

⁽¹⁸⁾ Frontiers Economics, *Airport Competition Europe*, cit., 42. Tra il 2010 e il 2019 sono state registrate oscillazioni dei livelli di apertura e chiusura delle rotte, soprattutto da parte delle compagnie *low cost*, con un picco di chiusura di circa il 12,5% nel 2015. Si v. Frontiers Economics, *op. ult. cit.*, 43.

⁽¹⁹⁾ M. NIESTADT, *The future of regional airports: challenges and opportunities*, cit., 3.

⁽²⁰⁾ Si v. ACI Europe, *Europeans Regional Airports, Connecting People, Places and Products*, cit., 7, dove si legge che gli incentivi sulle tariffe d'uso e gli sconti che gli aeroporti regionali sono spesso costretti ad offrire alle compagnie aeree per favorire l'erogazione di servizi aerei sono elementi tutti che acuiscono ulteriormente le pressioni a cui sono sottoposti.

⁽²¹⁾ Si consideri, ad esempio, il finanziamento pari a 640 milioni di euro, concesso nella primavera del 2022 da Cassa Depositi e Prestiti assieme ad un pool di banche costituito da Intesa Sanpaolo (Divisione IMI Corporate & Investment Banking), UniCredit, BNP Paribas Italia, Crédit Agricole, Société Générale e Mediobanca per la realizzazione degli investimenti negli aeroporti di Venezia e Treviso dal Gruppo SAVE, o il più recente finanziamento a favore dell'aeroporto di Salerno (pari a 39,74 milioni di euro per la realizzazione degli interventi previsti per lo sviluppo dell'aeroporto di Salerno, con l'impegno da parte della Gesac di copertura della restante somma pari a 260 mila euro).

⁽²²⁾ Cassa Depositi e Prestiti, *Il sistema aeroportuale italiano*, Studio di settore, luglio 2015, 70, osserva che «*Il business dei gestori aeroportuali [...] ha natura two-sided: gli aeroporti offrono servizi ai passeggeri e alle compagnie aeree. La possibilità di realizzare ricavi commerciali è superiore per gli aeroporti di maggiori dimensioni. Inoltre, la struttura dei costi di un gestore aeroportuale è composta prevalentemente da costi fissi rappresentati non solo dagli investimenti infrastrutturali necessari per garantire la piena operatività degli scali, ma anche da quelle spese operative che non variano in funzione della scala dimensionale come, ad esempio, i costi sostenuti per la sicurezza. La profittabilità di un gestore aeroportuale dipende dunque, prevalentemente, dai volumi di traffico: i ricavi aeronautici e non aumentano in modo proporzionale al numero di passeggeri, mentre i costi crescono in modo*

minori devono affrontare per attirare finanziamenti, spesso meno favorevoli rispetto a quelli riconosciuti ai maggiori ⁽²³⁾. Analoghe difficoltà sussistono per l'adeguamento tecnologico, strumentale ad una maggiore efficienza e capacità di adattamento alle variazioni del numero dei passeggeri. Sono investimenti che presuppongono costi che solo una struttura dotata di una progettualità di intervento condivisa, con obiettivi di sviluppo e crescita comuni, può sostenere.

È a tali condizioni «più favorevoli», proprie degli scali maggiori, che la Proposta di Piano ha guardato, con l'obiettivo di incentivare i volumi di traffico che un sistema a rete può garantire. Questo, per la ragione che un buon numero di scali minori, specie gli insulari, giocano un ruolo fondamentale per la connettività dei territori, a beneficio delle comunità di riferimento, rappresentando il 51,4% della connettività aerea del continente ⁽²⁴⁾.

A ciò si aggiunga quanto detto in premessa, ovvero il ruolo di catalizzatori di traffico che gli aeroporti minori potranno giocare per favorire il decongestionamento degli scali maggiori ⁽²⁵⁾. Per questa ragione, la Proposta di PNA

meno che proporzionale in considerazione dell'elevata componente di costi fissi».

⁽²³⁾ Punto 88 della Comunicazione della Commissione n. 99/03 del 2014, *Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree*, del 4 aprile 2014.

⁽²⁴⁾ Al riguardo, si v. lo studio di ACI Europe, *Europeans Regional Airports, Connecting People, Places and Products*, cit., 6. Si v. K. SYDORENKO - O. SYDORENKO - O. LOZHACHEVSKA - O. PASHCHENKO, *Competitiveness of International Airports Production Infrastructure in Global Air Transportation Market: Comprehensive Situational Model*, in *Asian Academy of Management Journal*, vol. 26, n. 2, 2021, 176, dove si è rilevato che «*The interdependence between the development of the country's airport infrastructure network and social and economic well-being. The conceptual approach proposed by scientists is, that airport infrastructure is regarded as an economic generator, integrating local and international markets, connecting regions globally*». Al riguardo si v. anche L. DÖRR - F. DÖRN - S. GAEBLER - N. POTRAFKE, *How new airport infrastructure promotes tourism: evidence from a synthetic control approach in German regions*, in *Regional Studies*, 54 (10), 2019; S. GADGIN MATHA - P. GOLDSTEI - J. LU, *Air transportation and regional economic development: a case study for the new airport in South Albania*, in *Center for International Development at Harvard University Working Papers*, n. 127, 2020. Si v. anche lo studio della Commissione europea, Direzione generale della Mobilità e dei trasporti, *Study on the economic developments of the EU Air Transport Market, Executive Summary*, Publications Office of the European Union, 16 luglio 2020, 18-19, dove si afferma che «*The main problem in terms of connectivity between these areas [ndr. Il riferimento è alle maggiori isole europee e, tra esse, la Sardegna e la Sicilia] and mainland Europe lies in the seasonality of traffic. In the absence of a PSO scheme, some islands are difficult to access during the winter season the development of low-cost carriers has improved connectivity but needs more stimulation to further reduce the fluctuation of connectivity throughout the year*».

⁽²⁵⁾ Si v. il report di Eurocontrol, *Long-Term Forecast. Flight movements 2010-2030*, 2010. Si prevede che, a causa della mancanza di capacità degli aeroporti maggiori, 1,9 milioni di voli aerei non potranno avere luogo e a 237 milioni di passeggeri sarà impedito di volare. Si v. anche Decreto Ministeriale del 25 novembre 2016 con il quale il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha adottato le «*Linee guida per la designazione delle reti*

effettua un'analisi della capacità aeroportuale negli anni a venire, con l'obiettivo di identificare le scelte strategiche più efficaci da adottare ⁽²⁶⁾. Una di queste riguarda proprio la valorizzazione degli aeroporti minori, attraverso il potenziamento delle loro peculiarità ⁽²⁷⁾.

3. *La Direttiva 2009/12/CE e gli interventi dell'ICAO a favore delle reti aeroportuali* – Si è visto che le attività aeroportuali si connotano per un'elevata complessità e i gestori, nell'esercizio delle stesse, sono chiamati a garantire continuità, regolarità, qualità e ottimizzazione delle risorse disponibili, nel rispetto dei principi di sicurezza, di efficienza, di efficacia e di economicità ⁽²⁸⁾. Questo, in quanto la gestione dell'infrastruttura aeroportuale, ancorché affidata a soggetti diversi dallo Stato, che provvedono a esercitarla secondo criteri imprenditoriali, è correlata all'erogazione di un servizio di rilevante interesse economico generale.

Quest'ultimo sottopone l'impresa agli obblighi di esercizio e tariffari sopra richiamati cui non potrebbe essere, invece, assoggettata una comune attività economica ⁽²⁹⁾. Ciò implica che il gestore deve assumere «oneri esterni» verso la comunità che generalmente competono alle amministrazioni ⁽³⁰⁾, per assicurare costantemente il conseguimento dei fini sociali. In altre parole, l'esercizio delle attività aeroportuali si concretizza in un'attività economica diretta a fini

aeroportuali italiane» ai sensi dell'articolo 74 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1.

⁽²⁶⁾ ENAC, *Piano Nazionale Aeroporti, Proposta di Piano*, cit., 49-50.

⁽²⁷⁾ J. PAUWELS - S. BUYLE - W. DEWULF, *Regional airports revisited: Unveiling pressing research gaps and proposing a uniform definition*, in *Journal of the Air Transport Research Society*, 2024, II, 3.

⁽²⁸⁾ L'art. 10 lett. b) del d.l. 12 novembre 1997 n. 521 elenca i criteri di gestione degli aeroporti affidati in concessione e, tra questi, prevede che la società di gestione aeroportuale sia chiamata a gestire l'aeroporto adottando ogni opportuna iniziativa in favore delle comunità territoriali vicine, in ragione dello sviluppo intermodale dei trasporti. In tale prospettiva, la società è chiamata ad organizzare e gestire l'impresa aeroportuale garantendo l'ottimizzazione delle risorse disponibili per la produzione di attività e di servizi di adeguato livello qualitativo, nel rispetto dei principi di sicurezza, di efficienza, di efficacia e di economicità.

⁽²⁹⁾ Le società di gestione sono chiamate, in forza della Dir. 2009/12/CE e degli artt. 71 e ss. del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, ad applicare tariffe aeroportuali secondo la metodologia stabilita dall'ART.

⁽³⁰⁾ G. MELE - F. MUNARI - M. SEBASTIANI - D. TEDESCO, *Le concessioni delle infrastrutture nel settore dei trasporti: problematiche comuni*, in *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti. Fra fallimenti dello Stato e fallimenti del mercato, Rapporto 2019* (a cura di Società Italiana di Politica dei Trasporti), Santarcangelo di Romagna, 2019, 35. Si v. anche TAR Sicilia Catania, sez. II, 21 marzo 2005, n. 466; cfr. Cons. Stato, sez. V, 12 ottobre 2004, n. 6574.

sociali e assoggettata dalla legge a programmi e controlli indirizzati e coordinati dalla pubblica amministrazione ⁽³¹⁾.

La presenza di molteplici complessità legate alla gestione aeroportuale, e la crescente domanda di trasporti aerei, hanno spinto le autorità di governo nazionali ed europee, e le organizzazioni internazionali, a riconoscere nelle reti o nelle aggregazioni aeroportuali lo strumento più adeguato a ottimizzare l'uso delle relative strutture, valorizzando sinergie, economie di scala o di scopo e altri vantaggi di costo ⁽³²⁾, nonché sistemi di tariffazione comune.

Sarà con la Direttiva 2009/12/CE che si provvederà a riconoscere, anche normativamente, il modello di business in parola e a ricollegare alla «rete aeroportuale», intesa come «un gruppo di aeroporti, debitamente designato come tale da uno Stato membro, gestiti dallo stesso gestore aeroportuale», un sistema di tariffazione aeroportuale comune e trasparente da applicarsi all'intera rete ⁽³³⁾.

È questa una definizione elaborata per introdurre principi e criteri per la determinazione dei diritti aeroportuali – pensati anche per favorire, in tale contesto, l'infrastruttura minore o di recente attivazione – e che non ha la finalità, né la pretesa, di dettare una regola generale sulla *governance* dei gestori coinvolti nei *network* aeroportuali. Sul punto è intervenuto a suo tempo il MIT il quale ha chiarito che l'unicità della gestione «*sussiste anche nel caso in cui un unico*

⁽³¹⁾ L. TULLIO, *Liberalizzazione dell'handling e servizio pubblico*, in *Continuità territoriale e servizi di trasporto aereo*, 2002, 52.

⁽³²⁾ P. DI PALMA - M. SEBASTIANI, *La capacità aeroportuale*, paragrafo in *Capitolo 3 - Concessioni aeroportuali*, in *Le concessioni di infrastrutture nel settore dei trasporti*, cit., 196. Sull'efficacia dello strumento in parola si è espressa da tempo Cassa Depositi e Prestiti, ne *Il sistema aeroportuale italiano*, cit. Cassa Depositi e Prestiti, dopo avere osservato che «*I capitali privati tendono a concentrarsi nelle società di gestione degli aeroporti più grandi, in grado di assicurare una redditività a breve/medio termine soddisfacente*», ha sottolineato come la massimizzazione dell'efficienza di sistema con riguardo ad aeroporti di minor dimensioni sia perseguibile «*favorendo l'ampliamento dei bacini d'utenza degli scali attraverso investimenti su accessibilità e intermodalità e incentivando le operazioni di consolidamento degli scali*».

⁽³³⁾ Dir. 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, che riconosce che per promuovere la coesione territoriale, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di applicare un sistema di tariffazione comune ad una rete aeroportuale. In tale prospettiva l'art. 4 stabilisce che «*Gli Stati membri possono autorizzare il gestore aeroportuale di una rete aeroportuale a introdurre un sistema di tariffazione aeroportuale comune e trasparente da applicare all'intera rete*». Essa ha trovato attuazione con il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito con l. 24 marzo 2012, n. 27 all'art. 74 e hanno fatto seguito le specifiche disposizioni applicative e integrative dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali di ART in virtù dell'art. 74 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, il quale prevede che l'Autorità di Regolazione dei Trasporti può autorizzare il gestore di una rete aeroportuale ad introdurre un sistema di tariffazione aeroportuale comune e trasparente da applicare all'intera rete.

gestore esercita un controllo qualificato ai sensi dell'art. 2359 c.c. sugli altri gestori della rete" ⁽³⁴⁾. L'International Civil Aviation Organization (ICAO), nel descrivere la rete, include nella relativa ampia definizione, quegli aeroporti che hanno nella loro compagine societaria azionisti comuni, che mettono a fattor comune conoscenze e capacità manageriali, in quanto portatori di interessi condivisi nell'ambito di una rete. Questo, con la conseguenza che la rete può includere tutti gli aeroporti che servono il territorio di uno Stato o solo alcuni di essi ⁽³⁵⁾. Così descritta, la rete si rivela la forma di gestione più diffusa a livello internazionale, indipendentemente dalle dimensioni del mercato dell'aviazione, capace di dare vita a proprietà azionarie incrociate in più aeroporti ⁽³⁶⁾.

Sono gli aeroporti minori che possono trarre i maggiori benefici dalle reti, ad esempio un maggiore accesso al mercato dei capitali, il conseguimento di efficienze gestionali e amministrative, l'utilizzo delle economie di scala come gli acquisti in comune e il marketing condiviso, e minori costi operativi ⁽³⁷⁾. Confrontando le reti aeroportuali e i singoli aeroporti, la differenza in percentuale dei costi di capitale per passeggero è ancora più pronunciata ⁽³⁸⁾, se si considera che i network sono riusciti a ottenere una riduzione del 26% delle

⁽³⁴⁾ Si v. Decreto Ministeriale, 25 novembre 2016, n. 401, cit.

⁽³⁵⁾ ICAO, *Airport Economics Manual*, cit., 2020, XIII. Gli *airport networks* sono definiti come «two or more airports within a State operated under a single ownership, management and control structure». Si v. report di ACI & Oxford Economics, *Value Creation by Airport Groups*, cit., 18, il quale definisce la rete aeroportuale come «two or more airports within a State operated under a single ownership, management and control structure; it can include all airports serving the territory of this State or only some of these airports».

⁽³⁶⁾ Si v. ICAO, *Preliminary Version of Doc 9562 – Airport Economics Manual A40-Wp/18-Ec/3*, cit. sub nota n. 11, altresì ICAO, *Airport Economics Manual*, cit., 2-9. Al 2019, è possibile individuare, come ha osservato ACI Europe, almeno un'aggregazione aeroportuale all'interno di 151 Paesi aderenti all'ICAO, gestita direttamente dal governo attraverso un'autorità per l'aviazione civile o da un dipartimento ministeriale, oppure attraverso una società per azioni della rete aeroportuale nazionale. Si v. ACI EUROPE, *Policy Brief: Airport networks and the sustainability of small airports*, cit., 6. Nel 2019 le reti erano 201 nei 151 Stati dell'ICAO, capaci di gestire 2.186 aeroporti (su un totale globale di 4.017 aeroporti), con un volume di traffico pari a 3,7 miliardi di passeggeri per anno. Metà di tutti gli aeroporti europei (47%), con una quota di passeggeri del 38%, fanno parte di reti aeroportuali. Tali dati considerano come reti, compagini societarie che vantano azionisti presenti in diverse società di gestione, prescindendo dalla medesima struttura proprietaria del gestore.

⁽³⁷⁾ I dati del 2019 rivelano che nei network i costi operativi per passeggero sono pari a 5,54 dollari, mentre sono pari a 10,64 dollari per gli operatori di singoli aeroporti. Si v., altresì, J. ZUIDBERG, *Exploring the determinants for airport profitability: Traffic characteristics, low-cost carriers, seasonality and cost efficiency*, in *Transportation Research*, 101, 2017, 69, dove si è osservato che «[...] Still, for both [US and EU airports] holds that lower capital costs per passenger lead to a higher profit margin».

⁽³⁸⁾ I costi operativi sono pari a 2,17 dollari, contro i 6,15 dollari.

spese operative per passeggero, superiore a quella osservata per gli aeroporti non appartenenti ad un network (-16%) ⁽³⁹⁾.

Tutti questi aspetti assumono maggior rilievo se si considera che, con la privatizzazione delle società di gestione, sono venuti meno i finanziamenti pubblici.

4. *La rete aeroportuale nel Progetto di Piano Nazionale degli Aeroporti nell'ottica della razionalizzazione del comparto: verso più efficienti modelli di governance* – Attraverso l'attuazione della Direttiva 2009/12/CE, il nostro Paese ha ravvivato la necessità di indirizzare le politiche pubbliche di spesa verso misure volte a favorire la realizzazione di reti e sistemi aeroportuali, in un'ottica di razionale ed efficiente sviluppo del comparto aeroportuale.

Nel PNA del 2015 la costituzione di reti aeroportuali viene indicata da ENAC ⁽⁴⁰⁾ come lo strumento per ridurre i costi di produzione dei servizi e per consentire una crescita integrata degli aeroporti superando talune inefficienze e valorizzando percorsi finalizzati a far emergere una ripartizione delle specializzazioni. In tale contesto, vengono richiamate tredici reti territoriali, perimetrate sulla base delle reali potenzialità di interazione tra i diversi hub, con riferimento prevalentemente all'attuazione di programmi comuni di sviluppo intermodale e infrastrutturale e ai livelli dell'offerta di capacità complessiva generabile.

Nel Progetto di PNA del 2022 il modello di rete aeroportuale, in una visione strategica e di razionalizzazione degli aeroporti nazionali, occupa uno spazio anche maggiore, evidentemente alla luce dei risultati raggiunti a seguito della sua adozione in alcune realtà infrastrutturali nazionali.

È lo stesso MIT che, nel tracciare le linee guida strategiche per la redazione del nuovo PNA, sottolinea i limiti del vigente PNA per «[...] la scarsa valenza attribuita alle reti aeroportuali su base territoriale (ad esempio regionale)» ⁽⁴¹⁾. Ecco, dunque, che il Progetto di PNA si propone di favorire ulteriormente ed «incentivare la creazione di Reti e Sistemi Aeroportuali regionali o macroregionali, iniziative che consentirebbero di fronteggiare meglio le criticità del mercato, migliorando la competitività e sviluppando il potenziale di crescita dei singoli aeroporti» ⁽⁴²⁾, evidenziando che in Italia sono individuabili «otto contesti di gestione multipla di aeroporti che contestualmente alla contiguità geografica degli

⁽³⁹⁾ ACI & Oxford Economics, *Value Creation by Airport Groups*, cit., 97.

⁽⁴⁰⁾ Si v. ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti*, cit., 2 e ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti, Aggiornamento e revisione linee guida*, 2019, 7.

⁽⁴¹⁾ ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti, Aggiornamento e revisione linee guida*, cit., 5.

⁽⁴²⁾ *Ibidem*, 16.

aeroporti identificano reti aeroportuali “di fatto”, con una distribuzione spaziale che coinvolge «gran parte del territorio nazionale: a partire da Nord, con la rete Milanese/Lombardo e del Nord Est, passando per il centro Italia, con le reti Toscana e Romano/Laziale, proseguendo a sud, con la rete Campana, le reti Pugliese e Calabria, fino alla rete della Sicilia orientale» ⁽⁴³⁾, aree che vedono la presenza di aeroporti di piccole-medie dimensioni indipendenti (nello specifico il litorale adriatico, la Sardegna, la Sicilia occidentale e l’arco alpino) che potrebbero beneficiare di una maggior integrazione. È in quest’ottica che l’Ente ravvisa nella rete lo strumento suscettibile di assicurare agli scali italiani il raggiungimento dei «target di sostenibilità e di competitività sullo scenario internazionale» e migliorare l’utilizzo dell’attuale capacità di traffico sul territorio, assecondando le potenzialità del mercato.

Secondo l’ENAC il *network* consente di gestire la crescente domanda delle compagnie aeree, in particolare per quegli aeroporti di medie-grandi dimensioni che già soffrono di vincoli strutturali che ne ostacolano l’espansione. Il ruolo di infrastrutture di supporto agli scali maggiori, in un sistema di ripartizione dei traffici per fronteggiare una domanda incrementale attesa nella prossima decade ⁽⁴⁴⁾, avrebbe poi l’indubbio vantaggio di garantire al territorio e ai suoi abitanti una reale accessibilità ⁽⁴⁵⁾.

5. *Le reti esistenti in Italia. Un modello da seguire* – Il legislatore italiano prevede la designazione delle reti aeroportuali tramite decreto ministeriale, in ragione dell’unicità della proprietà pubblica degli scali componenti la rete e in aderenza alla definizione di rete contenuta nella Direttiva n. 12 del 2009 ⁽⁴⁶⁾. Nulla impedisce, come in pratica si è verificato, che le reti si costituiscano anche in altro modo, attraverso operazioni societarie ordinarie e straordinarie previste dall’ordinamento per le società commerciali, in ragione della molteplicità dell’azionariato pubblico-privato dei gestori degli scali coinvolti.

La costituzione delle reti tramite decreto ministeriale è prevista dal Decreto-legge n. 1 del 2012, adottato in recepimento della legislazione europea che mira ad armonizzare la disciplina in materia di diritti aeroportuali ⁽⁴⁷⁾. La com-

⁽⁴³⁾ *Idem.*

⁽⁴⁴⁾ Come risulta dallo studio prospettico riportato nella Proposta di Piano del 2022, i risultati dello scenario *baseline* indicano una potenzialità di mercato in termini di numero di passeggeri pari a 232 milioni al 2025, 266 milioni al 2030 e 302 milioni al 2035. Rispetto al 2019, si stima una crescita che varia dal +20% al 2025 al +56,2% al 2035.

⁽⁴⁵⁾ ENAC, *Piano Nazionale Aeroporti, Proposta di Piano*, cit., 66 e 67.

⁽⁴⁶⁾ D.L. 24 gennaio 2012 n. 1, art. 74 commi 1 e 2, che ha recepito la Dir. 2009/12/CE.

⁽⁴⁷⁾ Si v. Dir. 2009/12/CE, nella quale i diritti aeroportuali sono individuati come «i

plexsa procedura di costituzione con decreto interministeriale è stata seguita, unico caso in Italia, per la Rete pugliese, designata con decreto n. 6 del 2018. La Rete pugliese è composta dai quattro scali della Regione, gestiti da un'unica società aeroportuale, partecipata quasi interamente dalla Regione medesima ⁽⁴⁸⁾.

In altri casi, la costituzione è avvenuta tramite l'acquisto di partecipazioni incrociate nella compagine azionaria delle società di gestione degli scali coinvolti, tramite aumenti di capitale o procedure di fusione per incorporazione. Un esempio è dato dalla Rete Toscana, costituita quando le due società di gestione degli aeroporti di Firenze e Pisa – Aeroporto di Firenze S.p.A. (AdF) e Società Aeroporto Toscano Galileo Galilei S.p.A. (SAT) – hanno perseguito un progetto di integrazione societaria, proprio al fine di massimizzare lo sviluppo del traffico dei due aeroporti, come ENAC, nel PNA del 2015, auspicava ⁽⁴⁹⁾. Per finalizzare la costituzione della rete, le due società hanno effettuato una fusione per incorporazione di AdF in SAT, al fine di giungere a una integrazione societaria con l'obiettivo di avere un'unica struttura proprietaria per i due scali che insistono nel medesimo bacino regionale ⁽⁵⁰⁾.

Altro esempio di integrazione societaria si è verificato nel caso della Rete Campana: alla fine del 2019 si è proceduto alla fusione per incorporazione della società Aeroporto di Salerno-Costa d'Amalfi S.p.A. (AdS) in GESAC S.p.A. (società di gestione dell'aeroporto di Napoli), che ha dato avvio al processo di integrazione gestionale ed operativa tra i due scali ⁽⁵¹⁾. Attraverso la descritta operazione, il Consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano S.c.a.r.l. è entrato nel capitale di GESAC con una quota del 5%, mentre il fondo 2i Aeroporti (F2i) ha diluito la propria partecipazione sociale dall'87% all'83%, a seguito di valutazioni sul rapporto di concambio azionario che sono state asseverate con le relative perizie.

Ulteriori modelli di costituzione sono stati seguiti per la creazione della Rete Lombarda – che nel PNA 2015 viene ritenuta «centrale nel macrobacino dell'area Nord-Ovest» ⁽⁵²⁾ e che nella Proposta di PNA viene definita come «la

prelievi riscossi dal gestore e pagati dall'utenza per recuperare i costi sostenuti per le infrastrutture ed i servizi aeroportuali».

⁽⁴⁸⁾ La Regione Puglia possiede il 99,59% delle azioni degli Aeroporti di Puglia S.p.A. Si v. ENAC, *Piano Nazionale Aeroporti, Proposta di Piano*, cit., 61. Questo, anche in ragione della complessità dell'iter di designazione delle reti aeroportuali tramite decreto interministeriale. Si v. il Decreto interministeriale 18 gennaio 2018 n. 6, 2-4, che dettaglia i numerosi atti del procedimento di designazione della Rete pugliese durato più di tre anni.

⁽⁴⁹⁾ Si v. ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti*, cit., 50 e 51. Si v. anche ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti, Proposta di Piano*, cit., 61.

⁽⁵⁰⁾ Gruppo Toscana Aeroporti, *Bilancio di esercizio 2015*, 7.

⁽⁵¹⁾ Si v. GESAC S.p.A., *Bilancio di esercizio 2019, Relazione sulla gestione*, 5.

⁽⁵²⁾ ENAC, *Piano Nazionale degli Aeroporti*, cit., 35.

seconda rete nazionale per numero di passeggeri (pari a 34,4 milioni nel 2019)» ⁽⁵³⁾ – costituita per attuare un piano di riqualificazione degli scali coinvolti e, soprattutto, per fronteggiare alcuni fenomeni di congestionamento particolarmente acuti ⁽⁵⁴⁾. La costituzione della Rete Lombarda è avvenuta gradualmente a partire dalla fine degli anni '80, quando sono state effettuate le prime operazioni di cessione e acquisizione di partecipazioni sociali che hanno portato all'ingresso della SEA S.p.A., società di gestione degli aeroporti milanesi, nel capitale azionario di SACBO S.p.A., con l'acquisizione da parte di SEA di una partecipazione del 20% nel capitale sociale dell'aeroporto bergamasco ⁽⁵⁵⁾. Nel corso degli anni, SEA ha progressivamente variato la sua quota di partecipazione in SACBO, ad oggi pari al 30,98%, mantenendo quindi il ruolo di azionista di maggioranza ⁽⁵⁶⁾. Le operazioni societarie condotte hanno consentito la costituzione e il rafforzamento della Rete lombarda, che persegue lo sviluppo contestuale dei tre aeroporti, ciascuno secondo una propria specializzazione e vocazione, mantenendo al contempo flessibilità operativa ⁽⁵⁷⁾. Questo, al fine di rendere i tre scali complementari nell'offerta di servizi alle comunità di riferimento, aumentando progressivamente le loro performance operative.

La tendenza attuale, confermata dal Progetto di PNA, mira a valorizzare l'infrastruttura nazionale in un'ottica di sviluppo strategico, finalizzato a rendere l'intero sistema aeroportuale nazionale innovativo e sostenibile ⁽⁵⁸⁾.

6. *Conclusioni* – La Proposta di PNA ravvisa nelle reti aeroportuali lo strumento più appropriato per conseguire migliori e più efficienti risultati in termini di sostenibilità e competitività dell'intero sistema aeroportuale. La rete mira a costruire rapporti sinergici e obiettivi condivisi tra gli scali di un medesimo

⁽⁵³⁾ *Idem.*

⁽⁵⁴⁾ Si v. SACBO S.p.A., *Bilancio di esercizio 2022*, 11.

⁽⁵⁵⁾ Si v. SEA S.p.A., *La Storia*, consultabile al link: <https://seamilano.eu/it/gruppo/gruppo-sea/storia>.

⁽⁵⁶⁾ Alla fine del 2008 tale partecipazione era pari al 49% del capitale sociale di SACBO. Al fine di dare attuazione all'allora vigente Piano Industriale 2009-2016, che prevedeva la dismissione di alcune partecipazioni azionarie, nel 2009 SEA ha ceduto il 19% delle proprie azioni a Credito Bergamasco, Unione Banche Italiane, Camera di Commercio Industria e Artigianato di Bergamo, Italcementi Fabbriche Riunite Cemento e Unione Industriali della Provincia di Bergamo, mantenendo però una quota superiore al 30% e conservando il ruolo di principale azionista dell'aeroporto di Orio al Serio. Si v. Eco di Bergamo, *Sea vende ai bergamaschi il 19% di Orio al Serio, 25 febbraio 2009*, consultabile al link https://www.ecodibergamo.it/stories/Cronaca/54658_sea_vende_ai_bergamaschi_il_19_di_orio_al_serio/.

⁽⁵⁷⁾ Si v. SACBO S.p.A., *Bilancio di esercizio 2022*, cit., 11.

⁽⁵⁸⁾ ENAC, *Piano Nazionale Aeroporti, Proposta di Piano*, cit., 51.

bacino regionale, per garantire una più razionale distribuzione del traffico aereo e una migliore sostenibilità economica, sociale e ambientale delle infrastrutture. Questo può valere per quelle di maggiori dimensioni, che possono usufruire degli scali minori per trasferire parte della domanda non più sostenibile, senza che questa venga dispersa a danno dell'economia del territorio e delle sue comunità, sia per le infrastrutture aeroportuali minori, che, attraverso l'adozione di economie di scala e di scopo, sono facilitate nel garantire una reale continuità aziendale.

Si è avuto modo di evidenziare che le reti ad oggi esistenti sono state costituite seguendo modalità e procedure diverse, tutte volte ad assicurare la creazione di un unico assetto di *governance*. Tale risultato può essere conseguito grazie a operazioni di natura societaria o attraverso l'adozione di provvedimenti normativi. Indipendentemente dalla soluzione adottata, non può non riconoscersi che le reti esistenti hanno favorito ritorni positivi per gli operatori del trasporto aereo, i passeggeri e le economie dei territori.