

**L'UTILIZZO DELLA INFRASTRUTTURA AEROPORTUALE:  
SLOT ALLOCATION \****Maria Piera Rizzo \*\**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La definizione di slot aeroportuale. – 3. La designazione di un aeroporto come coordinato. – 4. La figura del coordinatore di aeroporto tra diritto dell'Unione europea e disciplina interna. – 5. Criteri e principi applicabili all'attività di assegnazione delle bande orarie.

**1. – La disciplina della *slot allocation* <sup>1</sup>, elemento significativo nel quadro**

<sup>\*</sup> Relazione presentata al convegno "L'impresa aeroportuale a dieci anni dalla riforma del codice della navigazione: stato dell'arte" (Bergamo, 13 novembre 2015) e destinata ai relativi *Atti*, in corso di pubblicazione.

<sup>\*\*</sup> Professore ordinario di Diritto della navigazione presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> Per la definizione di *slot* (o bande orarie) e per una disamina della disciplina comunitaria della loro assegnazione v. i paragrafi che seguono. In materia la letteratura è assai ampia. Cfr., fra gli altri, GIARDINA, *La concorrenza nel trasporto aereo ed il problema della ripartizione delle bande orarie negli aeroporti*, in *Dir. comm. int.*, 1991, 513 ss.; DE CROO, *Slot Allocation. An Indispensable Evil*, in *Eur. Transp. Law*, 1993, 7 ss.; VAN MIERT, *Slot Allocation as an Instrument for Optimising Airport and en Route Capacity Utilization*, *ivi*, 13 ss.; BERNAUW, *Airport/Airspace Congestion and Slot Allocation*, *ivi*, 19 ss.; NAVEAU, *Airport Slots and Traffic Rights*, *ivi*, 61 ss.; LEVINE, *The U.S. Experience with Slot Allocation*, *ivi*, 69 ss.; BOUCKAERT, *Airport and en Route Slot Allocation*, *ivi*, 77 ss.; GIRARDI, COLETTA, *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, 43; SILINGARDI, MAFFEO, *Gli slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Torino, 1997; BELLAN, *Slot allocation: problematiche giuridiche*, in SILINGARDI, ANTONINI, FRANCHI, (a cura di), *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio* (atti del Convegno, Modena, 4 aprile 1997), 1998, 53 ss.; POZZI, *Il ritiro dello slot e della serie di slot nel reg. (Cee) n. 95/93*, in *Dir. trasp.*, 1999, 475 ss.; BIANCA, *Appunti sulla natura giuridica degli slots aeroportuali*, in ROMANELLI, TULLIO (a cura di), *Spunti di studio su: Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei*, Cagliari, 1999, 139 ss.; MAFFEO, *La riforma dell'art. 8.4 del reg. (Cee) n. 95/93*, in *Dir. trasp.* 2000, 711; ANTONINI, *La slot allocation: problemi giuridici*, in *Dir. trasp.* 2001, 321 ss.; MAFFEO, *La natura giuridica degli slot*, in *News Letter*, aprile/giugno 2003, 1 ss.; PURELLI, *La riforma del regolamento Cee 95/1993 per l'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti della Comunità europea*, in *Dir. turismo*, 2005, 379 ss.; VAGAGGINI, *Il regime giuridico di assegnazione delle bande orarie negli aeroporti comunitari. La disciplina sanzionatoria italiana: il decreto legislativo 4 ottobre 2007, n. 172*, in questa *Rivista*, VI/2008; PORTACCI, *La disciplina de-*



degli interventi normativi che l'Unione europea ha varato al fine di favorire l'esplicitarsi delle dinamiche concorrenziali, specialmente nel settore dei trasporti, è contenuta nel regolamento (Cee) n. 95/93 del Consiglio recante norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità, significativamente modificato dal regolamento Ce n. 793/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile <sup>2</sup>.

Preso atto del crescente squilibrio fra l'espansione del trasporto aereo in Europa e la limitata capacità delle infrastrutture aeroportuali, il legislatore co-

---

*gli slots aeroportuali*, in ZUNARELLI (a cura di), *Il diritto del mercato del trasporto*, Padova, 2008, 381 ss.; BUSTI, *Il riparto tra Stato e regioni delle competenze normative sugli aeroporti civili*, in questa *Rivista*, VI/2008; DEIANA, *Riflessioni sulla slot allocation*, in *Studi Economico-giuridici – Facoltà di Giurisprudenza*, 2005-2008, LXI. Napoli, 2009, 173 ss.; ID., *Slot Allocation*, in RIZZO (a cura di), *La gestione del traffico aereo: profili di diritto internazionale, comunitario ed interno* (atti del Convegno di studio di Messina del 5-6 ottobre 2007), Milano, 2009, 239 ss.; COLANGELO, *L'allocation degli slots. Regole e modelli*, Roma, 2009; BUSTI, *Slot vietato alla Regione Lombardia*, in *Regioni*, n. 3-4, 2009, 684 ss.; SIRACUSA, *La Corte costituzionale si pronuncia in materia di assegnazione degli slot aeroportuali* (nota a C. cost., 29 gennaio 2009 n. 18), in questa *Rivista*, VII/2009; MARINO, *Riparto Stato-Regione della potestà legislativa in materia di "trasporto aereo", coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuale* (nota a C. cost. 30 gennaio 2009 n. 18), in *Dir. trasp.*, 2009, 438 ss.; RIZZO, *Considerazioni a margine della disciplina dell'attività di coordinamento aeroportuale*, in *Studi in onore di Claudio Zanghi*, a cura di Lina Panella ed Ersilisagrazia Spatafora, Torino, 2011, 345 ss.; nonché in *Il trasporto aereo tra normativa comunitaria ed uniforme*, a cura di Tranquilli Leali e Rosafio, Milano, 2011, 568 ss.; CASANOVA, BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti. Infrastrutture ed accesso al mercato*, Milano, 2011, 298 ss.; GASPARI, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo. La slot allocation*, Torino, 2012; DEIANA, *Slot Allocation: riflessioni sulla riforma della normativa comunitaria*, in Alada en Cabo Verde, XXXVI Journadas latino-americanas de derecho aeronautico y espacial, Buenos Aires, 2013, 91 ss.; ID., *Considerazioni sul concetto e la natura giuridica degli slot aeroportuali*, in *La nueva ordenación del mercado de transporte*, a cura di Petit Lavall, Martinez Sand, Recaldo Castells, Madrid, 2013, 489 ss.; PETIT LAVALL, *La asignación de slots en la Unión Europea*, in *Dir. trasp.*, 2013, 5 ss.; GUERRERO *La proyectada regulación de los slots en la UE. Referencia especial al establecimiento de un mercado secundario de franjas horarias*, in *Dir. trasp.*, 2014, 135 ss.; DE LA TORRE MELÉENDEZ, *Asignación de franjas horarias en los aeropuertos en el derecho mexicano*, *ivi*, 167 ss.; MAFFEO, *Gli slot e il gestore aeroportuale*, *ivi*, 183 ss.; CRUZ MAYORGA TOLEDANO, *Los slots como objeto de negocio jurídico en la propuesta de Reglamento de asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea*, *ivi*, 185 ss.; OLMEDO PERALTA, *Asignación de slots y grupos de compañías aéreas; problemas de derecho de la competencia*, *ivi*, 201; PUETZ, *El slots como garantía en la emisión de deuda: balance de la experiencia cis y transatlántica*, *ivi*, 211 ss.; ROMUALDI, *Franjas horarias aeroportuarias: de la eficacia a la eficiencia de la norma*, *ivi*, 229 ss.; ROSSI, *Attribuzione delle bande orarie negli aeroporti europei: natura e negozi giuridici*, *ivi*, 239 ss.; DEIANA, *La natura giuridica degli slot aeroportuali*, in *Dir. trasp.*, 2014, 837 ss.; GUERRIERO, *Riflessioni sulla necessità di una valutazione uniforme degli slot*, in *Dir. trasp.*, 2015, 751 ss.

munitario ha adottato una disciplina uniforme volta a garantire che l'accesso agli aeroporti congestionati sia basato su norme imparziali, trasparenti e non discriminatorie, in guisa da evitare la ripartizione diseguale dei vantaggi derivanti dalla liberalizzazione dei traffici aerei e la distorsione della concorrenza fra i vettori<sup>3</sup>. Fenomeni, questi, gravemente lesivi dei principi che informano l'ordinamento dell'Unione europea, ma non di rado riscontrati nel quadro del meccanismo di attribuzione degli orari di atterraggio e di decollo utilizzato dagli Stati membri, adusi – prima dell'intervento del legislatore europeo – ad affidare alla compagnia di bandiera le attività tecniche per la fissazione degli orari in questione, limitandosi a ratificarne l'operato<sup>4</sup>. La vigente normativa impone invece allo Stato membro responsabile di un aeroporto congestionato di nominare un coordinatore, persona fisica o giuridica qualificata, alla quale viene demandata l'assegnazione delle bande orarie ai vettori richiedenti. Lo Stato che designa il coordinatore deve garantirne l'indipendenza, in particolar modo attraverso la separazione funzionale del soggetto da qualsiasi singola parte inte-

---

<sup>2</sup> Si osserva che, successivamente, la Comunità europea è intervenuta più volte (con i regolamenti n. 894/2002, n. 1554/2003 e, da ultimo, con il n. 545/2009), allo scopo di garantire che il mancato utilizzo delle bande orarie assegnate ai vettori aerei negli aeroporti comunitari, a seguito di gravi avvenimenti (rispettivamente, gli attentati terroristici dell'11 settembre del 2001 negli Stati Uniti, la guerra in Iraq e l'epidemia SAR, nonché da ultimo la crisi economica e finanziaria mondiale che ha colpito anche il mercato del trasporto aereo), non determinasse la perdita dei corrispondenti diritti in capo agli assegnatari (art. 10, par. 2, e 10 *bis* reg. Ce n. 95/93).

<sup>3</sup> V. il preambolo del regolamento Cee n. 95/93.

<sup>4</sup> Questa prassi non era esclusiva degli Stati comunitari, ma largamente diffusa (cfr. BELLAN, *Slot allocation*, cit., 53). Alla fissazione degli orari provvedevano i vettori stessi durante le conferenze orarie della IATA (*International Air Transport Association*); nei singoli Stati le necessarie attività tecniche erano espletate dalla compagnia di bandiera, e lo Stato successivamente confermava le decisioni dell'addetto alla *clearance* (v. in tema BELLAN, *op. loc. cit.*). Nel nostro Paese questo compito era quindi svolto da Alitalia che, nel novembre del 1996, venne giudicata responsabile di comportamenti abusivi nella allocazione degli *slot* dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Nell'imminenza della conclusione dell'istruttoria, l'Alitalia rimise il mandato relativo alla *clearance* aeroportuale al Ministero dei trasporti e della navigazione. La funzione venne così affidata, in via temporanea, alla (successivamente soppressa) Direzione generale per l'aviazione civile del Ministero in questione (Civilavia), ed, infine, ad un'associazione di vettori e gestori aeroportuali costituita *ad hoc*, Assoclearance (sulla quale v. *infra*, § 4), che la espleta tuttora. Sui caratteri e sui limiti del (ora superato) meccanismo, che si avvaleva per il coordinamento di soggetti (le compagnie di bandiera) privi del requisito della imparzialità, in quanto interessati, al pari degli altri vettori, ad accaparrarsi gli *slot* più redditizi, cfr., fra gli altri, SILINGARDI, MAFFEO, *Gli slot. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, cit., 4 s., 61 ss. 82 ss.; BELLAN, *op. cit.*, 53, 70 ss.

ressata all'accesso agli aeroporti, nonché la previsione di un appropriato sistema di finanziamenti che lo ponga al riparo da condizionamenti (art. 4, par. 1 e 2, regolamento Cee n. 95/93 testo vigente).

La figura del coordinatore è quindi lo strumento che l'ordinamento eurounitario ha individuato al fine di perseguire l'obiettivo della tutela della concorrenza tra i vettori nell'accesso alle infrastrutture aeroportuali e, di conseguenza, alle rotte. Benché la Comunità europea si sia avvalsa di un regolamento, ponendo quindi in essere una disciplina uniforme, alcuni margini di intervento residuano comunque in capo ai legislatori nazionali, attraverso i varchi lasciati aperti dalla stessa normativa comunitaria. Il regolamento, infatti, non individua un modello preferenziale per quanto riguarda la struttura che il coordinatore deve presentare, ma lascia gli Stati liberi di decidere se attribuire la funzione di coordinamento ad un organismo pubblico o affidarla invece ad un soggetto privato<sup>5</sup>, se del caso costituito *ad hoc*, garantendone la terzietà.

Invero, sugli ordinamenti interni, per la peculiare disciplina che essi assegnano a determinati istituti o figure, ricade non già (o non tanto) il compito di specificare la normativa comunitaria in materia di attribuzione delle bande orarie - che appare, in linea di massima, sufficientemente dettagliata e compiuta - quanto, piuttosto quello di rafforzare l'intensità valutativa, e quindi l'effettività, delle previsioni regolamentari in esame, modulando l'efficacia degli strumenti messi in campo in modo tale da realizzare al meglio i fini che l'Unione europea intende perseguire.

Ciò considerato, nel presente lavoro, definito lo *slot* (o banda oraria) e precisata la disciplina che presiede alla designazione di un aeroporto come coordinato, rivolgeremo la nostra attenzione alla figura del coordinatore ed alla connotazione che la stessa assume nell'ordinamento dell'Unione europea e, specialmente, in quello interno nel tentativo di cogliere i riflessi che, in forza della normativa (complessivamente) applicabile al soggetto, si determinano sull'attività di assegnazione delle bande orarie, sia sul piano del procedimento, sia sotto il profilo della tutela dei soggetti interessati, e quindi, dei rimedi di cui gli stessi sono legittimati ad avvalersi.

---

<sup>5</sup> Nello stesso senso il parere del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) sulla disciplina della *clearance* aeroportuale, trasmesso al Ministro dei trasporti e della navigazione in data 21 novembre, nonché la relazione annuale dell'AGCM per il 1997.

2. – Per banda oraria (*slot*) si intende «il permesso dato [...] 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». Tale definizione è contenuta nell'art. 1 del regolamento Ce n. 793/2004, che ha così sostituito la primigenia nozione di cui all'art. 2, lett. a), del regolamento Cee n. 95/93, ai sensi del quale la locuzione «banda oraria» identificava «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 regolamento in questione. La definizione di slot accolta nel regolamento Ce n. 793/2004 è stata ripresa pari pari nell'art. 2, par. 1, della proposta della Commissione di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti dell'Unione europea presentata in data 1 dicembre 2011 <sup>6</sup>.

Atteso che, allo scopo di conformarsi alla terminologia internazionale, il regolamento Ce n. 793/2004 utilizza i termini «aeroporto ad orari facilitati» e «aeroporto coordinato» in luogo delle locuzioni «aeroporto coordinato» e «aeroporto pienamente coordinato» impiegate nella formulazione originaria del regolamento Cee n. 95/93, la nozione di «banda oraria», diversamente che nel quadro del testo previgente, ci sembra venga in rilievo, ora, unicamente nel caso in cui per atterrare o decollare nell'aeroporto di interesse sia necessario che il vettore aereo o altro operatore di aeromobili abbia ottenuto l'assegnazione di uno *slot* da parte di un coordinatore <sup>7</sup> (c.d. aeroporto coordinato, già pienamente coordinato), e non anche nell'ipotesi in cui invece esista nell'aeroporto un mero rischio di congestione in alcune ore del giorno, periodi della settimana o dell'anno, risolvibile a norma dell'art. 2 lett. 1) <sup>8</sup> (aeroporto ad orari

<sup>6</sup> COM (2011) 827 def. La norma in questione è stata lasciata pressoché inalterata dal Parlamento.

<sup>7</sup> Ad esclusione dei voli di Stato, degli atterraggi di emergenza e dei voli umanitari. Tale definizione è contenuta nell'art. 1 del regolamento Ce n. 793/2004, che ha così sostituito la lett. g) del testo originario del regolamento Cee n. 95/93.

<sup>8</sup> Il rischio in questione è superato, eventualmente, grazie alla cooperazione volontaria tra vettori aerei e all'intervento del facilitatore degli orari, che viene nominato dallo Stato membro responsabile dell'aeroporto ad orari facilitati e che ha il compito di agevolare l'attività dei vettori che operano o intendono operare in tale aeroporto. Il facilitatore «consiglia i vettori aerei e raccomanda orari alternativi di arrivo e/o di partenza quando possono insorgere fenomeni di congestione» (art. 4, par. 4, del regolamento Cee n. 95/93 come sostituito).

facilitati, già aeroporto coordinato), né tantomeno qualora la capacità dell'aeroporto sia pienamente adeguata alle attività aeronautiche effettive o previste nel periodo considerato.

D'altronde, avendo il legislatore comunitario abbandonato la previgente definizione di banda oraria basata su un dato empirico<sup>9</sup> («tempo programmato di arrivo o di partenza disponibile o assegnato») e preferito porre l'accento sull'atto («permesso») del coordinatore che ammette il vettore all'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali (ai fini del decollo e dell'atterraggio), la banda oraria si identifica ora con il provvedimento autorizzatorio<sup>10</sup>, integrando una nozione tecnico-giuridica che, dunque, viene in rilievo ove si applica la normativa in questione, e quindi solo nel caso di aeroporto coordinato, posto che l'accesso alla struttura (unicamente) in tale ipotesi è subordinato ad un previo atto di assentimento del coordinatore.

La prospettata qualificazione dell'atto in questione come autorizzazione (e non già come concessione, come pure ipotizzato<sup>11</sup> non è da riconnettersi tanto alla considerazione della sussistenza in capo al richiedente di una situazione giuridica attiva, vale a dire la titolarità di una licenza d'esercizio valida rilasciata ai sensi del regolamento Ce n. 1008/2008; secondo i più recenti orientamenti dottrinali l'autorizzazione non va intesa, infatti, nel senso ranellettiano di atto tendente a rimuovere un limite all'esercizio di un diritto<sup>12</sup>, posto che «se nell'autorizzazione v'è una rilevanza delle posizioni giuridiche preesistenti (*id est*, nel nostro caso, la licenza d'esercizio) è (solo)<sup>13</sup> in termini di legittimazione (a chiedere, e ottenere, l'autorizzazione)»<sup>14</sup>, poten-

<sup>9</sup> Analogamente PORTACCI, *op. cit.*, 386.

<sup>10</sup> RIZZO, *Considerazioni a margine della disciplina dell'attività di coordinamento aeroportuale*, cit., 548 s.; PETIT LAVALL, *La asignación de slots en la Union Europea*, cit., 6; GUERRERO LEBRÓN *La proyectada regulación de los slots*, cit., 140.

<sup>11</sup> Cfr. Pozzi, *Il ritiro*, cit., 482; MAFFEO, *La riforma*, cit., 735.

<sup>12</sup> RANELLETTI, *Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1894, IV, 7 ss.

<sup>13</sup> Nostra aggiunta.

<sup>14</sup> CAPACCIOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Padova, 1980, 318; ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 58, 70. In tema di autorizzazioni, cfr., *ex multis*, SALVATORE, *Autorizzazione*, in *Enc. giur.*, Roma, IV, 1988; SANDULLI, *Il procedimento*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, tomo II, Milano, 2000, 1125, 1151 ss.; FRACCHIA, *Autorizzazioni amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Cassese, I, Milano, 2006, 598 ss.

do quest'ultima, che presenta margini di discrezionalità, anche intendersi come atto conformativo del diritto economico del privato imprenditore<sup>15</sup>. Il motivo per cui ci sembra che l'atto in questione sia un'autorizzazione è dato dal fatto che esso si inserisce nella sequenza di esercizio di un'attività economica la cui iniziativa muove dal privato, sia pure con il consenso dell'amministrazione esplicantesi nel rilascio degli atti abilitanti, mentre per il caso di concessione (specie di pubblici servizi) l'iniziativa è pubblica<sup>16</sup>. Queste conclusioni ci sembrano avvalorate dal fatto che negli aeroporti aperti al traffico aereo civile (che non sono coordinati), sia che facciano parte del demanio aeronautico, sia che si tratti di aeroporti privati autorizzati ai sensi dell'art. 694 c. nav. e adibiti dal gestore all'esercizio del traffico aereo (art. 697 c. nav.), gli aeromobili possono approdare, sostare e partire negli orari scelti dal vettore (o in quelli ad essi più vicini) nel mero rispetto delle condizioni per l'uso degli aeroporti e, in particolare, delle disposizioni previste dal regolamento di scalo (art. 699 c. nav., c. 1)<sup>17</sup>. Non a caso, chiunque sia abilitato al volo ha a disposizione l'intero sistema degli aeroporti civili demaniali<sup>18</sup>, la cui funzione, secondo autorevole dottrina<sup>19</sup>, costituisce «un tipico esempio di uso pubblico generale, ordinario, col-

<sup>15</sup> Per considerazioni analoghe in sede di distinzione fra autorizzazioni e concessioni cfr. SORACE, MARZUOLI, *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Torino, 1989, 280, 300.

<sup>16</sup> Per una disamina dei diversi orientamenti sulla natura giuridica delle bande orarie cfr. GASPARI, *Il diritto della concorrenza nel trasporto aereo*, cit., 125 ss.

<sup>17</sup> A norma dell'art. 699, comma 2, c. nav. gli aeromobili stranieri sono ammessi all'uso degli aeroporti nazionali a condizioni di reciprocità o quando ciò sia stabilito da convenzioni internazionali, salva la facoltà dell'Enac di rilasciare autorizzazioni temporanee.

<sup>18</sup> Al riguardo si osserva, però, che, a parte il caso degli aeroporti congestionati nei quali l'accesso è subordinato al previo ottenimento di una banda oraria, negli aeroporti ubicati in Italia (e, più in generale, nell'Unione europea), ulteriori limitazioni all'utilizzo delle infrastrutture aeroportuali possono discendere dall'applicazione di norme in materia di sicurezza (*safety e security*) e tutela dell'ambiente, nonché dalle disposizioni volte a regolamentare la distribuzione del traffico tra aeroporti che servono la stessa città o la medesima conurbazione (in relazione a quest'ultimo profilo v., fra gli altri, GALETTA, *Norme italiane sulla ripartizione del traffico aereo nel sistema aeroportuale di Milano, principio di proporzionalità e ripartizione di competenze fra organi*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2001, 152 ss.; DE PASQUALE, *La storia infinita dell'hub di Malpensa*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2001, 966 ss.; NASCIBENE, *Concorrenza e libera prestazione dei servizi nella regolamentazione dei sistemi aeroportuali e della ripartizione di traffico*, in *Giur. comm.*, 2003, 197 ss.). La materia è ora disciplinata dall'art. 19 del regolamento Ce n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità nel quale sono stati rifusi i regolamenti Cee n. 2407/1992, 2408/1992 e 2409/1992.

<sup>19</sup> Così CAPUTI JAMBRENGHI, *I beni pubblici e d'interesse pubblico*, in MAZZAROLLI, PERICU,

lettivo»; uso che si trasmuta, però, in “particolare” qualora insista su di una infrastruttura congestionata e, in ragione di ciò, non sia aperto a tutti i richiedenti, bensì solo a singole imprese autorizzate<sup>20</sup>, rispondenti ai criteri indicati nella disciplina eurounitaria di riferimento.

Negli aeroporti coordinati l'assentimento dello slot conferisce al vettore – e in tal senso si è espressa nel 2004 anche la Commissione – il “right to use” che comprende sia il “right of runway use” sia anche “elements concerning a variety of physical and technological resources”, di cui il vettore aereo si deve necessariamente avvalere per poter operare in un determinato aeroporto (“stand and apron capacity, terminal passenger capacity, Air Traffic Control capacity”). Il permesso dato al vettore non implica, infatti, la creazione di un bene immateriale di pubblica utilità (come l'emendamento recato dal Parlamento all'art. 10 della menzionata proposta di regolamento pure prevede), in quanto la situazione giuridica effettuale che ne deriva non può essere inclusa nella categoria dei beni immateriali, non potendo essa ricomprendere entità che beni non sono, quali i diritti e le situazioni giuridiche<sup>21</sup>. A parte tale considerazione, il presunto bene che si assume derivi dal permesso accordato dal coordinatore non presenterebbe comunque le caratteristiche tipiche del bene immateriale, vale a dire l'essere realizzazione di un apporto creativo<sup>22</sup> oggettivato esternamente attraverso un supporto fisico, corporale o energetico<sup>23</sup>; la riproducibilità e quindi la possibilità di circolare in un numero indefinito di esemplari; l'indistruttibilità; la possibilità di un contemporaneo integrale godimento<sup>24</sup>; anzi è proprio l'assenza di quest'ultimo connotato che impone una regolazione dell'accesso all'uso della infrastruttura aeroportuale. Né si comprende quale sarebbe la relazione tra il titolare ed il suddetto bene nei casi (non rari, ad es. ri-

ROMANO, ROVERSI MONACO, SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, I, Bologna, 1998, 1082, 1139.

<sup>20</sup> Cfr. CAPUTI IAMBRENGHI, *Beni pubblici (uso dei)*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, 1987, 304 ss. 308, per il quale si deve distinguere a seconda che gli usi pubblici “si svolgano da parte dei cittadini uti universi, ovvero uti singuli. Uso, dunque, generale o collettivo allorché attuato da tutti i consociati in maniera impersonale, secondo la regola della paritarietà più assoluta in via di principio. Uso individuale o particolare se realizzato dal cittadino come individuo, titolare di una situazione soggettiva differenziata e qualificata”.

<sup>21</sup> ARE, *Beni immateriali (a) Diritto privato*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 244, 249.

<sup>22</sup> MESSINETTI, *Beni immateriali (I Diritto privato)*, in *Enc. giur.*, Roma, V, 1

<sup>23</sup> ARE, *Beni immateriali*, cit., 252.

<sup>24</sup> ARE, *Beni immateriali*, cit., 252 ss.; MESSINETTI, *Beni immateriali*, cit., 1 ss.



tardo) in cui lo stesso non sia goduto dal soggetto autorizzato, ma legittimamente “consumato” da altri. Da ultimo si osserva che la configurazione della situazione giuridica che assiste il vettore autorizzato come diritto di uso nei termini sopraindicati non appare ostativa alla possibilità che la presentata proposta di regolamento pure contempla, e cioè che lo slot venga trasferito o scambiato fra due vettori aerei con o senza corrispettivo in denaro o di altro tipo (art. 13, lett. b). A differenti conclusioni si giungerebbe ove il permesso fosse ascritto alla categoria delle concessioni, di cui si tende a dare in dottrina una lettura restrittiva, ricomprendendovi solo “quei provvedimenti che riguardano beni della vita che non possono formare oggetto di atti di autonomia privata in quanto riservati a pubblici poteri e sono rivolti ad ammettere soggetti diversi dall'amministrazione al godimento di questi beni attraverso un'attribuzione patrimoniale in ordine alla quale il privato non solo non ha situazioni soggettive riconosciute ma neppure poteri materiali riconoscibili”<sup>25</sup>.

3. – Come già osservato, con l'adozione del regolamento Cee n. 95/93, più volte modificato, la Comunità europea ha inteso assicurare il rispetto della parità di trattamento fra i vettori nell'accesso alle rotte comunitarie e, quindi, al mercato del trasporto aereo. Tale obiettivo è perseguito attraverso una puntuale disciplina che, da un lato, subordina a precise condizioni la designazione di un aeroporto come coordinato<sup>26</sup>, in modo da limitare l'operatività del regime di assegnazione delle bande orarie solo ove ciò si renda strettamente necessario<sup>27</sup>, dall'altro impone allo Stato membro che abbia qualificato un aeroporto come coordinato di nominare un coordinatore che sia dotato delle necessarie competenze tecniche e che dia idonee garanzie di terzietà.

<sup>25</sup> ORSI BATTAGLINI, *Autorizzazione amministrativa*, cit., 63 s., il quale rinvia a GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1970, 1163 e a VILLATA, *Autorizzazioni amministrative e iniziative economica privata*, Milano, 1974, 68. In tema di concessioni amministrative cfr., *ex multis*, SILVESTRI, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1964, 370 ss.; D'ALBERTI, *Concessioni amministrative*, in *Enc. giur.*, VIII, Roma, 1988; SORACE, MARZUOLI, *Concessioni amministrative*, cit., 280 ss.; SANDULLI, *Il procedimento*, cit., 1126 ss.

<sup>26</sup> La rigorosa predeterminazione dei presupposti preclude allo Stato ogni valutazione di tipo discrezionale. In tal senso, sia pure con riguardo al testo originario del regolamento in esame, SILINGARDI, MAFFEO, *Gli slots*, cit., 15.

<sup>27</sup> Infatti l'assegnazione dello slot non è la regola, bensì l'eccezione. «Il principio è quello della libera scelta, da parte del vettore, dell'orario di atterraggio e di decollo»: così BELLAN, *op. cit.*, 64.

Ai sensi dell'art. 3 del regolamento Cee n. 95/93, come modificato, lo Stato membro è obbligato a designare un qualsiasi aeroporto come coordinato esclusivamente nei casi ivi previsti<sup>28</sup>, mentre, di contro, è tenuto ad astenersi dall'attribuire una tale qualifica al di fuori delle ipotesi specificate nella disposizione medesima. Tale ultima previsione è stata introdotta dall'art. 1 del regolamento Ce n. 793/2004, presumibilmente al fine di evitare che lo Stato possa abusare del suo potere di designazione, limitando così arbitrariamente la piena esplicazione della concorrenza fra i vettori.

Lo Stato membro responsabile dell'aeroporto provvede a designarlo come coordinato (per i pertinenti periodi temporali) quando presenti problemi di capacità per almeno una stagione di traffico e le insufficienze siano talmente gravi da provocare inevitabilmente rilevanti ritardi, né sia possibile risolvere tali problemi in tempi brevi (art. 3, § 5). In circostanze eccezionali, gli Stati membri possono designare gli aeroporti come coordinati per il periodo appropriato (art. 3, § 6).

La designazione è l'atto conclusivo di un procedimento che si apre con un'accurata analisi della capacità dell'aeroporto, effettuata dall'ente di gestione o da altri enti competenti, disposta dallo Stato d'ufficio, ove ne ravvisi la necessità, oppure su richiesta dei vettori aerei che rappresentino più della metà dell'attività di un aeroporto, o dell'ente di gestione, o della stessa Commissione europea qualora siano emerse carenze di capacità che pregiudicano l'efficienza dell'aeroporto o limitano o precludono ai nuovi arrivi l'accesso alle infrastrutture aeroportuali (art. 3, § 3).

Nel nostro ordinamento spetta all'Enac, l'Ente nazionale per l'aviazione civile, unica autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile (art. 687 c. nav.), la designazione degli aeroporti da sottoporre a coordinamento ai sensi del regolamento Cee n. 95/93, come successivamente modificato e integrato<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Sulla obbligatorietà di tale designazione in presenza delle condizioni di cui all'art. 3, § 3 del regolamento in esame v. PORTACCI, *op. cit.*, 392.

<sup>29</sup> Cfr. Contratto di programma (art. 4, § 1, lett. j) tra il Ministro dei trasporti (di concerto con i Ministri dell'economia e della difesa) e l'Enac (approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) con deliberazione n. 117 del 9 novembre 2007 (G.U. n. 30 del 5 febbraio 2008). L'Enac è stato altresì designato organismo responsabile dell'applicazione del regolamento Ce n. 793/2004 e dell'irrogazione delle sanzioni previste all'art. 4 (art. 3, d. lg. 4 ottobre 2007, n. 172, in *GURI* n. 244 del 19 ottobre 2007).

A norma dell'art. 6 del regolamento *de quo*, lo Stato membro competente garantisce che due volte l'anno siano definiti i parametri di coordinamento<sup>30</sup>, che sono trasmessi al coordinatore dell'aeroporto in tempo utile per potersene avvalere in sede di assegnazione iniziale delle bande orarie, nella prospettiva delle conferenze di programmazione degli orari. Spetta al Comitato di coordinamento, di cui all'art. 5 del novellato regolamento, proporre le variazioni dei parametri di coordinamento. In Italia tali proposte sono presentate all'Enac rappresentato dal Dirigente della Direzione aeroportuale interessata, al quale è demandato il rilascio del nulla osta che deve intervenire in tempo utile per le Conferenze degli orari in seno alla IATA<sup>31</sup>.

Oltre ai vettori aerei e ai coordinatori, alle Conferenze IATA partecipano anche i facilitatori degli orari, figura introdotta nell'Unione europea dal regolamento Ce n. 793/2004, che svolge ora negli aeroporti ad orari facilitati il compito che, nel quadro del previgente regime, spettava pur sempre al coordinatore, di facilitare l'attività dei vettori che utilizzano o intendono utilizzare un aeroporto che non presenti insuperabili problemi di congestione<sup>32</sup>.

4. – Il coordinatore, che espleta le proprie funzioni unicamente negli aeroporti coordinati, è l'unico responsabile dell'assegnazione delle bande orarie, attribuite nel rispetto della procedura di cui all'art. 8 del regolamento (Cee) n. 95/93 novellato. Lo Stato che lo nomina<sup>33</sup> è tenuto a garantire che il coordi-

<sup>30</sup> Nella circolare Enac del 24 agosto 2009, n. EAL-18 si dà la seguente definizione di «parametri di coordinamento»: per tali si intende «l'espressione in termini operativi di tutta la capacità disponibile per l'assegnazione di bande orarie in un aeroporto comunitario, in corrispondenza di tutti i fattori tecnici, operativi e ambientali che incidono sulle prestazioni dell'infrastruttura aeroportuale e dei suoi vari sottosistemi».

<sup>31</sup> IATA è acronimo di *International Air Transport Association* istituita nel 1945 a L'Avana, in sostituzione della precedente *International Air Traffic Association*. Essa associa circa duecentotrenta vettori aerei che rappresentano il novantatré per cento del traffico aereo internazionale di linea. La IATA ha sviluppato (e periodicamente aggiorna) le *Worldwide Scheduling Guidelines* (WSG), una raccolta completa di *recommended procedures and priorities* che servono da guida nella allocazione degli *slot* negli aeroporti congestionati su basi eque, trasparenti e non discriminatorie (cfr. il sito della IATA, WWW.IATA.ORG). Due volte l'anno la IATA organizza la *Schedules Conference* (SC) nella quale i vettori ed i coordinatori si incontrano per mettere a punto i necessari aggiustamenti negli orari.

<sup>32</sup> In particolare, a norma dell'art. 4, § 4, il facilitatore consiglia i vettori aerei e raccomanda orari alternativi di arrivo e/o di partenza quando possono insorgere fenomeni di congestione.

<sup>33</sup> Ai sensi del novellato art. 4, § 1, del regolamento Cee n. 95/93 «Lo Stato membro responsa-

natore agisca ai sensi del pertinente regolamento in maniera imparziale, non discriminatoria e trasparente (art. 4 § 2, lett. c) e § 5).

Com'è noto, nel nostro Paese il coordinamento è affidato all'«Associazione italiana gestione clearance e slots» (Assoclearance), costituita in Roma il 25 luglio 1997 da vettori aerei e gestori aeroportuali, il cui statuto, all'art. 2, lett. a) (testo originario)<sup>34</sup>, sanciva che l'associazione, senza fini di lucro, aveva per scopo «lo svolgimento, su incarico dello Stato Italiano, delle attività ed i compiti attribuiti al coordinatore» dal regolamento Cee n. 95/93 «per tutti gli aeroporti italiani designati come “coordinati” o “pienamente coordinati”».

Con decreto n. 44 del 4 agosto 1997 il Ministro dei trasporti e della navigazione, rilevato che il regolamento comunitario imponeva che il coordinamento aeroportuale fosse demandato ad un soggetto «che agisca in modo indipendente dai singoli vettori e gestori aeroportuali», in considerazione delle garanzie di neutralità e trasparenza assicurate dallo statuto e dal codice di condotta di Assoclearance, incaricava la neocostituita Associazione del coordina-

---

bile di un aeroporto ad orari facilitati o un aeroporto coordinato provvede a nominare una persona fisica o giuridica qualificata rispettivamente in qualità di facilitatore degli orari o in qualità di coordinatore dell'aeroporto previo parere dei vettori aerei che usano regolarmente l'aeroporto, delle organizzazioni che li rappresentano e dell'ente di gestione dell'aeroporto e del comitato di coordinamento, sempreché esista». Questo c.d. parere doveva rappresentare una forma di partecipazione definibile come valutativa. In realtà, invece, nel sistema italiano, ove con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione n. 44/1997, sentiti i vettori, il coordinamento è stato affidato ad Assoclearance, un'associazione fra gestori di aeroporti e compagnie di navigazione aerea, il Presidente dell'Associazione, al quale compete di adottare le decisioni relative allo svolgimento dei compiti attribuiti al coordinatore e al facilitatore degli orari (art. 10, § 2, lett. b, dello statuto), è eletto dall'assemblea, e pertanto la partecipazione di cui sopra è stata trasformata in una partecipazione organica. Quanto al comitato di coordinamento, che deve essere costituito negli aeroporti coordinati, la sua composizione e le sue funzioni sono disciplinate dall'art. 5 del regolamento *de quo*. Al riguardo va osservato che, mentre nella versione in lingua italiana la norma esaminata dispone che lo Stato membro «provvede a nominare», nell'omologo testo in lingua inglese e in quello in lingua francese la formulazione differisce lievemente (rispettivamente, «The Member State [...] shall ensure the appointment» e «L'Etat membre [...] veille à la nomination»). In relazione alla versione non emendata dell'art. 4, § 1, era stata avanzata la tesi secondo la quale lo Stato non sarebbe tenuto a nominare il coordinatore, bensì ad assicurare che si provveda alla nomina, ferma restando la sua diretta partecipazione nell'*iter* deliberativo (in tal senso SILINGARDI, MAFFEO, *Gli Slots*, cit., 22; per considerazioni analoghe BELLAN, *op. cit.*, 68 s.), interpretazione che, ove accolta anche in relazione al testo vigente, consentirebbe di conciliare meglio i significati desumibili dalle differenti versioni linguistiche.

<sup>34</sup> È ormai in vigore una versione emendata sulla quale v. *infra* nel testo e nelle note 36 e 42.

mento nell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti italiani designati come coordinati o pienamente coordinati <sup>35</sup>.

Il nuovo statuto di Assoclearance, approvato nel 2009 dall'Assemblea degli associati <sup>36</sup> e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti <sup>37</sup> – adeguandosi alla nuova terminologia accolta nel regolamento Ce n. 793/2004 ed alle modifiche recate all'ordinamento amministrativo della navigazione aerea dalla recente riforma della parte aeronautica del codice della navigazione <sup>38</sup> – precisa che l'Associazione è dotata di personalità giuridica (art. 1) <sup>39</sup> e, su incarico dello Stato italiano e nell'ambito dei compiti di vigilanza dell'Enac, ha per scopo lo svolgimento delle attività e dei compiti attribuiti al coordinatore e al facilitatore dal regolamento Cee n. 95/93 – e successive modifiche ed integrazioni – e dal decreto ministeriale n. 44/T del 1997, per tutti gli aeroporti italiani designati come facilitati o coordinati (art. 2, lett. a) <sup>40</sup>. Come già nel previgente statuto, la norma, alla lett. b), prevede che l'ente persegue la finalità della gestione della *clearance* aeroportuale <sup>41</sup> e delle bande orarie in tutto il territorio

---

<sup>35</sup> Così il preambolo del d.m. n. 44/T del 1997. Invero, si può concordare sulla realizzazione tramite la disciplina di cui al testo della garanzia della neutralità intesa come imparzialità, meno su quella della terzietà, dato che la scelta del Presidente di Assoclearance proviene da un organo collegiale ove sono rappresentati i soggetti interessati dal coordinamento, per quanto il Presidente «deve essere persona [...] non dipendente dai gestori o dai vettori né legato agli uni o agli altri da rapporti di consulenza e/o di qualsiasi genere» (art. 10, § 1, dello statuto). In questo caso, quindi, il requisito della neutralità e della terzietà appare realizzato piuttosto mediante la formula organizzativa dell'autoamministrazione.

<sup>36</sup> Assemblea del 21 luglio 2009. Il testo del nuovo statuto e del codice di condotta approvati contestualmente si rinviengono sul sito internet di Assoclearance ([www.assoclearance.it](http://www.assoclearance.it)).

<sup>37</sup> Parere favorevole del 31 luglio 2009.

<sup>38</sup> Realizzata con d. lg. 9 maggio 2005 n. 96 e d. lg. 15 marzo 2006 n. 151.

<sup>39</sup> Nella formulazione originaria della norma non vi era alcun riferimento alla soggettività dell'associazione.

<sup>40</sup> Atteso che con il d. m. n. 44/T del 1997 è stato demandato ad Assoclearance «il coordinamento nell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti italiani designati come coordinati o pienamente coordinati» (art. 1), ne discende che, a seguito delle modifiche recate dal regolamento Ce n. 793/2004 al regolamento Cee n. 95/93 e in assenza di una diversa disposizione ministeriale, essa riveste ora sia la qualità di facilitatore degli orari negli aeroporti ad orari facilitati sia quella di coordinatore negli aeroporti congestionati. Pertanto correttamente il novellato statuto di Assoclearance riconnette direttamente al d. m. n. 44/T del 1997 la qualità di facilitatore degli orari dell'Associazione. Tale interpretazione trova piena conferma nella circolare Enac 24 agosto 2009 n. EAL – 18.

<sup>41</sup> Oltre al compito principale di «svolgere l'attività (tecnica) di coordinamento delle bande orarie e di controllo dell'effettivo utilizzo di queste da parte dei vettori, nel rispetto della normativa

nazionale precisando, in aggiunta, che tale attività potrà essere espletata, «eventualmente, su altri aeroporti al di fuori del territorio nazionale».

Nel nostro ordinamento, quindi, la libertà di scelta fra una struttura pubblica ed un soggetto privato, che il legislatore comunitario ha inteso fare salva, è stata esercitata optando per un'associazione privata fra gestori di aeroporti e vettori aerei<sup>42</sup>, rilevata la sua rispondenza ai requisiti richiesti dal regolamento *de quo* e la sua idoneità ad operare nel pieno rispetto dello stesso.

Non è affatto inconsueto ormai che la cura di interessi pubblici venga affidata a soggetti privati<sup>43</sup>, come tali estranei all'organizzazione amministrativa, ma chiamati, in forza di un titolo giuridico, a perseguire con la propria azione interessi riconosciuti come pubblici<sup>44</sup>. Invero, l'esercizio privato di funzioni e servizi pubblici non presenta più il carattere della eccezionalità ma, al contrario, sembra essere «divenuto uno strumento "ordinario" di cura dell'interesse generale»<sup>45</sup>.

A nostro avviso, l'attività di coordinamento, di cui ci stiamo occupando, integra appunto un'ipotesi di esercizio privato di una pubblica funzione<sup>46</sup>. In-

---

comunitaria<sup>46</sup>, Assoclearance è tenuta a partecipare alle conferenze IATA, fornire informazioni, collaborare con le società di gestione aeroportuale. Così Cons. Stato sez. VI, 22 novembre 2004 n. 7662, in *Dir. trasp.*, 2006, 511, con nota di PURELLI, *Assegnazione degli slot ai vettori richiedenti senza previa verifica dell'eventuale esistenza di situazioni di controllo tra più vettori*, 515 ss.

<sup>42</sup> A norma dell'art. 5, § 1, dello statuto di Assoclearance come novellato «Il diritto di aderire all'Associazione in qualità di associato, in forma individuale e previa domanda di adesione e verifica del possesso dei requisiti da parte del Consiglio Direttivo, spetta a: a) i gestori di aeroporti italiani coordinati o facilitati; b) i vettori aerei che esercitano servizi aerei sugli aeroporti italiani coordinati o facilitati, i quali siano: 1. vettori aerei comunitari in possesso di regolare e valida licenza di esercizio ai sensi del Regolamento Ce 1008/08; 2. vettori aerei non comunitari, nei cui Paesi di appartenenza sia espressamente riconosciuto ai vettori comunitari, e da essi di fatto esercitabile, il diritto di partecipazione all'organismo preposto alla gestione degli slots».

<sup>43</sup> Sulle ragioni che hanno spinto le pubbliche amministrazioni, a partire dal 1990, a ricorrere all'*outsourcing* con sempre maggiore frequenza cfr. DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Cassese, III, Milano, 2006, 2296, 2297.

<sup>44</sup> Cfr. COCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, VI aggiornamento, Milano, 2002, 75, 108 ss. V. pure DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa*, Padova, 2000, 3 ss. e *passim*.

<sup>45</sup> Così DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, cit., 2297. In tema di esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi v. pure AZZENA, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, 165 ss.

<sup>46</sup> Ipotizzano una tale qualificazione, pur senza approfondire la questione, SILINGARDI,

fatti, seppure non si ritenesse decisiva ai fini della qualificazione in tal senso la considerazione che l'attività in questione mira a soddisfare la sicurezza del traffico aereo<sup>47</sup>, fine essenziale dello Stato nella cui competenza legislativa esclusiva essa ricade (art. 117, par. 1, lett. h)<sup>48</sup>, depone decisamente a favore di una tale configurazione il fatto che il coordinamento si estrinseca in un complesso di attività organizzato per l'esercizio di un potere pubblicistico dello Stato medesimo e, quindi, secondo autorevole dottrina<sup>49</sup>, di una pubblica funzione, e non appare preordinato alla prestazione di utilità e, pertanto, di un servizio. Sia pure ai soli effetti della legge penale, il nostro legislatore sembra aver accolto la enunciata nozione di «funzione amministrativa» laddove precisa

---

MAFFEO, *op. cit.*, 32 s.; BIANCA, *op. cit.*, 146 ss. Decisamente in tal senso RIZZO, *Considerazioni*, cit., 554 ss.; GUERRERO LEBRÓN, *La proyectada*, cit., 140. Sulla nozione di funzione pubblica cfr., fra gli altri, BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1952, 118 ss.; ZANOBINI, *Amministrazione pubblica. Nozione e caratteri generali*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, 233 ss.; BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969; CARNEVALE VENCHI, *Contributo allo studio della nozione di funzione pubblica*, Padova, I, 1969 e II, 1974; SEVERI, *Funzione pubblica*, in *Dig. disc. pub.*, VII, 1991, 69 ss.; BENVENUTI, *Funzione. Teoria generale*, in *Enc. giur.*, XVI, 1989; MARONGIU, *Funzione amministrativa*, *ivi*; NAPOLITANO, *Funzioni amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Cassese, III, Milano, 2006, 2631 ss.; per la distinzione fra funzione pubblica e servizio pubblico v. specificamente MIELE, *Funzione pubblica*, in *Nov.mo dig. it.*, VII, 1957, 686; GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1988, 454 ss.; CAIA, *Funzione pubblica e servizio pubblico*, in *Diritto amministrativo*, cit., 893 ss.; nonché CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2006, 228 ss.

<sup>47</sup> La tutela della sicurezza della navigazione si basa non solo su norme di rango legislativo, ma, *ante omnia*, sull'art. 2 della Costituzione che garantisce i diritti della persona: in tal senso v. TURCO BULGHERINI, *Sicurezza della navigazione*, in *Enc. dir.*, XLII, Milano, 1990, 461 ss. Cfr. pure C. cost., 28 dicembre 1962, n. 124, ove il diritto costituzionalmente garantito alla sicurezza della persona è considerato prevalente rispetto al diritto di sciopero, che gode anch'esso di tutela nella Costituzione (art. 40).

<sup>48</sup> Cfr. C. cost., 30 gennaio 2009, n. 18, nella quale si afferma che «Dall'esame della normativa comunitaria e di quella interna di attuazione emerge che la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma secondo, lettere e ed h, Cost.)». In merito alla sentenza in questione si segnalano le note di BUSTI, *Slot vietato alla Regione Lombardia*, cit., 684 ss.; SIRACUSA, *La Corte costituzionale si pronuncia in materia di assegnazione degli slot aeroportuali*, cit.; MARINO, *Riparto Stato-Regione della potestà legislativa in materia di "trasporto aereo", coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuale*, cit.

<sup>49</sup> Per tale distinzione fra pubblica funzione e servizio pubblico cfr. MIELE, *op. cit.*, 687; nello stesso senso SEVERI, *op. cit.*, 70.

che la stessa appare caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo estrinsecarsi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi (art. 357 c.p., secondo comma), mentre il servizio pubblico si connota per la mancanza dei poteri tipici di quest'ultima (art. 358 c.p., secondo comma) <sup>50</sup>.

I poteri autoritativi, infatti, non sono solo i poteri coercitivi, ma rientrano nella nozione «anche tutte quelle attività che sono comunque esplicazione di un potere pubblico discrezionale nei confronti di un soggetto che si viene a trovare così su un piano non paritetico – di diritto privato – rispetto all'autorità che tale potere esercita» <sup>51</sup>. E, come meglio vedremo nel prosieguo, Asso-clearance dispone di siffatti poteri.

Quanto al titolo, sempre necessario per legittimare un soggetto privato all'esercizio di una funzione pubblica (come pure di un servizio pubblico) <sup>52</sup>, l'Associazione è stata incaricata del coordinamento aeroportuale in forza del più volte citato d. m. n. 44/T del 1997 emanato in attuazione del regolamento Cee n. 95/93 (art. 4), che costituisce senz'altro titolo idoneo a legittimarne <sup>53</sup>, ed al

---

<sup>50</sup> Nel senso che la qualifica di pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 357 c.p. «va riconosciuta a tutti soggetti che, pubblici dipendenti o semplici privati, quale che sia la loro posizione soggettiva, possono e debbono, nell'ambito di una potestà regolata dal diritto pubblico, formare e manifestare la volontà della P.A., ovvero esercitare poteri autoritativi o certificativi» cfr. Cass. pen., sez. VI, 4 luglio 1997, n. 7972, in *dejure.giuffre.it*; e nello stesso senso già Cass., sez. un., 11 luglio 1992, Delogu e altro, massima in *dejure.giuffre.it*; da ultimo v. pure Cass. pen., sez. VI, 15 gennaio 2010, n. 6427, in *dejure.giuffre.it*. Sulle nozioni di pubblico ufficiale e di incaricato di pubblico servizio cfr., da ultimo, ROMANO, *Sulla nozione giuridica di "servizio pubblico"*, in *Studi in onore di Antonino Metro*, tomo V, Milano, 2009, 371, ss.; PERRICCIUOLO, *I criteri di attribuzione della qualifica pubblicistica al privato concessionario*, in *Giur. merito*, 2010, 2, 465 ss.; CATENACCI, *Le qualifiche di pubblico ufficiale ed incaricato di pubblico servizio*, in *Reati contro la pubblica amministrazione e contro l'amministrazione della giustizia*, a cura di Catenacci, rist. agg., Torino, 2016, 21 ss.

<sup>51</sup> Così, in tema di nozione di pubblico ufficiale, Cass., sez. un., 11 luglio 1992, di cui si cita nel testo la massima rinvenibile in *Giust. pen.*, 1993, II, 305.

<sup>52</sup> Nel senso che l'esercizio di una pubblica funzione o di un pubblico servizio possono essere legittimati da una pluralità di titoli (provvedimenti amministrativi, atti di natura consensuale, la stessa legge), cfr. DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, cit., 2300 s.

<sup>53</sup> Il decreto in questione non è di agevole qualificazione. BUSTI (*Il riparto tra Stato e regioni delle competenze normative sugli aeroporti civili*, cit.) correttamente osserva che esso non presenta i requisiti richiesti ai fini dell'integrazione della forma regolamentare di cui all'art. 17, § 3 e 4 della legge del 23 agosto 1988 n. 400 (intitolata «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»); infatti non reca la denominazione di «regolamento», non è



contempo a renderne doveroso<sup>54</sup>, l'esercizio. Si tratta perciò di un'attività pubblica<sup>55</sup> disciplinata sia dalla normativa comunitaria di riferimento, sia dai criteri e principi di cui all'art. 1, comma 1, della legge del 7 luglio 1990 n. 241<sup>56</sup>.

A norma dell'art. 8 del novellato regolamento Cee n. 95/93, il coordinatore provvede ad assegnare le serie di bande orarie<sup>57</sup> ai vettori richiedenti, prelevandole dall'apposito *pool* (art. 10) che contiene tutte le bande non attribuite ai sensi dell'art. 8, § 2 e 4<sup>58</sup> e quelle che si sono venute a creare a seguito di un aumento o di un più razionale utilizzo della capacità dell'aeroporto. In deroga

---

stato adottato previo parere del Consiglio di Stato, né sottoposto al visto e alla registrazione della Corte dei conti e neppure è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, requisiti richiesti dal par. 4 dell'art. 17 sopra citato. Inoltre, con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità allo stesso sottordinate, quando la legge espressamente conferisca loro tale potere (art. 17, § 3), conferimento che nel caso di specie non sembra sussistere (nel senso che non si tratta di un potere di carattere generale, spettante al ministro in quanto tale nelle materie che rientrano nelle attribuzioni del relativo ministero: CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., 16 s.). Se l'atto in questione non presenta i connotati di un regolamento, ben potrebbe però configurarsi come un provvedimento amministrativo che investa il privato dell'esercizio di una pubblica funzione (cfr., in generale, DE LEONARDIS, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e pubblici servizi*, cit., 2300 s.). La Consulta (C. cost. 21 maggio 2001, n. 157, in *Giur. cost.*, 2001, 3) ha precisato che «rientra in una scelta discrezionale del legislatore consentire che talune funzioni, obiettivamente pubbliche, possano essere svolte anche da soggetti privati che abbiano una particolare investitura da parte della pubblica amministrazione, in relazione al servizio svolto». Nel caso di specie, il legislatore comunitario ha lasciato gli Stati liberi di scegliere come coordinatore un soggetto pubblico o uno privato (art. 4, reg. Cee n. 95/93), opzione esercitata in favore di Assoclearance con il d. m. n. 44/T del 1997.

<sup>54</sup> Secondo AZZENA, *Esercizio privato di pubbliche funzioni e di pubblici servizi*, cit., 179 «è ragionevole ritenere che l'attività si caratterizzi come pubblica in quanto doverosa nel suo esercizio; il che comporta che venga demandata a un soggetto, in genere persona giuridica (o anche fisica, purché non determinata) appositamente creata o comunque la cui esistenza è assicurata». Al riguardo si osserva che Assoclearance è stata costituita proprio allo scopo dello «svolgimento, su incarico dello Stato italiano, delle attività e dei compiti attribuiti al "coordinatore" dal reg. 95/93». L'esercizio dei compiti per quali l'ente è stato costituito è doveroso, tant'è che ove l'Associazione non sia in grado di assicurarne l'espletamento, oppure non svolga il proprio compito secondo criteri di neutralità e trasparenza, il Ministro competente, che sulla stessa esercita poteri di controllo, potrà revocare l'incarico affidatole (art. 7, d. m. n. 44/T del 1997).

<sup>55</sup> Che l'attività in questione presenti carattere pubblico è pacifico in giurisprudenza; infatti, con riguardo al diniego di assegnazione di *slot* aeroportuali, tanto il Tar Lazio (sez. terza *ter*, 28 febbraio 2008, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)) quanto il Consiglio di Stato (sez. VI, 10 febbraio 2010 n. 681, *ivi*) affermano la chiara natura provvedimentale dell'atto in questione.

<sup>56</sup> Recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

all'art. 8, § 1, ai sensi del quale al termine della stagione di traffico per la quale sono state assegnate le bande orarie devono essere restituite al *pool*, il vettore aereo, che ha utilizzato una serie di bande orarie per l'esercizio di servizi aerei di linea o programmati non di linea e che possa comprovare di averla operata per almeno l'ottanta per cento del tempo nel corso della stagione di traffico per cui è stata assegnata, è legittimato ad ottenere la medesima serie nella successiva corrispondente stagione di traffico (art. 8, § 2)<sup>59</sup>. Se il vettore non riesce a fornire questa prova, salve le cause di giustificazione previste al par. 4 dell'art. 10, le bande orarie della serie in questione saranno iscritte nel *pool*.

Quanto alla procedura di assegnazione delle bande orarie raggruppate nel *pool*, questa si apre con la presentazione delle richieste da parte dei vettori tra i quali verranno distribuiti gli *slot*, fermo restando che il cinquanta per cento di essi è riservato ai «nuovi concorrenti»<sup>60</sup>, a meno che le loro istanze siano inferiori alla predetta percentuale. Nell'attribuzione delle bande orarie il coordinatore è tenuto ad agire in maniera imparziale, non discriminatoria e trasparente (art. 4, § 1, lett. b e c, reg. Cee n. 95/93 testo vigente), applicando i criteri fissati nell'art. 8, § 3 del novellato regolamento, il cui rispetto è soggetto a controllo anche giurisdizionale (art. 11)<sup>61</sup>. Qualora non sia possibile accogliere tutte le domande di *slot* in aderenza alle richieste dei vettori aerei interessati, le scelte del coordinatore dovranno essere guidate dai seguenti criteri: sarà data precedenza ai servizi aerei commerciali e, in particolare, ai servizi di linea e ai servizi aerei programmati non di linea e nel caso di richieste concorrenti della

<sup>57</sup> Ai sensi dell'art. 2, lett. k) del regolamento sopracitato costituiscono una «serie di bande orarie [...] almeno cinque bande orarie che sono state richieste per la stessa ora nel medesimo giorno della settimana regolarmente nella stessa stagione di traffico e assegnate conformemente alla richiesta o, qualora non fosse possibile, assegnate ad un orario approssimativamente identico».

<sup>58</sup> La norma in questione si limita a disciplinare la modifica della collocazione oraria.

<sup>59</sup> Si veda, però, Cons. Stato sez. VI, 15 settembre 2010, n. 6730 (in *Dir. trasp.*, 2012, 207 ss., con nota di PRUNEDDU, *Spunti in tema di grandfather's rule e continuità territoriale*, 211 ss.) per il quale se il vettore aereo in una data stagione ha esercito determinate bande orarie in regime di oneri di pubblico servizio «non può, al termine di essa, invocare il beneficio del cosiddetto *grandfather's rule* ai fini della riassegnazione degli *slots* medesimi», quand'anche questi siano stati in precedenza esercitati dallo stesso vettore per il servizio ordinario.

<sup>60</sup> A norma dell'art. 2 lett b) del novellato regolamento è considerato «nuovo concorrente» un vettore aereo che detenga nell'aeroporto (o negli aeroporti considerati) un numero di bande orarie molto limitato e comunque non superiore a quello fissato nella norma in questione.

<sup>61</sup> Oltre a contemplare la possibilità di presentare reclami al comitato di coordinamento, la norma fa salvo il diritto di impugnazione previsto dalla legislazione nazionale.

medesima categoria di servizi saranno privilegiate le attività che si protraggono per tutto l'anno (art. 8, § 3, reg. novellato). Inoltre il coordinatore dovrà tener conto anche di altre regole e linee direttrici pertinenti, fissate dal settore del trasporto aereo a livello mondiale o comunitario, nonché delle linee direttrici locali proposte dal comitato di coordinamento, purché rispettino determinati requisiti (art. 8, § 5, reg. novellato). Ove la richiesta di una banda oraria non possa essere accolta, il coordinatore ne comunicherà le ragioni al vettore richiedente e indicherà in alternativa la banda oraria più vicina disponibile.

Potrà accadere comunque che due o più vettori richiedenti le medesime bande orarie soddisfino in egual modo i criteri fissati nel regolamento e quelli dallo stesso richiamati. In questo caso il coordinatore sarà chiamato ad effettuare una scelta ampiamente discrezionale, benché non libera perché, nel compimento della stessa, egli è comunque tenuto a perseguire l'interesse pubblico desumibile dal complesso della normativa applicabile<sup>62</sup>. Nel nostro sistema il coordinatore è un soggetto privato che espleta pubbliche funzioni, e pertanto, nell'esercizio della scelta tra più richiedenti (e più in generale nello svolgimento dell'incarico affidatogli), egli è tenuto al rispetto sia della disciplina contenuta nel regolamento n. 95/93 novellato, sia anche, ai sensi dell'art. 1 *ter* della legge del 1990 n. 241<sup>63</sup>, dei criteri e dei principi di cui all'art. 1, comma 1, della stessa<sup>64</sup>, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni ai sensi della legge n. 241/1990. La norma ora citata sancisce la *deputatio ad finem* (o etero determinazione delle finalità) disponendo che l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge<sup>65</sup>, ed enuncia che la stessa «è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti nonché dai principi dell'ordinamento comunitario». Ciò considerato, a conclusione delle nostre brevi considerazioni ci

<sup>62</sup> Sul fine dell'interesse pubblico come vincolo per la pubblica amministrazione nell'esercizio della propria discrezionalità cfr. MATTARELLA, *Discrezionalità amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, III, cit., 1993 ss.

<sup>63</sup> Come emendata dalla legge n. 15/2005.

<sup>64</sup> In tema v. CERULLI IRELLI, *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90- I parte*, in *www.giustamm.it* n. 2-2005; SPASIANO, *L'interesse pubblico e l'attività della P.A. nelle sue diverse forme alla luce della novella della l. 241 del 1990*, in *www.giustamm.it*, n. 5-2005.

<sup>65</sup> Cfr. sul punto CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., 246, per il quale il *principio del vincolo del fine* implica che le scelte della pubblica amministrazione debbano essere sempre correlate al fine ad essa imposto.

sembra utile verificare l'incidenza dei criteri e principi in questione sul procedimento di assegnazione delle bande orarie.

5. – In forza dell'articolo 1, § 1, della legge n. 241/1990 sopracitata, nel compimento dell'attività di assegnazione delle bande orarie secondo le norme di cui al regolamento Cee n. 93/95, Assoclearance è obbligata altresì al rispetto del nucleo di principi che presiedono all'esercizio dell'azione amministrativa. Oltre che ai principi di imparzialità e non discriminazione, che il regolamento comunitario specificamente richiama, è fuor di dubbio che l'Associazione sia tenuta ad ispirare la propria condotta ai principi di ragionevolezza, proporzionalità, pubblicità e azionabilità. Il primo implica la non arbitrarietà delle scelte, che devono essere le migliori possibili in vista del perseguimento del fine assegnato e in base ai dati che risultano acquisiti<sup>66</sup>. Il secondo, che «costituisce ulteriore declinazione dei principi di ragionevolezza ed imparzialità»<sup>67</sup>, esige che le situazioni giuridiche dei privati non siano sacrificate al di là di ciò che è strettamente indispensabile. Le misure adottate, infatti, devono essere non solo idonee rispetto al fine da perseguire, ma anche necessarie, richiedendosi che non esista un diverso mezzo, altrettanto adeguato e meno pregiudizievole per il privato<sup>68</sup>.

L'azione amministrativa deve essere inoltre assistita da pubblicità, e pertanto gli atti mediante i quali Assoclearance effettua le proprie scelte e i motivi che le giustificano devono essere conoscibili all'esterno<sup>69</sup>. Il principio in questione trova già una parziale specificazione nel regolamento n. 95/93 laddove è previsto (art. 4, § 8) che le parti interessate, che ne facciano istanza, hanno il diritto di ottenere tutte le informazioni sulle bande orarie precedentemente operate da ciascuna compagnia, su quelle richieste, assegnate, in sospeso, ancora disponibili,

<sup>66</sup> Per considerazioni analoghe cfr. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., 246 ss.

<sup>67</sup> Così CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., 248.

<sup>68</sup> CERULLI IRELLI, *op. loc. ult. cit.* In tema v. pure ID., *Osservazioni generali sulla legge di modifica della l. n. 241/90 – I parte*, cit.; AMAOLO, *Pubblica Amministrazione: i principi di ragionevolezza e di proporzionalità*, in [www.overlex.com](http://www.overlex.com); FANTIGROSSI, *Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano*, *Liuc Papers n. 220, Serie Impresa ed Istituzioni*, 26 settembre 2008.

<sup>69</sup> Cfr. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., 248 s.

nonché dettagli esaurienti sui criteri adottati per la loro attribuzione, che pertanto devono essere trasparenti. L'ente è tenuto a comunicare d'ufficio le ragioni per le quali la richiesta di una banda oraria non può essere accolta (art. 8, § 6). La disciplina ora illustrata risulta rafforzata da un «generale» diritto di accesso ai documenti amministrativi, da ultimo specificato nel d.P.R. 12 aprile 2006, n. 184, il quale all'art. 2 prevede che il diritto in questione è esercitabile (anche) nei confronti di tutti i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario<sup>70</sup>. Legittimati attivi sono tutti coloro che hanno un interesse diretto, concreto ed attuale che si fonda su una situazione giuridicamente tutelata, alla quale risulta riconnesso il documento cui si è richiesto di accedere.

Il regolamento n. 95/93 non contempla alcun termine entro il quale il procedimento, avviato in base ad una istanza di assegnazione di bande orarie, debba essere concluso ma, a nostro avviso, in forza del richiamo operato dall'art. 10, § 5, alle «altre regole e linee direttrici fissate dal settore del trasporto aereo a livello mondiale»<sup>71</sup>, trovano applicazione le *Worldwide Scheduling Guidelines* della IATA<sup>72</sup>, alla cui stregua il coordinatore è tenuto ad informare ogni linea aerea dello *status* di tutte le sue richieste di *slot* non più tardi delle ore ventitre e cinquantanove<sup>73</sup> del quattordicesimo giorno prima dell'inizio di ogni Conferenza IATA<sup>74</sup>. In caso di diniego di *slot*, il vettore che, ove sia associato di Assoclearance, abbia inutilmente esperito i previsti rimedi extragiudiziali<sup>75</sup>, potrà agire di-

<sup>70</sup> La norma sopracitata riprende la formulazione dell'art. 22, lett. e) della legge n. 241/1990 come emendata.

<sup>71</sup> La prima frase del paragrafo in questione così recita: «Il coordinatore tiene anche conto di altre regole e linee direttrici fissate dal settore del trasporto aereo a livello mondiale o a livello comunitario».

<sup>72</sup> V. *retro* alla nt. 31.

<sup>73</sup> UTC, cioè tempo coordinato universale (o tempo civile), che costituisce il fuso orario di riferimento da cui sono calcolati tutti gli altri fusi orari del mondo.

<sup>74</sup> Ai sensi del § 6.9.1. delle WSG «Coordinators must inform each airline by SAL message of the status of all their requested slots as soon as initial coordination has been completed but no later than 23:59 UTC on the 14 th day prior to the start of each SC». SAL è l'acronimo di «Slot Initial Allocation Message».

<sup>75</sup> Al riguardo si osserva che il regolamento Cee n. 95/93 all'art. 11 (come novellato), dispone che, fatto salvo il diritto di impugnazione previsto dalla legislazione nazionale, avverso il provvedimento di reiezione (nonché nelle altre ipotesi ivi indicate) possa presentarsi reclamo dinanzi al comitato di coordinamento il quale, entro un mese, esamina la questione e, se possibile, fa proposte al coordinatore al fine di trovare una soluzione. Se tale tentativo risulti improduttivo, lo Stato membro responsabile potrà chiedere la mediazione di un'organizzazio-

nanzi al giudice amministrativo<sup>76</sup> chiedendo l'annullamento del provvedimento di reiezione. Invero, a seguito dell'entrata in vigore del d. lg. 2 luglio 2010, n. 104<sup>77</sup>, recante il codice del processo amministrativo<sup>78</sup>, non sembra potersi dubitare che trovino applicazione le disposizioni ivi contenute anche nell'ipotesi di provvedimenti emessi da soggetti privati esercenti pubbliche funzioni. Infatti, l'art. 7 dell'allegato 1 al decreto in questione, rubricato «Giurisdizione amministrativa», dopo avere enunciato, al primo comma, che «Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni», al secondo comma precisa che «Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi

---

ne di vettori o di rappresentanti dell'aeroporto o di una terza parte. Si è affermato in dottrina (PORTACCI, *op. cit.*, 400 s.) che possa farsi ricorso ai mezzi comuni di tutela giudiziaria, di cui alle legislazioni nazionali, solo dopo avere inutilmente esperito i predetti rimedi extragiudiziali. Invero, la norma non ci sembra inequivoca sul punto, mancando di precisare che il previo espletamento di tali ultimi rimedi debba considerarsi come condizione di procedibilità del ricorso giudiziale; chiaro è, invece, al riguardo lo statuto di Assoclearance, il cui art. 6, § 1, nel testo novellato prevede che la partecipazione all'Associazione comporta, *inter alia*, il rispetto dell'obbligo di sottoporre i ricorsi contro i provvedimenti dell'Associazione in materia di assegnazione delle bande orarie ai previsti tentativi di composizione bonaria e, a seguire, al tentativo obbligatorio di conciliazione da parte del collegio dei probiviri. Pertanto il ricorso potrà essere presentato al comitato di coordinamento aeroportuale interessato il quale farà proposte al coordinatore che verranno esaminate e discusse nell'ambito del consiglio direttivo di Assoclearance. Le decisioni di quest'ultimo saranno comunicate dal Presidente al comitato stesso e agli interessati a mezzo posta o fax (art. 7, § 6, 7 e 8, codice di condotta). Ai sensi degli articoli 6, §1, 12, § 5 e 19, § 4, dello statuto di Assoclearance i reclami avverso tali decisioni sono devoluti al collegio dei probiviri per un tentativo obbligatorio di conciliazione. Avviate le procedure conciliative, le parti si impegnano a non iniziare alcuna azione legale, se non dopo la loro conclusione (art. 19, § 5). Resta, infatti, ferma la possibilità per gli associati e l'associazione «di ricorrere successivamente all'Autorità giudiziaria nel caso in cui tale tentativo di conciliazione non vada a buon fine» (art. 6, § 1).

<sup>76</sup> Cons. St. 10 febbraio 2010 n. 681 cit.

<sup>77</sup> In data 16 settembre 2010, a norma dell'art. 2 dello stesso decreto.

<sup>78</sup> In materia cfr. GALLO, *Il codice del processo amministrativo: una prima lettura*, in *Urb. app.*, 9/2010, 1013 ss.

del procedimento amministrativo». Tra questi ultimi, come più volte osservato, rientra a pieno titolo Assoclearance e, pertanto, avverso i provvedimenti che l'Associazione emette in materia di assegnazione delle bande orarie, come pure avverso il suo silenzio <sup>79</sup>, i soggetti legittimati potranno agire ai sensi del d.lg. n. 104/2010.

---

<sup>79</sup> L'eventuale silenzio di Assoclearance non equivale a provvedimento di accoglimento della domanda in quanto la materia dell'assegnazione delle bande orarie investe anche profili di pubblica sicurezza e di pubblica incolumità in relazione ai quali le disposizioni sul silenzio-assenso non si applicano (art. 20, § 4, legge n. 241/1990 novellata).