

MASSIMO DEIANA

RIFLESSIONI SULLA SLOT ALLOCATION

1. Introduzione - 2. Nozione – 3. Qualificazione – 4. Considerazioni sulle problematiche gestorie (allocazione e circolazione) – 5. La funzione degli slot nel sistema liberalizzato– 6. Slot e gestioni aeroportuali: uno spunto

1. INTRODUZIONE – Il tema della allocazione degli slot e della gestione dei flussi di traffico che da essa vengono condizionati si presenta vasto e va perciò affrontato con ordine, operando delle scelte metodologiche preventive, che conducono alla selezione di alcuni profili prioritari d'indagine.

In primo luogo corre l'obbligo di segnalare che la presente riflessione verterà esclusivamente sullo slot aeroportuale (banda oraria); qualche dubbio potrebbe infatti sorgere dalla circostanza che il termine slot si utilizza anche nella gestione dello spazio aereo, pur indicando esso concetti, situazioni tecniche e giuridiche assai differenti.

Lo slot “di spazio aereo”, comunemente denominato SLOT ATC o ATFM SLOT (Air Traffic Flow Management Slot) è infatti l'autorizzazione all'utilizzo spazio-temporale di una aerovia nello spazio aereo, che avviene mediante il coordinamento fra ATC centrale (Bruxelles) e ATC regionali e si fonda sul principio cardine del “first come, first served” e quindi sull'assenza di una verifica di fattibilità preventiva all'assegnazione.

Reputo che questo tema esuli dall'oggetto della mia riflessione e quindi, disciplinatamente, me ne discosto, non prima di aver doverosamente riconosciuto che gli slot aeroportuali sono i terminali (iniziale e finale) di un processo complessivo di gestione del traffico aereo, nel quale sono inscindibilmente collegati alla allocazione degli slot di traffico.

Si può anzi sostenere che la gestione degli slot aeroportuali sarebbe poco rilevante ed efficace (per non dire inutile) laddove non fosse strettamente e correttamente coniugata con la gestione degli slot di traffico.

Chiarito che la riflessione verterà sui soli slot aeroportuali (che d'ora in avanti indicheremo esclusivamente con il termine slot) è ora opportuno declinare il discorso affrontando il tema sotto differenti profili, logicamente consequenziali l'uno all'altro. Se

preventivamente è infatti necessario individuare la nozione dello slot, occorre subito dopo indagare sulla sua natura giuridica; esauriti tali processi definatori e qualificatori, sarà successivamente consentito riflettere sulla gestione della banda oraria, sui soggetti ad essa deputati e quindi sulla sua attribuzione (allocazione) e sul suo regime di circolazione.

In tutto il processo ricognitivo sarà guida costante e necessaria la vigente normativa di settore e la sua prassi applicativa.

Solo una volta chiariti i singoli profili individuati si avrà la possibilità di riflettere consapevolmente sul ruolo e la funzione degli slot come elemento strategico della moderna industria aeronautica ⁽¹⁾.

2. NOZIONE - Il punto di partenza di un ragionamento sulle bande orarie e la loro attribuzione non può che essere la definizione normativa data dal legislatore comunitario nel regolamento n. 95 del 1993, modificato nel 2004 dal regolamento n. 793.

La lettera a) dell'art. 2 di quest'ultimo testualmente definisce "*banda oraria (slot), il permesso dato da un coordinatore ai sensi del presente regolamento di utilizzare l'intera gamma di infrastrutture aeroportuali necessarie per operare un servizio aereo in un aeroporto coordinato ad una data e in un orario specifici assegnati da un coordinatore ai sensi del presente regolamento al fine di atterrare o decollare.*"

La definizione non appare soddisfacente dal punto di vista della efficacia e della chiarezza, è eccessivamente complessa e sconnessa e perfino peggiorativa rispetto alla originaria dicitura dell'art. 2 del 1993, più asciutta ed intelligibile e soprattutto più correttamente orientata a farci capire cosa è lo slot.

Nel reg. 95/93 si parlava infatti più semplicemente di *tempo programmato di arrivo o di partenza disponibile o assegnato per un movimento aeronavale ad una data determinata in un aeroporto coordinato.*

⁽¹⁾ La riflessione della dottrina italiana sul punto pur quantitativamente contenuta, è stata qualitativamente molto attenta a tutti i profili. Si registra un'unica ricerca monografica ad opera di SILINGARDI-MAFFEO, *Gli slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, Torino, 1997. Ad essa si affiancano i contributi di GIARDINA, *La concorrenza nel trasporto aereo ed il problema della ripartizione delle bande orarie negli aeroporti*, in *Dir. comm. int.* 1991, 513; 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 *Trasp.* 64/1994, 43; BELLAN, *Slot allocation: problematiche giuridiche*, in *L'attività di trasporto aereo dopo la liberalizzazione del cabotaggio* (atti del Convegno, Modena, 4 aprile 1997, a cura di G. Silingardi, A. Antonini, B. Franchi), Milano, 1998; POZZI, *Il ritiro dello slot e della serie di slot nel reg. (CEE) n. 95/93*, in *Dir. trasp.* 1999, 475; BIANCA F., *Appunti sulla natura giuridica degli slots aeroportuali*, in *Spunti di studio su: Aspetti della normativa comunitaria sui servizi aerei* (a cura di G. Romanelli e L. Tullio), Cagliari, 1999, 139; MAFFEO, *La riforma dell'art. 8.4 del reg. (CEE) n. 95/93*, in *Dir. trasp.* 2000, 711; A. ANTONINI, *La slot allocation: problemi giuridici*, in *Dir. trasp.* 2001, 321

Dal punto di vista della nozione, nella nuova definizione data dal reg. 793/2004 prevale la dimensione funzionale-organizzativa dello slot, che viene definito come permesso, e viene descritto come fattore amministrativo procedimentale, piuttosto che come fattore tecnico operativo, come invece accade nella originaria formulazione del reg. 95/93, dove lo slot esiste e viene definito indipendentemente dal fatto che venga o meno allocato da qualcuno, o, di più, indipendentemente dal fatto che sia necessario attribuirlo, in quanto bene ampiamente disponibile.

Da parte mia ritengo di poter definire e descrivere lo slot come la *finestra spazio temporale all'interno della quale un aeromobile ha la possibilità di scalare un aeroporto* (a prescindere dal fatto che sia un aeroporto più o meno congestionato, più o meno coordinato).

Quando un aeroporto avrà ampia possibilità temporale e spaziale di ricevere e rilasciare aeromobili, lo slot esisterà comunque, e sarà liberamente determinato dall'utilizzatore, con gli unici limiti dell'entità del traffico e della contestuale disponibilità dello scalo di partenza o di arrivo.

Le problematiche connesse allo slot ed alla sua attribuzione e gestione sono direttamente dipendenti dalla circostanza che si tratta di un bene di scarsa disponibilità e comunque frequentemente di disponibilità inferiore alla domanda, per cui risulta contingentato e necessita di essere amministrato e governato.

Sotto il profilo concettuale lo slot è indipendente da tali circostanze, limitandosi esso a descrivere l'enucleazione spazio-temporale dell'attività aeronautica in aeroporto, necessaria per garantire l'ordinato e sicuro svolgimento della stessa.

3. QUALIFICAZIONE - Dalla nozione di slot aeroportuale adottata derivano importanti corollari in termini qualificatori.

Lo slot è entità sicuramente appartenente al genus dei beni, (bene inteso nella accezione giuridica di elemento caratterizzato da una utilitas economica) e più dettagliatamente alla species dei beni immateriali.

È stato correttamente rilevato ⁽²⁾ che lo slot presenterebbe alcune caratteristiche del bene pubblico ed altre del bene privato, ma in ogni caso appare assistito da un livello di tutela giuridica che concorre in maniera determinante a sostanziarne la qualificazione come bene in senso giuridico.

² Cfr. BIANCA F., *Appunti sulla natura giuridica degli slots aeroportuali*, cit.

La disponibilità materiale del bene rispetto alla domanda, lungi dall'aver riflessi sulla sua qualificazione, influisce esclusivamente su due rilevanti profili fra loro correlati: il valore economico ed il regime gestorio.

Per quanto riguarda il valore economico è noto che esso discende dall'elementare legge di mercato del rapporto tra domanda ed offerta, secondo la quale un bene è tanto più prezioso quanto più è scarso quantitativamente, e viceversa. Lo slot potrà quindi avere un valore da pressochè nullo ad elevatissimo, in ragione di fattori complessi e difficilmente prevedibili con attendibilità.

Per quanto riguarda il regime gestorio, che coinvolge soprattutto l'assegnazione (allocazione) e le regole della circolazione, il problema sussiste esclusivamente solo e quando il bene è scarso, l'aeroporto è coordinato e quindi è necessario un intervento attributivo o di assegnazione.

Nel momento invece in cui il bene non scarseggia ed è quindi ampiamente disponibile, non è necessario intervenire con le procedure attributive, né assumono apprezzabile significato le problematiche legate alla circolazione dello stesso (scambio, vendita).

In ogni caso si tratta di un bene in senso tecnico giuridico in quanto provvisto di peculiare e propria *utilitas* economica, tutelata giuridicamente indipendentemente dall'ampiezza della sua disponibilità.

Approfondendo ancora il discorso, in materia sono emerse differenti prese di posizione sulla natura giuridica e sulla qualificazione dello slot, e sono state prospettate ricostruzioni diverse che vanno da quella – che personalmente ritengo abbastanza singolare – che considera addirittura lo slot come bene di proprietà del vettore, ad alcune più ragionevoli e condivisibili che parlano di bene di proprietà pubblica ⁽³⁾ ad altre ancora più condivisibili e articolate, alle quali sicuramente mi allineo, che ricostruiscono lo slot aeroportuale come oggetto di una situazione soggettiva attiva riconducibile alla categoria dell'interesse legittimo.

Acclarata la suscettibilità dello slot di essere oggetto di diritti è necessario chiarire la portata di tali diritti, avvalendosi delle preziose indicazioni che provengono dalla disciplina normativa della gestione delle bande orarie ed in particolare dalle regole sulla assegnazione e sulla circolazione delle stesse.

⁽³⁾ Il tempo apparterebbe alla collettività, lo slot è direttamente derivante dal tempo e ciò determina la natura pubblica dello slot.

4. CONSIDERAZIONI SULLE PROBLEMATICHE GESTORIE (ALLOCAZIONE E CIRCOLAZIONE) – In presenza delle condizioni sostanziali di cui si è detto sopra la banda oraria deve essere “amministrata”; l’attività di amministrazione si sostanzia in due principali tipologie di attività, connesse alla allocazione (slot allocation) ed alla circolazione (slot mobility) delle bande orarie.

L’esercizio dell’attività gestoria della banda oraria trova il primo presupposto essenziale nell’accreditamento dell’aeroporto come “aeroporto coordinato”, accreditamento che avviene attraverso l’indagine sulla capacità dell’aeroporto stesso di ricevere e di rilasciare traffico, combinata con l’indagine sulla domanda di traffico.

Si veda a tal fine, la nuova procedura disegnata dall’art. 3 nella nuova formulazione del citato regolamento 793/2004, che individua tutta una serie di elementi di valutazione al fine di qualificare l’aeroporto come coordinato.

Lo stesso Regolamento 793/2004 introduce anche il nuovo ed originale concetto di “aeroporto ad orari facilitati”.

È in particolare la lettera i) dell’art. 2 che disegna la nuova figura, riferibile a quegli scali aeroportuali in cui sussista un livello di congestionamento che non richieda il coordinamento, ma l’intervento meno invasivo, limitato ad alcuni periodi ed a talune fasce orarie, di un facilitatore, con il compito di agevolare la cooperazione volontaria fra i vettori aerei che operano o intendono operare sullo scalo.

Come ci viene implicitamente ricordato dall’art. 3, par. I, lett. a), al fine dell’allocazione degli slot gli aeroporti dovrebbero pertanto articolarsi secondo una triplice distinzione: aeroporti a fruizione libera, aeroporti ad orari facilitati ed aeroporti coordinati.

Ovviamente, sarà solo nei confronti delle ultime due tipologie di scalo che si espliciterà da parte della pubblica amministrazione l’attività gestoria, attributiva, e di governo, dello slot.

Non è questa la sede opportuna per procedere ad una disamina analitica della disciplina sull’allocazione degli slot e sulla sue evoluzione; la disciplina ha oramai 15 anni (il regolamento comunitario 95, fonte primaria della materia, è infatti del gennaio 1993) e per averne un quadro completo ed aggiornato è sufficiente considerare il citato regolamento e consolidarne il testo con le modifiche ad esso apportate dal regolamento 793/2004 del 30 aprile 2004.

Reputo invece più interessante porre l’accento sulle alcune significative peculiarità del processo di allocazione.

Si pone in primo luogo la questione dei soggetti gestori delle bande orarie; laddove sia necessario un intervento di amministrazione è altrettanto necessario assicurare che il ricorso a soggetti come il facilitatore, il coordinatore, il comitato di coordinamento, sia caratterizzato dall'indipendenza, dalla terzietà e da processi trasparenti.

L'affermazione può oggi apparire ovvia e scontata, ma storicamente non lo è. Basta infatti ricordare che fino alla seconda metà degli anni '90, quindi anche successivamente all'entrata in vigore del terzo pacchetto sulla liberalizzazione, in Italia l'allocazione degli slot veniva ancora delegata dall'amministrazione statale all'ufficio *clearance* del principale vettore aereo nazionale.

In altri termini l'attribuzione e la gestione di uno degli elementi essenziali per l'esercizio competitivo di un servizio aereo, veniva affidata ad uno dei competitori, non garantendo quindi né indipendenza, né terzietà, né trasparenza procedurale

La situazione mutò significativamente quando, con Decreto n. 44/T del 4 luglio 1997, il Ministro dei Trasporti affidò ad Assoclearance (organismo associativo cui partecipano rappresentanti delle istituzioni aeronautiche, degli aeroporti e dei vettori) la responsabilità della gestione centrale degli slots negli aeroporti Italiani in applicazione di quanto stabilito dalla normativa comunitaria. Per la valutazione e la gestione delle contingenze locali il compito è affidato ai comitati di coordinamento aeroportuale, guidati da un coordinatore ⁽⁴⁾.

A riscontro della grande importanza "strategica" del governo degli slot, appare utile segnalare un (maldestro) tentativo di ingerenza di una regione nella procedura di allocazione.

La Regione Lombardia ha infatti approvato la legge regionale n. 29 del 9 novembre 2007 con la quale ha previsto la rappresentanza necessaria della Regione nel Comitato di coordinamento che attribuisce gli slot in ciascuno scalo della regione stessa, ha imposto il parere obbligatorio della rappresentanza regionale nel Comitato stesso (semi-vincolante per il Coordinatore) per l'allocazione degli slot ed ha introdotto l'obbligo di considerare non meglio precisati interessi regionali nella procedure di attribuzione di bande orarie.

Il Governo ha presentato ricorso alla Corte Costituzionale contro tale legge ⁽⁵⁾ per violazione della prevalente normativa comunitaria di settore e per violazione della potestà esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

⁽⁴⁾ Per economia espositiva non abbiamo la possibilità di diffonderci in questa sede sulla istituzione di Assoclearance, sulla sua natura e sui limiti della sua capacità operativa; in merito rinviamo a SILINGARDI-MAFFEO, *Gli slots. Il caso Italia fra esperienza statunitense e comunitaria*, cit.

⁽⁵⁾ Ricorso n. 5/2008 pubblicato in G.U. 20/02/2008, n. 9, attualmente pendente, non discusso e non deciso. Sul punto segnalo l'interessante contributo di BUSTI, *Il riparto tra Stato e regioni delle competenze normative sugli aeroporti civili*, in *Dir. trasp.* 2008, 341 ss.

Altro profilo degno di nota è costituito dal c.d. pool di bande orarie; in pratica è prevista la confluenza degli slot in un “contenitore” unico (detto pool), attingendo dal quale le singole bande orarie vengono attribuite ai vettori che ne fanno richiesta.

Essendo beni a forte caratterizzazione pubblicitaria gli slot non possono essere oggetto di rivendicazioni proprietarie da parte di privati e, laddove non utilizzati, debbono essere messi a disposizione e distribuiti secondo regole pre-determinate, improntate alla trasparenza ed alla non discriminazione.

Tale assunto è sostenuto dal principio del “*use it or lose it*”, per cui lo slot che non si usa si perde ⁽⁶⁾; in tal modo si sancisce il divieto sostanziale di “bloccare” slot al solo fine di inibirne l’utilizzo ad altri vettori concorrenti.

Il criterio di riferimento per l’attribuzione delle bande orarie è quello della così detta *grandfather rule* (regola dell’anzianità) che sancisce la prevalenza dei *grandfathers* rispetto ai vettori *new entrants* e privilegia le situazioni di incombenza storica rispetto alle nuove pretese di accesso.

Lo slot si “storicizza” quindi in capo al soggetto che lo ha utilizzato appropriatamente, il quale soggetto, in via di principio, continuandolo ad usare regolarmente, ne mantiene la disponibilità senza limiti temporali, ma non la proprietà.

Per favorire l’accesso al traffico di nuovi entranti è comunque previsto che venga a loro riservato almeno il 50% degli slot contenuti nel pool.

Fra le problematiche di maggior rilievo all’interno del contesto gestorio degli slot occupano una posizione particolare quelle connesse alla circolazione ed alla trasferibilità delle bande orarie.

Si tratta di questioni risalenti ed ampiamente discusse che hanno segnato il primo intervento del 1993 e costituito la molla propulsiva dell’intervento legislativo di modifica del 2004.

Quest’ultimo è giunto dopo oltre 10 anni, in consistente ritardo rispetto alle aspettative, se si considera che pochi anni dopo l’entrata in vigore del Regolamento 95/1993 l’Unione Europea commissionò al noto advisor internazionale Coopers & Librand, un rapporto per analizzare lo stato di attuazione e l’impatto che l’intervento aveva avuto nel settore.

⁽⁶⁾ Si perdono i diritti utilizzati al di sotto dell’80% in ciascuna stagione aeronautica.

Il Rapporto, pubblicato nel 1995, evidenziò una serie di profili problematici, ma soprattutto pose l'accento sul fatto che si era ampiamente diffusa la prassi della vendita di slot, segnalando con grande decisione la necessità di intervenire ⁽⁷⁾.

Nonostante fosse stata l'Unione Europea stessa a commissionare il Rapporto, ci vollero oltre otto anni per giungere ad un intervento legislativo di modifica. Il Regolamento 793/2004 fondamentale innova sul punto, e sostituisce il "famigerato" art. 8.4 del reg. 95/93 con una serie articolata di disposizioni, che prevedono misure specifiche originali per consentire la "mobilità delle bande orarie" ⁽⁸⁾.

È previsto in particolare (art. 8 *bis*) che le bande attribuite ad un vettore aereo possano essere da questo spostate da una rotta o tipo di servizio ad un'altra rotta o tipo di servizio, operati dal medesimo vettore, essere trasferite tra società madre e affiliata, e tra società affiliate della stessa società controllante ⁽⁹⁾, e possono essere scambiate una contro una tra vettori aerei.

L'art. 8 *ter* sancisce il divieto di compensazione: il quadro evidenzia pertanto la possibilità di una circolazione tecnica dello slot sia in ambito interaziendale che extraaziendale, ma sempre comunque con uno scambio alla pari e mai con una vendita.

In termini ricostruttivi: viene autorizzato dalla P.A. (o da un soggetto da essa delegato) l'utilizzo da parte di un privato di un bene di natura pubblica e viene concesso al privato stesso, indipendentemente dall'intervento e dal controllo della P.A., il potere di trasferire l'autorizzazione all'utilizzo anche a terzi. In tale contesto, mi si consenta, è evidente che non si può escludere che vi siano dei rapporti sottostanti, più o meno evidenti, con i quali poi si preveda anche una dazione di somme di denaro come corrispettivo totale o parziale dello scambio ⁽¹⁰⁾.

Dal punto di vista tecnico giuridico il divieto di compravendita di slot trova fondamento in una duplice circostanza: *in primis* è di palmare evidenza l'impossibilità di

⁽⁷⁾ Cfr. COOPERS & LIBRAND, *The application and possible modification of Council Regulation 95/93 on Common Rules for the allocation of Slot at Community Airports. Final Report*, 17 ottobre 1995.

⁽⁸⁾ A riprova della estrema delicatezza della materia e della sua capacità di influire sulle dinamiche del comparto, la Commissione Europea mantiene sul tema un livello di attenzione molto alto, monitorando lo stato di attuazione delle norme e la correttezza dei processi di slot allocation. Si vedano sul punto il Report della Commissione sull'applicazione delle norme sugli slot, COM (2007), 704, del 15 novembre 2007 e da ultimo la Comunicazione della Commissione del 30 aprile 2008, COM (2008) 227 final.

⁽⁹⁾ In merito si vedano le riflessioni di PURELLI, *Assegnazione di slot ai vettori richiedenti senza previa verifica dell'eventuale esistenza di situazioni di controllo fra più vettori*, in *Dir. Trasp.* 2006, 519 ss.

⁽¹⁰⁾ Sul punto cfr. MAFFEO, *Sull'ammissibilità dei contratti di compravendita di slots*, in *Dir. Trasp.*, 1999, 668, ss.

vendere un bene pubblico (generalmente insuscettibile di alienazione) di cui non si è proprietari, a ciò non essendo stati delegati dal proprietario; *in secundis*, anche ammessa in astratto la legittimità di una vendita, ci si troverebbe di fronte ad un arricchimento senza causa da parte del vettore alienante, che acquisirebbe utilità economica dalla vendita di un bene che, a differenza di altri strumenti produttivi dell'impresa aeronautica, non ha un costo di acquisizione (lo slot allocato è gratuito), né di mantenimento, né di manutenzione. Si consideri inoltre che la banda oraria acquista ed incrementa il proprio valore a seguito di circostanze esogene rispetto all'organizzazione di impresa del vettore, circostanze totalmente riferibili o all'amministrazione (efficienza dei processi di allocazione e degli scali aeroportuali) o a congiunture economiche e commerciali. Non si vede davvero perché debba essere poi il vettore ad avvantaggiarsi economicamente di tali circostanze.

Diverso sarebbe lo scenario se si ricostruisse l'allocazione dello slot secondo lo schema concessorio, prevedendo l'attribuzione del diritto d'uso temporaneo della banda oraria a titolo oneroso verso il pagamento di un canone, con la facoltà di subconcedere a terzi.

La soluzione potrebbe consentire in via ipotetica di risolvere l'annoso problema della qualificazione dei diritti dei *grandfathers*, ricorrendo alla figura del diritto di insistenza del precedente concessionario, che come noto, in caso di concorrenza di più domande sul medesimo bene, acquisisce priorità.

Per completezza si deve peraltro segnalare che la Commissione Europea nella citata sua recente Comunicazione del 30 aprile 2008 ⁽¹⁾ ha ritenuto di dover prendere atto ed in qualche misura legittimare la compravendita di slot. Al punto 5 della Comunicazione si legge infatti: *“the Commission recognises that exchanges of slots for monetary and other consideration, more commonly referred to as secondary trading, are taking place at a number of congested Community airports. This has had certain advantages, notably in allowing the creation of additional services on specific routes”*. In sostanza la Commissione prende atto della diffusa prassi del pagamento degli slot e si sforza di esaltare a posteriori le positività di tale illecito mercimonio: così si deve leggere il riferimento ai vantaggi della prassi, capace di stimolare la crescita di traffico su rotte deboli.

Ancora più esplicitamente, al successivo capoverso, sempre del punto 5, la Commissione afferma *“the text of the current Regulation is silent on the question of exchanges with monetary and other consideration to reflect differences in value between slots*

⁽¹⁾ Communication from the commission to the european Parliament, the council, the european economic and social Committee and the committee of the regions - On the application of regulation (eec) no 95/93 on common rules for the allocation of Slots at community airports, as amended. - COM (2008) 227 final.

at different times of day and other factors. Given that there is no clear and explicit prohibition of such exchanges, the Commission does not intend to pursue infringement proceedings against Member States where such exchanges take place in a transparent manner, respecting all the other administrative requirements for the allocation of slots set out in the applicable legislation". In altri termini la Commissione sostiene che la compravendita di slot non essendo esplicitamente vietata è da ritenere lecita e comunque assicura che, stante la evidente non chiarezza del dettato legislativo, non aprirà procedure di infrazione contro gli Stati membri dove sono tollerate le compravendite, a condizione che si svolgano in maniera trasparente. La sostanza della posizione della Commissione appare al giurista quantomeno desolante: si garantisce ex ante l'impunità per una violazione di legge, purchè tale violazione sia esplicita e trasparente.

A parziale alleggerimento della propria imbarazzante posizione, la Commissione anticipa che promuoverà una modifica del vigente regolamento volta a consentire la compravendita di slot.

La giustificazione del ripensamento comunitario parte dalla considerazione che non esiste un mercato trasparente degli slot negli aeroporti congestionati e che talvolta i vettori, non potendo vendere agevolmente le bande orarie a loro attribuite sono costretti a tenerle ed utilizzarle anche in maniera economicamente ed operativamente non ottimale; ci sarebbe quindi un uso poco efficiente degli slot e ciò andrebbe a discapito della ordinata crescita e funzionalità del comparto ⁽¹²⁾.

5. LA FUNZIONE DEGLI SLOT NEL SISTEMA LIBERALIZZATO - La banda oraria è elemento di grande e decisiva importanza per il funzionamento del sistema, perché di fatto è il collo di bottiglia sul quale si può infrangere, in maniera anche piuttosto traumatica, la migliore delle liberalizzazioni.

Tutti noi ricordiamo come la liberalizzazione del settore, normativamente recata dal cd. Terzo pacchetto CEE del 1992 ⁽¹³⁾, è potuta comunque decollare solo quando è stata garantita la reale possibilità di acquisire slot aeroportuali non storici su alcuni importanti aeroporti.

⁽¹²⁾ "Where there is no transparent market for the scarce resource of slots at congested airports, incumbent air carriers are often not aware of, or confronted with, the full opportunity costs of the slots they hold. As a consequence an air carrier may retain a slot even when its market value far exceeds the value that the air carrier generates from retaining and using the slots".

⁽¹³⁾ Il terzo pacchetto CEE del 1992 è stato recentemente e pressochè completamente sostituito dal reg. CE n. 1008/2008 del 24 settembre 2008, in GUUE, L293, del 31 ottobre 2008

A tal proposito giova ricordare che il primo significativo esempio italiano di concorrenza reale tra vettori aerei si realizzò allorché nella seconda metà degli '90 la compagnia Air One riuscì ad acquisire la disponibilità di nuovi slot su Linate ed entrò a fare concorrenza ad Alitalia sulla rotta Roma-Milano.

La gestione dello slot, oltre che essere un formidabile sistema di gestione aziendale, è anche efficace strumento per la gestione dei flussi di traffico, governati attraverso il governo delle condizioni di accesso.

Se la banda oraria è uno strumento di governance del comparto è abbastanza evidente che potrà essere utilizzata per indirizzare e regolare i flussi di traffico in armonia con le esigenze della collettività, mediando fra l'interesse pubblico e le istanze delle imprese aeronautiche.

È quindi comprensibile il motivo per cui la normativa sugli slot si preoccupa di supportare gli interventi di mobilità sociale sussunti negli atti impositivi di oneri di servizio pubblico, di cui all'art. 4 del reg. CEE 2408/92 (ora artt. 16, 17 e 18, reg. 1008/2008).

Come è noto gli oneri di servizio pubblico sono delle condizioni di esercizio di una determinata rotta imposte da uno Stato ai vettori per fronteggiare esigenze economico-sociali altrimenti non risolte e risolvibili dalla ordinaria prestazione di servizi in regime concorrenziale ordinario.

Per favorire l'esercizio di rotte in onere di servizio la vigente normativa prevede la riserva di slot; così dispone l'art. 9 del Regolamento 793/2004 a mente del quale lo Stato membro può riservare delle bande orarie per quei vettori che devono garantire oneri di servizio pubblico.

Se gli slot disponibili sono sufficienti per consentire l'esercizio sia dei servizi onerati, sia dei servizi non onerati, il problema non si pone, mentre se vi sono slot in eccesso vengono allocati altrove oppure vengono restituiti al pool.

Emergono invece difficoltà qualora gli slot non siano sufficienti a soddisfare le richieste vettoriali e la questione diventa spinosa soprattutto nel caso di scali fortemente congestionati, per non dire saturi, come Linate e Fiumicino.

I vettori che esercitano tratte in oneri di servizio pubblico dovrebbero a mio parere avere la precedenza nell'acquisizione delle bande orarie necessarie per esercitare il servizio, tenendo presente che gli oneri di servizio pubblico prevedono in genere precise indicazioni circa il numero, la frequenza e gli orari dei voli.

Talvolta gli oneri di servizio pubblico prevedono un numero di voli non predeterminato per adeguare flessibilmente l'offerta alla domanda; per esempio, gli oneri di

servizio pubblico da e per la Sardegna prevedono un certo numero di voli “X” che poi, aumentando il *load factor* (coefficiente di riempimento) di oltre l’80%, diventano “X+1”, “X+2”, “X+3”, ovvero, diminuendo il *load factor* sotto il 50%, diventano “X-1”, “X-2”, “X-3”.

I problemi sorgono in particolare quando i vettori, per ottemperare agli oneri di servizio pubblico, devono aumentare il numero di voli collocandoli in particolari fasce orarie (altrimenti risulterebbero inadempienti nei confronti degli oneri di servizio), ma non hanno gli slot necessari per poterlo fare.

In tale ipotesi è a mio parere necessario attivare la procedura prevista dall’art. 9, e quindi nel caso procedere ad una gara per assegnare le bande orarie necessarie per esercitare il servizio onerato, ma comunque reperire ed attribuire gli slot.

Di contro le autorità aeronautiche preposte alla gestione del comparto (ENAC ed ASSOCLEARANCE) ritengono in sostanza che se non vi sono slot disponibili, non li si può reperire sottraendoli ad altri operatori ai quali furono legittimamente allocati.

La questione può a mio avviso risolversi rammentando la natura pubblica dello slot e considerando l’allocazione dello stesso come sempre e comunque subordinata ad un interesse pubblico superiore. Più dettagliatamente la disponibilità dello slot non dovrebbe integrare un diritto soggettivo, ma andrebbe ricondotta alla categoria dell’interesse legittimo, quindi ad una condizione suscettibile di degradazione a fronte di un interesse pubblico prevalente.

In ossequio a tale ricostruzione si potrebbe finanche giungere ad ipotizzare una sorta di “requisizione” degli slot necessari per l’esercizio del servizio pubblico onerato.

Va da ultimo segnalato che alcuni vettori tentano di operare anche se privi dello specifico slot, facendosi schermo della poca chiarezza di norme, procedure e prassi, o semplicemente infrangendo dolosamente le norme sulla allocazione delle bande orarie. L’abuso più comune, quasi di routine, è l’utilizzo su una tratta di uno slot concesso per una tratta diversa (c.d. switch), ma è diffusa anche la prassi di atterrare o decollare senza slot, “forzando” la capacità aeroportuale. Contro queste ed altre pratiche disinvolute è intervenuto il legislatore nazionale dettando una severa e puntuale disciplina sanzionatoria ed individuando nell’ENAC l’organismo deputato alla vigilanza, al controllo ed alla sanzione ⁽¹⁴⁾

⁽¹⁴⁾ Si tratta del d.lgs. 4 ottobre 2007, n. 172, che commina sanzioni amministrative, fino a 100.000 euro, per ciascuna delle violazioni più gravi. Sul punto cfr. il recente contributo di VAGAGGINI, *Procedimento per l’applicazione delle sanzioni previste dal d.lg. 4 ottobre 2007 n. 172 in materia di assegnazione delle bande orarie negli aeroporti italiani*, in *Dir. trasp.*, 3/2008, 713 ss

6. SLOT E GESTIONI AEROPORTUALI: UNO SPUNTO - Il Regolamento 95/93 manifestava un limite al quale le modifiche intervenute nel 2004 non hanno posto rimedio.

Mi riferisco allo scarso, se non inesistente, peso dei gestori aeroportuali nel procedimento per l'allocazione degli slots.

Assenza singolare se si considera che lo slot altro non è se non il diritto per il vettore di poter disporre delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali per un determinato periodo di tempo, al momento della partenza o dell'arrivo.

Lo slot viene dunque creato dalla capacità tecnica, operativa e organizzativa dell'infrastruttura aeroportuale che il gestore è tenuto ad assicurare costantemente e ad incrementare con rilevanti oneri a proprio carico.

Il gestore aeroportuale che costruisce, manutiene ed incrementa l'infrastruttura alla quale lo slot dà accesso e dalla quale è creato, dovrebbe dunque avere un ruolo in sede di trasferimenti o assegnazioni degli slots.

Pensiamo in particolare a meccanismi e procedure che consentano al gestore di esprimere il proprio parere vincolante in merito a trasferimenti ed assegnazioni che potrebbero compromettere o impedire lo sviluppo di collegamenti aerei ritenuti essenziali per i consumatori e per la comunità servita dall'aeroporto.

Se le bande orarie sono di fatto un prodotto della capacità organizzativa ed imprenditoriale del gestore aeroportuale, si potrebbe provare a ipotizzare che quegli slots prodotti dalla virtuosa gestione dello scalo possano essere affidati al gestore stesso e da questo concessi al vettore migliore offerente.

Si tratta di un percorso ancora tutto da studiare e valutare con attenzione, da considerare come uno spunto per superare parte delle criticità di sistema prospettate.