

Publicato il 05/05/2026

N. 08280/2026 REG.PROV.COLL.
N. 10104/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10104 del 2025, proposto da Aviation Services S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Gigli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Enac, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eleonora Papi Rea, Gianluca Lo Bianco, Maria Lavalle, Antonio Luca Santorelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

di Airport Handling S.p.A., non costituita in giudizio;

per l'annullamento:

- del Regolamento ENAC per la "Certificazione dei prestatori di servizi aeroportuali di assistenza a terra", Edizione n. 8 - Revisione 2, adottato con Delibera del CdA del 12.5.2025 e pubblicato sul sito istituzionale in data 5.6.2025, e precisamente degli artt.:

i) 15, comma 5, nella parte in cui prevede che, negli aeroporti limitati, sia sempre necessario svolgere una gara per la selezione dei prestatori, anche nei casi in cui il numero dei prestatori che già operano sullo scalo sia pari a quello indicato nel provvedimento di limitazione;

ii) 15, comma 8, nella parte in cui prevede che la gara per la selezione dei prestatori ammessi ad operare in caso di limitazione debba essere celebrata sulla base dei rigidi parametri indicati nell'Allegato 7 al Regolamento, recante "Criteri di valutazione dell'offerta tecnica nelle gare per la selezione di prestatori certificati per le categorie limitate";

iii) del richiamato Allegato 7;

iv) dell'art. 24, nella parte in cui prevede che le predette previsioni entrino immediatamente in vigore e trovino, dunque, immediata applicazione anche ai procedimenti di limitazione avviati nel vigore della precedente disciplina regolamentare;

- del silenzio-diniego formatosi sull'istanza di accesso agli atti presentata dalla ricorrente in data 30 giugno 2025 con riferimento a tutti gli atti del procedimento che hanno condotto all'approvazione del Regolamento qui impugnato;

- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto dalle ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Enac;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2026 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la nuova edizione del regolamento ENAC per la certificazione degli operatori *handling*, il quale disciplina, altresì,

lo svolgimento delle relative attività, nonché i presupposti e le modalità per procedere alle limitazioni del mercato in presenza di eventuali criticità in termini di spazio capacità dell'aeroporto.

2. Adduce la ricorrente che con la suddetta versione, senza motivazione e stravolgendo un meccanismo introdotto sin dalle prime versioni del regolamento, l'ENAC è intervenuto sulle modalità di attuazione ed implementazione dei provvedimenti di limitazione.

3. In particolare, rappresenta la ricorrente che fino all'introduzione dell'impugnato regolamento, negli aeroporti soggetti a limitazione, accertato il numero di prestatori ammessi ad operare all'esito della limitazione stessa, si procedeva nei seguenti termini:

(i) nel caso in cui il numero di operatori già operanti sullo scalo risultava corrispondente a quello individuato dalla limitazione non si dava luogo a gara e i soggetti già presenti potevano continuare ad operare per il corrispondente periodo di limitazione;

(ii) nel caso in cui il numero di operatori già operanti sullo scalo risultava inferiore a quello individuato dalla limitazione si procedeva ad assegnare i posti vacanti mediante gara pubblica;

(iii) nel caso in cui il numero di operatori già operanti sullo scalo risultava invece superiore a quello individuato dalla limitazione si procedeva all'assegnazione di tutti i posti previsti nel provvedimento di limitazione mediante gara.

4. Secondo la ricorrente, questo meccanismo avrebbe garantito gli investimenti effettuati dagli *handlers* già operanti sullo scalo, beninteso solo per il primo periodo della limitazione, in quanto in caso di rinnovo della stessa si sarebbe proceduto sempre con gara per l'assegnazione di tutti i posti disponibili. Inoltre, nei casi in cui risultava necessario procedere con gara, questa veniva celebrata sulla base di criteri di volta in volta stabiliti dal Gestore (ovvero dall'ENAC, nei casi in cui il Gestore esercitasse al contempo attività di *handling*), calibrati sullo specifico scalo oggetto di limitazione e previa

consultazione del comitato degli utenti, così come espressamente previsto dall'art. 11 del d.lgs. 18/99.

5. Con il regolamento impugnato, invece, l'ENAC ha previsto che, una volta disposta la limitazione, sia sempre *“necessario procedere all'espletamento di apposita gara per la selezione dei prestatori”* (art. 15, comma 5), senza più alcuna distinzione fra le ipotesi che si possono verificare a seguito di limitazione. Inoltre, il comma 8 del medesimo art. 15 prevede che la gara debba essere celebrata sulla base dei requisiti (che sarebbero generici ed irragionevoli) individuati dall'Allegato 7 al Regolamento e non invece sulla base di requisiti parametrati caso per caso, alla luce delle specificità di ciascuno scalo e previamente approvati dal comitato degli utenti, come invece previsto dall'art. 11 d.lgs. 18/99 e, a monte, dall'art. 11 della Direttiva 96/67/CE. Le ricorrenti hanno quindi impugnato il regolamento, sollevando tre ordini di censure.

6. Con il primo mezzo si contesta *“Violazione del principio di legalità. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 18/99, della Direttiva 96/67/CE e del d.lgs. 250/97 di istituzione dell'ENAC. Eccesso di potere per sviamento, nonché per contraddittorietà estrinseca ed intrinseca. Violazione degli artt. 3, 41 e 117, co. 1, Cost. Violazione dei principi di concorrenza, di legittimo affidamento, di certezza giuridica e proporzionalità riconosciuti anche dal diritto europeo”*. Il regolamento inciderebbe profondamente e immotivatamente sul mercato e sull'affidamento che gli operatori avevano riposto nel regime risultante dalle pregresse e consolidate versioni del regolamento, senza che l'ENAC abbia alcun potere di interferire con il mercato e la libera concorrenza tramite provvedimenti di ordine generale, essendo lo stesso ente istituito per disciplinare essenzialmente condizioni di sicurezza, anche attraverso l'applicazione della potestà regolamentare e di vigilanza. L'effetto che deriverebbe dalle nuove previsioni sarebbe unicamente quello di incidere sull'affidamento degli operatori già certificati ed operanti sullo scalo, con obliterazione dei principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento. La violazione di questo specifico affidamento inciderebbe profondamente sull'attività imprenditoriale ed economica di coloro che

avevano già effettuato gli investimenti necessari per l'avvio della propria attività, vuoi in termini di dotazioni, vuoi in termini di personale. La misura sarebbe, peraltro, contraddittoria rispetto ad altre previsioni del regolamento, e precisamente con gli artt. 16, comma 5 e 17, con le quale si prevede che le istanze di certificazione/estensione pervenute dopo l'avvio del procedimento di limitazione sono irricevibili e che in caso di rinnovo del provvedimento di limitazione, i prestatori, già selezionati tramite gara, possono continuare a operare se viene accertato in capo agli stessi il possesso dei requisiti di certificazione previsti e viene verificato il rispetto complessivo, durante il precedente periodo di limitazione, dei parametri di qualità di servizi di *handling* (cd. minimi) riportati in ciascun Regolamento di Scalo. Dunque, sarebbe lo stesso ENAC a riconoscere che, laddove gli operatori già operanti garantiscano il permanere dei requisiti tecnico/operativi e, così, il puntuale svolgimento del servizio, non vi sarebbe esigenza inderogabile di celebrare una gara, ma la situazione di mercato potrebbe essere legittimamente congelata a beneficio di coloro che hanno effettuato investimenti su quello scalo.

7. In via subordinata, l'art. 15, co. 5, sarebbe illegittimo quantomeno nella misura in cui incide, senza alcuna salvaguardia, anche nei casi in cui il procedimento di limitazione sia già in corso. L'art. 24 del regolamento prevede infatti che le contestate modifiche regolamentari entrino in vigore a decorrere dall'atto della pubblicazione sul sito istituzionale dell'ENAC. Sennonché, con ciò sarebbe stato del tutto trascurato che vi sono dei casi in cui gli *handler* già operanti su di uno scalo, avendo avuto formale notizia dell'avvio del procedimento di limitazione, abbiano fatto affidamento sul fatto che, alla luce del Regolamento previgente, la situazione post limitazione avrebbe condotto ad una "cristallizzazione" del mercato, avviando programmi di investimento e di reclutamento.

8. Con il secondo motivo si deduce "*Difetto di attribuzione assoluto. Violazione del principio di legalità. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 18/99, della Direttiva*

96/67/CE e del d.lgs. 250/97 di istituzione dell'ENAC. *Eccesso di potere per sviamento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 5 e 100 d.lgs. 36/2023*". Il Regolamento sarebbe illegittimo anche laddove, al comma 8 del medesimo art. 15, prevede che la procedura di gara post limitazione debba essere celebrata dal Gestore sulla base dei parametri indicati nell'Allegato 7, recante "*Criteri di valutazione dell'offerta tecnica nelle per la selezione di prestatori certificati per le categorie limitate*". Una simile predeterminazione dei criteri valutativi delle offerte, effettuata in via generale ed a livello regolamentare, si porrebbe in spregio di norme e principi generali in materia di gare pubbliche, nonché, ancora una volta, adottata al di fuori delle competenze istituzionali dell'ENAC. L'art. 11 del d.lgs. 18/99, infatti, rimetterebbe espressamente la definizione dei criteri di valutazione delle offerte alla singola società di gestione, previa consultazione del comitato degli utenti. In ogni caso, la rigida predeterminazione di criteri generali ed astratti, effettuata in solitudine e senza la necessaria consultazione del comitato degli utenti, sarebbe del tutto illogica e irragionevole, oltre che in violazione dei più generali principi in tema di gare pubbliche, secondo i quali i criteri di selezione devono essere pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori. Nel caso di specie, invece, risulterebbe in *re ipsa* il fatto che i criteri siano del tutto illogici ed irragionevoli, atteso che gli stessi risultano essere identici a quelli utilizzati da Aeroporti di Roma nella recentissima selezione effettuata per la scelta dei tre *handler* ammessi ad operare post limitazione sullo scalo di Fiumicino. Si tratterebbe, dunque, di parametri calibrati su uno scalo che raggiunge quasi i 50 milioni di passeggeri e che non potrebbero applicarsi agli scali minori, i quali avrebbero caratteristiche ed esigenze ben diverse da quelle di un *hub* come Fiumicino.

9. Con il terzo motivo si lamenta "*Eccesso di potere per difetto di istruttoria, difetto assoluto di motivazione, irragionevolezza, illogicità e contraddittorietà. Violazione degli artt. 3 e 7 l. 241/90 e violazione del modello del notice and comment. Violazione dell'art. 11 del d.lgs. 18/99*". Il regolamento sarebbe anche illegittimo in quanto

adottato in violazione delle regole che regolano il contraddittorio e la partecipazione nei procedimenti amministrativi. ENAC avrebbe, infatti, introdotto una vera e propria misura di regolazione tecnica senza il minimo contraddittorio con le parti interessate e senza la necessaria preventiva consultazione pubblica. Proprio nello specifico settore dell'*handling*, l'ENAC avrebbe sottoposto alla necessaria consultazione (quantomeno dal punto di vista formale) tutte le precedenti versioni del regolamento che si sono succedute nel corso degli ultimi anni, riconoscendo evidentemente la rilevanza della fase di consultazione preventiva nell'ambito di un procedimento che è destinato a sfociare con l'adozione di provvedimenti fortemente impattanti sull'attività degli operatori del settore. Ciò sarebbe tanto più grave in relazione alla predeterminazione generale dei criteri di gara effettuata con l'Allegato 7 del Regolamento, dal momento che tali criteri dovrebbero essere stabiliti "*previa consultazione del comitato degli utenti*", dunque previa consultazione di una specifica e particolarmente competente platea di soggetti.

10. Unitamente all'azione di annullamento le ricorrenti propongono domanda ex art. 116, co. 2, c.p.a. onde veder accertata l'illegittimità del silenzio-rigetto dell'ENAC sull'istanza di accesso volta a conoscere: 1) agli atti in base ai quali l'Amministrazione ha ritenuto di procedere in assenza di consultazione esterna; 2) i pareri giuridici preventivi; 3) le bozze del Regolamento elaborate dalle Direzioni proponenti e delle pertinenti e conseguenti proposte al Direttore Generale; 4) la proposta di delibera del Direttore Generale al Consiglio di Amministrazione; 5) la procedura Organizzativa PRO-28 che, da quanto risulterebbe da una serie di documenti disponibili *online*, detta criteri e modalità per la predisposizione della normativa tecnica ENAC. Tale documentazione infatti, sarebbe indispensabile per una piena ed effettiva tutela dei diritti e degli interessi legittimi della Società.

11. L'ENAC si è costituito in resistenza, chiedendo il rigetto del ricorso.

12. Alla camera di consiglio dell'8.10.2025 la parte ricorrente ha rinunciato all'istanza ex art. 116, co. 2, c.p.a. All'udienza pubblica dell'11.3.2026 la causa è

stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

13. Il ricorso è fondato nei termini e nei limiti di seguito precisati.

14. E' opportuno muovere dalla disciplina sull'accesso dei prestatori di servizi di assistenza a terra, quale prevista dall'art. 4 del d.lgs. 13.1.1999, n. 18, secondo cui negli aeroporti che superano i limiti dimensionali ivi previsti "è riconosciuto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra ai prestatori di servizi sulla base dei requisiti previsti dall'articolo 13".

15. Tale principio subisce una deroga al successivo comma 2, laddove si prevede che "L'E.N.A.C., per motivate ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nell'aeroporto, può limitare il numero dei prestatori per le categorie di servizi di assistenza bagagli, assistenza operazioni in pista, assistenza carburante e olio, assistenza merci e posta per quanto riguarda il trattamento fisico delle merci e della posta in arrivo, in partenza e in transito, tra l'aerostazione e l'aeromobile. In ogni caso il numero dei prestatori non può essere inferiore a due, per ciascuna delle categorie di servizi sottoposte a limitazione".

16. L'art.11 stabilisce, al comma 1, che "Per l'individuazione dei prestatori delle categorie di servizi di assistenza a terra il cui accesso è sottoposto a limitazioni o a provvedimenti di deroga di cui all'articolo 12, comma 1, l'ente di gestione indice una gara d'appalto ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, pubblicata anche nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, aperta a tutti i prestatori interessati selezionati per un periodo di durata massima di sette anni e che preveda, oltre al possesso dei requisiti di cui all'articolo 13, anche un capitolato d'oneri o specifiche tecniche, stabiliti previa consultazione del comitato degli utenti".

17. La richiamata disciplina è del tutto corrispondente a quanto richiesto dalla direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15.10.1996, la quale prevede:

- all'art. 6, par. 2, che "Gli Stati membri possono limitare il numero dei prestatori autorizzati a fornire le seguenti categorie di servizi di assistenza a terra:
 - assistenza bagagli,
 - assistenza operazioni in pista,

- assistenza carburante e olio,
- assistenza merci e posta per quanto riguarda, sia in arrivo che in partenza o in transito, il trattamento fisico delle merci e della posta tra l'aerostazione e l'aereo.

In ogni caso, gli Stati membri non possono limitare il loro numero a meno di due, per ciascuna categoria di servizio”;

- all'art. 11, par. 1, che “*Gli Stati membri adottano le misure necessarie perché sia istituita una procedura di selezione dei prestatori autorizzati a fornire servizi di assistenza a terra in un aeroporto nei casi in cui il loro numero è limitato nei casi di cui all'articolo 6, paragrafo 2 o all'articolo 9. Tale procedura deve rispettare i seguenti principi:*

a) laddove gli Stati membri prevedano di definire un capitolato d'oneri o specifiche tecniche cui i prestatori devono uniformarsi, questo capitolato o queste specifiche sono definiti previa consultazione del comitato degli utenti. I criteri di selezione previsti dal capitolato d'oneri o dalle specifiche tecniche devono essere pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori; [...]

b) deve essere indetta una gara d'appalto, pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, aperta a tutti i prestatori interessati;

c) i prestatori sono scelti:

i) sentito il comitato degli utenti, dall'ente di gestione se quest'ultimo,

- *non fornisce servizi analoghi di assistenza a terra,*
- *non controlla, direttamente o indirettamente, nessuna impresa fornitrice di tali servizi,*
- *non detiene alcuna partecipazione in detta impresa;*

ii) dalle competenti autorità degli Stati membri indipendenti dagli enti di gestione, previa consultazione del comitato degli utenti e delle autorità di gestione, negli altri casi;

d) i prestatori sono selezionati per un periodo di durata massima di sette anni; [...].”

18. Alla luce del richiamato quadro normativo, risulta evidente come al provvedimento di limitazione del numero dei prestatori di servizi di assistenza a terra sia consustanziale l'istituzione di una procedura competitiva volta alla selezione di tali prestatori. Ciò, d'altra parte, è del tutto logico nella misura in cui l'ordinamento si preoccupi di assicurare, nell'ambito dello specifico mercato, il maggior grado possibile di apertura alla concorrenza; sicché,

laddove la piena liberalizzazione dell'accesso al mercato non possa operare, *“per il mantenimento di condizioni di concorrenza effettiva e leale è necessario che, qualora il numero dei prestatori sia limitato, questi ultimi siano selezionati in base a una procedura trasparente e imparziale”* (cfr. il considerando 16 della direttiva). La logica del sistema è chiara: la limitazione del numero degli operatori è consentita per ragioni tecniche e funzionali dell'infrastruttura aeroportuale, ma non può tradursi in una protezione delle posizioni esistenti né, in senso speculare, in una misura volta a penalizzare determinati operatori. Essa rappresenta piuttosto uno strumento volto a garantire che l'apertura del mercato non comprometta la sicurezza e l'efficienza dello scalo, in un contesto in cui la capacità dell'infrastruttura può rendere necessario un contingentamento degli operatori.

19. Proprio perché la limitazione incide su un mercato liberalizzato, il legislatore ha previsto un meccanismo procedimentale che evita la cristallizzazione degli assetti e preserva, anche in condizioni di contingentamento, la contendibilità del mercato. Qui si innesta l'art. 11 del d.lgs. n. 18 del 1999, che prevede la selezione dei prestatori mediante procedura comparativa nei casi di limitazione, imponendo che l'ente di gestione provveda all'indizione di una gara e definisca le specifiche tecniche previa consultazione del comitato degli utenti.

20. Questo passaggio merita di essere sottolineato: la gara non costituisce un accessorio della limitazione, ma ne rappresenta il naturale contrappeso concorrenziale. Se la limitazione è l'eccezione, la procedura comparativa è lo strumento attraverso il quale tale eccezione viene ricondotta entro i principi generali di trasparenza, imparzialità e non discriminazione. In altri termini, il contingentamento non può risolversi in una mera cristallizzazione dell'assetto esistente, poiché ciò trasformerebbe una misura tecnica in un meccanismo di chiusura del mercato.

21. Da questa struttura discende una conseguenza rilevante ai fini del presente giudizio: l'obbligo di gara, nei casi di limitazione, non è un'opzione

regolamentare dell'ENAC, ma un vincolo derivante direttamente dalla disciplina primaria nazionale ed eurounitaria. Il potere regolatorio dell'Ente può intervenire sulle modalità attuative, può precisare criteri e standard tecnici, può individuare procedure coerenti con l'organizzazione del settore; non può, tuttavia, alterare la natura della gara quale presidio essenziale di apertura concorrenziale del mercato, né può introdurre, direttamente o indirettamente, meccanismi che finiscano per sterilizzare la competizione o per consolidare posizioni al di fuori del confronto comparativo.

22. In tale prospettiva, la disciplina sulle limitazioni e sulle procedure selettive non può essere interpretata come strumento per “premiare” o “punire” determinate categorie di operatori a seconda della loro collocazione nel mercato. Essa deve essere intesa, piuttosto, come meccanismo di regolazione pro-concorrenziale in condizioni di scarsità: quando la capacità dell'infrastruttura non consente l'accesso illimitato, la selezione deve avvenire secondo criteri obiettivi e controllabili, in modo da garantire che il mercato, per quanto contingentato, resti aperto e contendibile.

23. Resta da considerare, in questa ricostruzione preliminare, il ruolo dell'ENAC. L'Ente è autorità tecnica di regolazione e vigilanza nel settore dell'aviazione civile, ai sensi del d.lgs. n. 250 del 1997 e delle disposizioni del codice della navigazione che ne definiscono la funzione istituzionale.

24. Tale ruolo legittima l'adozione di strumenti regolatori di natura generale, specie laddove essi siano diretti a presidiare requisiti di sicurezza, standard tecnici, qualità del servizio e uniformità applicativa. Tuttavia, proprio perché il potere regolatorio opera in un contesto di mercato liberalizzato e disciplinato in modo puntuale dal legislatore europeo, esso deve essere esercitato come potere di attuazione e garanzia, non come potere di ridefinizione autonoma dell'assetto concorrenziale.

25. La cornice normativa appena delineata costituisce, dunque, il parametro di riferimento per valutare la legittimità delle previsioni contestate: da un lato, l'esigenza di assicurare coerenza con il diritto dell'Unione e di evitare

crystallizations del mercato; dall'altro, la necessità che ogni intervento regolatorio che incida in modo significativo sulle modalità di selezione e sull'accesso al mercato sia sorretto da un adeguato fondamento istruttorio e risulti compatibile con i principi di trasparenza, proporzionalità e certezza del diritto.

26. L'esame della legittimità delle disposizioni censurate del Regolamento ENAC richiede, a questo punto, di considerare nel dettaglio le modifiche introdotte rispetto al precedente assetto regolatorio e le ricadute che esse determinano sull'organizzazione del mercato dei servizi di assistenza a terra.

27. Come emerge dal contenuto dell'atto impugnato e dalle stesse allegazioni delle parti, l'intervento regolatorio non si limita ad aggiornare aspetti tecnici della disciplina della certificazione dei prestatori, ma incide su alcuni snodi centrali del sistema delineato dal d.lgs. n. 18 del 1999, quali le modalità di attuazione dei provvedimenti di limitazione del mercato e i criteri di selezione dei prestatori nei casi di contingentamento.

28. La prima e più significativa innovazione riguarda l'art. 15, comma 5, che prevede che negli aeroporti soggetti a limitazione sia in ogni caso necessario procedere all'espletamento di una procedura selettiva per l'individuazione dei prestatori ammessi ad operare.

29. Tale previsione segna un mutamento rispetto al sistema applicato nelle precedenti versioni del regolamento, rimasto sostanzialmente invariato per oltre un decennio.

30. Nel regime previgente, infatti, la disciplina delle limitazioni distingueva tre ipotesi:

- la coincidenza tra numero di prestatori operanti e numero massimo consentito, nella quale gli operatori già presenti continuavano ad operare per il periodo di limitazione;
- l'ipotesi di numero inferiore al limite, nella quale i posti residui venivano assegnati mediante gara;

- l'ipotesi di numero superiore al limite, nella quale si procedeva alla selezione di tutti i prestatori mediante gara.

31. Tale sistema era volto a coniugare due esigenze tra loro concorrenti: da un lato, il rispetto del principio eurounitario della selezione mediante procedura competitiva nei casi di attribuzione di diritti esclusivi; dall'altro, la tutela dell'affidamento degli operatori che avevano già effettuato investimenti per operare su un determinato scalo.

32. La nuova formulazione dell'art. 15, comma 5, elimina tale articolazione e stabilisce che, una volta accertato il numero di prestatori ammissibili nello scalo interessato dal provvedimento di limitazione, debba procedersi all'espletamento di una procedura selettiva per l'individuazione degli operatori ammessi ad operare, prevedendo al contempo che, nelle more della gara, i prestatori già presenti continuino a garantire il servizio nel rispetto dei requisiti di certificazione e dei livelli di qualità previsti.

33. La previsione della gara, come già osservato, non è incompatibile con il quadro normativo di riferimento, che anzi riconosce nella procedura competitiva lo strumento ordinario di selezione nei casi di contingentamento.

34. Ciò nondimeno, la modifica incide su un assetto regolatorio consolidato e su situazioni giuridiche maturate nel tempo, senza che il regolamento preveda alcuna disciplina transitoria volta a governare il passaggio dal sistema previgente a quello così introdotto.

35. L'assenza di un regime transitorio assume rilievo particolare nei casi – evidenziati dalle ricorrenti – in cui il procedimento di limitazione sia stato avviato nel vigore della disciplina precedente e gli operatori già presenti abbiano impostato le proprie scelte imprenditoriali sulla base dell'assetto normativo allora vigente.

36. L'Amministrazione intimata ha ritenuto che la dichiarata (solo in giudizio) finalità di rendere la disciplina regolamentare maggiormente conforme al quadro normativo primario di matrice europea fosse idonea a scardinare l'intero impianto previgente, ma né dal tenore del regolamento impugnato, né

da alcun atto preparatorio (espressamente dichiarato inesistente dalla difesa della parte pubblica), è dato comprendere in che modo l'Ente abbia inteso dare ragione dell'impatto di queste modifiche su situazioni soggettive e aspettative consolidate, peraltro confortate dalla disciplina transitoria prevista dalla rev. 1 del Regolamento, molto prossima temporalmente.

37. Sennonché, come la Sezione ha precisato pronunciandosi sulla legittimità degli atti regolamentari adottati dall'ENAC stesso, *“se è vero che gli atti regolamentari e generali sono affrancati, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, comma 2, e 13, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, dal puntuale obbligo di motivazione valevole per i provvedimenti amministrativi, risulta altrettanto innegabile che dai predetti atti, specie quando, come nella specie, impattano in via pervasiva, immediata e diretta su un intero settore e su varie tipologie di operatori, devono comunque potersi desumere con chiarezza i criteri generali delle scelte compiute, nonché il riferimento ai lavori preparatori e alle eventuali risultanze istruttorie acquisite”* (TAR Lazio – Roma, III, 5.2.2024, n. 2211).

38. Ulteriore innovazione significativa è contenuta nell'art. 15, comma 8, che stabilisce che le procedure di selezione dei prestatori nei casi di limitazione debbano essere svolte sulla base dei criteri indicati nell'Allegato 7 al regolamento.

39. Al riguardo, occorre anzitutto ricordare che, secondo quanto previsto dall'art. 11, par. 1, lett. a), della direttiva 96/67/CE a proposito delle procedure di gara istituite per la selezione dei prestatori chiamati a operare in aeroporti limitati, *“laddove gli Stati membri prevedano di definire un capitolato d'oneri o specifiche tecniche cui i prestatori devono uniformarsi, questo capitolato o queste specifiche sono definiti previa consultazione del comitato degli utenti. I criteri di selezione previsti dal capitolato d'oneri o dalle specifiche tecniche devono essere pertinenti, obiettivi, trasparenti e non discriminatori”*.

40. Sono, pertanto, manifestamente infondati gli argomenti addotti dall'ENAC volti a sostenere una presunta estraneità dell'oggetto del capitolato d'oneri e delle specifiche tecniche rispetto i criteri di valutazione, posto per

espressa disciplina di cui alla direttiva tali documenti contengono anche i criteri di selezione. E, d'altra parte, che il capitolato d'oneri possa contenere anche i criteri di valutazione è espressamente previsto anche dalla disciplina interna in tema di contratti pubblici (cfr., ad es., gli artt. 108, co. 8 – *“Le stazioni appaltanti, quando ritengono la ponderazione di cui al comma 7 [dei criteri di valutazione, n.d.r.] non possibile per ragioni oggettive, indicano nel bando di gara e nel capitolato d'oneri o, in caso di dialogo competitivo, nel bando o del documento descrittivo, l'ordine decrescente di importanza dei criteri”* – e 154 – *“Quando è prevista la riapertura del confronto competitivo, la stazione appaltante o l'ente concedente fissa un termine sufficiente per consentire di presentare offerte relative a ciascun appalto specifico e aggiudicano ciascun appalto all'offerente che ha presentato la migliore offerta in base ai criteri di aggiudicazione stabiliti nel capitolato d'oneri dell'accordo quadro”*).

41. Ciò precisato, va osservato che la legge 25.7.1997, n. 250, istitutiva dell'ENAC, attribuisce specificamente all'Ente competenze in materia, tra l'altro, di *“razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali”* e *“definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali”*, oltre ai più generali compiti *“di garanzia, di indirizzo e programmazione”*. La ricognizione delle competenze riconosciute all'ENAC dalla legge non consente, pertanto, di ritenere del tutto estranea alle attribuzioni a esso conferite la materia dei criteri di valutazione delle offerte nell'ambito delle gare di affidamento indette negli aeroporti limitati, i quali sono inevitabilmente destinati a riflettersi, per mezzo della selezione così operata, sulla qualità e sulle procedure dei servizi aeroportuali.

42. Tuttavia, occorre anche rilevare che, nella misura in cui l'art. 11 del d.lgs. n. 18/1999 richiede che i criteri di valutazione da adottare nelle gare per la selezione dei prestatori di servizi destinati a operare negli scali limitati siano determinati *“previa consultazione del comitato degli utenti”*, esso, da un lato, reca implicita l'esigenza di una valutazione specificamente condotta sul singolo scalo presso il quale il comitato degli utenti è istituito e, dall'altro lato, presuppone anche che il soggetto primariamente investito dell'individuazione

di tali criteri di valutazione sia quello istituzionalmente e ordinariamente responsabile della relativa interlocuzione e, quindi, l'ente di gestione presso il quale il comitato è istituito (cfr. l'art. 8, co. 1). Ciò, d'altra parte, è coerente con le responsabilità assegnate all'ente di gestione, il quale *“assicura agli utenti la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra, fornendoli direttamente o coordinando l'attività dei soggetti che forniscono i suddetti servizi a favore di terzi o in autoproduzione”* (cfr. l'art. 3, co. 3).

43. I prestatori di servizi di assistenza a terra presentano, peraltro, uno specifico interesse alla tutela delle prerogative del predetto comitato, in quanto nonostante esso sia costituito dai vettori che utilizzano l'aeroporto, le relative procedure di consultazione sono estese alla partecipazione proprio dei *“soggetti prestatori di servizi per la corretta attuazione del presente decreto”* – tra l'altro – proprio quando venga in rilievo *“l'organizzazione della fornitura dei servizi stessi”* (cfr. art. 8, co. 2).

44. Il regolamento impugnato, invece, nello stabilire che *“Il Gestore aeroportuale indice la procedura di gara ad evidenza pubblica per la selezione dei prestatori di servizi di assistenza a terra e, in qualità di stazione appaltante, è tenuto al rispetto dei parametri indicati nell'Allegato 7 “Criteri di valutazione dell'offerta tecnica nelle gare per la selezione di prestatori certificati per le categorie limitate” del presente Regolamento. Enac può autorizzare scostamenti dai contenuti della predetta griglia in caso di istanza del gestore debitamente motivata sulla base della specificità dell'aeroporto”*, contraddice le suindicate premesse sotto un duplice aspetto:

- a) in primo luogo, esso stabilisce una griglia di criteri univocamente determinata per tutti gli aeroporti e solo eventualmente emendabile per il singolo scalo, griglia – non sottoposta alla valutazione di alcuno dei potenziali *stakeholders* – destinata a costituire il contenuto ordinario della legge di gara;
- b) in secondo luogo, il regolamento sposta il centro decisionale dal gestore all'Autorità di vigilanza, con ciò alterando il funzionamento della procedura di consultazione, in quanto delle due l'una: o il ruolo del gestore si riduce a quello di mero latore di istanze altrui, per quanto attiene all'interlocuzione che

dovesse essere avviata con il comitato degli utenti all'atto dell'indizione della gara; oppure le suddette istanze sarebbero sottoposte al duplice filtro della iniziale valutazione del gestore e, successivamente, di quella – per i soli profili che il gestore ritenesse meritevoli – dell'ENAC, quale soggetto chiamato, eventualmente, ad autorizzare la deroga ai criteri generali, con ciò depotenziando il ruolo del comitato degli utenti e, in definitiva, il peso degli interessi di cui sono portatori nell'ambito del processo decisionale, il cui baricentro, peraltro, risulterebbe difficilmente collocabile – con conseguente, difficile giustiziabilità – proprio in ragione della coesistenza di valutazioni-filtro e determinazioni finali in capo a soggetti diversi.

45. La ricostruzione sopra operata conforta, in relazione sia al regime transitorio riguardante lo svolgimento delle gare, sia ai criteri di valutazione delle offerte nell'ambito delle medesime, le censure di difetto d'istruttoria e di assenza di qualsiasi forma di consultazione preventiva degli operatori del settore, nonostante l'impatto significativo delle modifiche introdotte sull'organizzazione del mercato dei servizi di *handling* aeroportuale.

46. Il Collegio ritiene che tale profilo rivesta carattere decisivo ai fini del presente giudizio.

47. Le disposizioni impugnate incidono direttamente sulle condizioni di accesso e di permanenza nel mercato dei servizi di assistenza a terra e, pertanto, si collocano su un piano diverso rispetto alle norme meramente organizzative o tecniche che tradizionalmente caratterizzano l'attività regolatoria dell'ENAC.

48. I poteri attribuiti all'Ente, ai sensi del d.lgs. n. 250 del 1997 e delle disposizioni del codice della navigazione, attengono principalmente alla regolazione tecnica del settore, alla certificazione degli operatori e alla vigilanza sul rispetto degli standard di sicurezza e qualità del servizio. Il legislatore non prevede, invece, espressamente un potere regolatorio generale dell'ENAC volto a disciplinare in via diretta l'assetto concorrenziale del mercato dei servizi di assistenza a terra. Ne consegue che l'intervento

regolatorio oggetto del presente giudizio può trovare fondamento solo in una interpretazione funzionale dei poteri attribuiti all'autorità di settore, in quanto strumento di attuazione e coordinamento della disciplina primaria.

49. Proprio perché l'esercizio di tale potere non trova un'espressa tipizzazione nella normativa primaria, la sua legittimità risulta strettamente connessa alla qualità dell'istruttoria e alla trasparenza del procedimento che conduce all'adozione dell'atto regolatorio.

50. Quando l'amministrazione esercita un potere regolatorio destinato a incidere sull'assetto di un mercato liberalizzato, l'istruttoria procedimentale assume un ruolo essenziale ai fini della legittimità dell'atto. Nei settori caratterizzati da pluralità di operatori economici in concorrenza tra loro, l'intervento dell'autorità richiede un adeguato supporto conoscitivo fondato su dati, analisi e valutazioni idonei a dimostrarne la necessità e la proporzionalità, secondo un approccio di tipo *evidence-based* ormai consolidato nel diritto dell'Unione europea e nella giurisprudenza amministrativa.

51. Ciò vale in modo particolare nei casi in cui la disciplina introdotta incida su posizioni economiche consolidate o modifichi l'equilibrio tra diverse categorie di operatori. In tali ipotesi, la raccolta e la valutazione delle osservazioni provenienti dagli operatori del settore costituiscono uno strumento essenziale per consentire all'amministrazione di comprendere le dinamiche del mercato e di valutare l'impatto delle scelte regolatorie.

52. Nel caso di specie, l'esigenza di una simile fase istruttoria appare tanto più evidente se si considera che le disposizioni introdotte dalla Revisione 2 incidono simultaneamente su una pluralità di interessi economici tra loro potenzialmente contrapposti, come evidenziato dalla proposizione innanzi al Tribunale di distinte impugnative mosse da interessi contrapposti.

53. Dagli atti di causa non risulta che, prima dell'adozione della Revisione 2 del regolamento, l'ENAC abbia attivato alcuna forma di consultazione degli operatori del settore. Tale circostanza non è stata specificamente contestata dall'amministrazione resistente che ha, altresì, espressamente dichiarato,

riscontrando l'istanza di accesso formulata dalle ricorrenti, che non esistono atti endoprocedimentali da ostendere.

54. L'omissione della consultazione assume particolare rilievo anche alla luce della prassi procedimentale seguita dall'ENAC nell'adozione delle precedenti versioni del regolamento, che risultano essere state precedute da momenti di confronto con i soggetti istituzionalmente coinvolti nel settore dell'handling aeroportuale.

55. In tale contesto, la mancata attivazione di analoghe forme di consultazione nel procedimento che ha condotto all'adozione delle norme impugnate 2 avrebbe richiesto quantomeno una specifica motivazione da parte dell'amministrazione, volta a giustificare la scelta di discostarsi dal modello procedimentale fino ad allora seguito.

56. Una simile motivazione non risulta, tuttavia, emergere dagli atti del procedimento, sicché l'assenza di un'adeguata istruttoria e di una fase di consultazione con gli operatori del settore priva le disposizioni censurate del necessario fondamento conoscitivo e valutativo.

57. Peraltro, l'assenza di una adeguata istruttoria procedimentale assume rilievo anche ai fini della tutela giurisdizionale, poiché priva il giudice degli elementi necessari per ricostruire le ragioni effettive dell'intervento regolatorio e per verificare se le soluzioni adottate dall'amministrazione siano il risultato di una consapevole ponderazione degli interessi coinvolti.

58. Le giustificazioni fornite dall'amministrazione nel corso del giudizio, in mancanza di riscontri nel procedimento di formazione dell'atto, finiscono pertanto per assumere il carattere di motivazione postuma, non idonee a colmare la carenza originaria dell'istruttoria.

59. In ragione di quanto rilevato, fermo restando quanto sopra osservato circa la cogenza, per normativa eurounitaria, della procedura evidenziale in caso di limitazione delle infrastrutture aeroportuali, il ricorso va accolto per quanto di ragione e le disposizioni impugnate vanno annullate, con obbligo dell'ENAC

di rideterminarsi sulla materia del presente contenzioso previo adeguato confronto con gli operatori e opportuna istruttoria.

60. Le spese di lite, tenuto conto della rilevanza dei profili istruttori, motivazionali e partecipativi ai fini della presente decisione, più volte ribaditi dalla Sezione in materia di atti generali e normativi dell'Amministrazione resistente e, tuttavia, ancora una volta ignorati, vanno poste a carico dell'ENAC nella misura stabilita in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi precisati in parte motiva e, per l'effetto, annulla le norme impugnate, con obbligo dell'ENAC di rideterminarsi sulla materia del presente contenzioso previo adeguato confronto con gli operatori e opportuna istruttoria.

Condanna l'ENAC al pagamento delle spese di lite sostenute dalla parte ricorrente, quantificate in euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere

Marco Savi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Marco Savi

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO