PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MARIO VALDUCCI

La seduta comincia alle 11,30.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Seguito dell'esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano, il seguito dell'esame del documento conclusivo.

Come concordato, do la parola ai deputati che intendano intervenire in sede di dichiarazione di voto sulla nuova formulazione della proposta di documento conclusivo, in cui sono state introdotte le modifiche e le integrazioni richieste nel corso del dibattito.

MARIO LOVELLI. L'onorevole Meta farà in seguito la dichiarazione di voto per il gruppo. Prendo atto favorevolmente che il suggerimento da me espresso riguardo all'istituzione di un'autorità di regolazione nel settore dei trasporti sia stato inserito nel documento conclusivo. Vorrei, però, sottolineare che la segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mer-

cato, di cui abbiamo avuto notizia in questi giorni e che contiene alcune proposte di riforma, interviene sulla normativa relativa ai diritti aeroportuali, che rappresentano una delle tematiche principali dell'indagine conoscitiva e del documento conclusivo. Penso che sarebbe utile, a questo punto, in funzione del tema che dobbiamo esaminare, prevedere un'audizione dell'Autorità.

Vorrei inoltre far presente che, per quanto riguarda l'ENAC, ferme restando le indicazioni contenute in questo documento, il Consiglio di Stato ha rinviato al Ministero il decreto di riordino già approvato dal Ministero stesso. Anche in questo caso, dato che stiamo formulando delle osservazioni, vorrei far presente che vi è un decreto di riordino che sta compiendo il suo iter procedurale fra Ministero e Consiglio di Stato; ritengo necessario che la Commissione segua con attenzione i processi di riforma e riorganizzazione che riguardano gli enti e organismi operanti nel settore del trasporto aereo, anche in ragione del lavoro che svolgiamo e che offre degli indirizzi non venga poi recepito negli atti formali.

Chiedo, infine, che il piano di sviluppo aeroportuale che il Ministero ha preannunciato e di cui chiediamo l'adozione in questo documento, venga sottoposto in tempi utili all'esame della Commissione, almeno nella sua impostazione generale, per essere poi approfondito con puntualità. Diversamente, le indicazioni che emergono da questo documento rischiano di rimanere indicazioni generali e interessanti, che però non trovano una soluzione attuativa concreta da parte del ministero competente.

MICHELE POMPEO META. Mi preme innanzitutto sottolineare la l'ampiezza e la complessità del lavoro svolto dalla Commissione, che per molti mesi è stata impegnata con le audizioni dei soggetti operanti nel settore del trasporto aereo e con il dibattito della proposta di documento conclusivo.

Anche solo scorrendo l'indice del documento, si evince che si tratta di un lavoro molto interessante. L'ambito entro il quale si è svolto il nostro lavoro è stato chiaro e le finalità che esso si propone dovrebbero essere altrettanto chiare. Ho però la sensazione che, se il Governo non si lascia « suggestionare » da questo lavoro, rischiamo di aver maturato una bella esperienza, ma che concretamente, nei processi decisionali e nei percorsi legislativi, inciderà poco.

Come diceva il collega Lovelli, sappiamo che il Ministero ha annunciato la presentazione di un piano di sviluppo aeroportuale. Di che cosa si tratta? Anche se ne eravamo già a conoscenza, l'indagine ha dimostrato in termini molto convincenti le storture del sistema aeroportuale italiano. Esistono molti aeroporti, diffusi sul territorio, ma il sistema è molto fragile e molto debole, per ragioni congenite e contingenti.

Mi chiedo se questo piano del Ministero si prefiggerà o meno di correggere queste storture oppure se si tratterà del solito piano-programma che si sovrapporrà a tanti documenti che nel lontano e recente passato abbiamo visto caratterizzare il lavoro e l'azione di programmazione del Ministero. Questa è una domanda alla quale sarebbe opportuno rispondere.

In secondo luogo, penso che possano derivare serie conseguenze problematiche dalla previsione della competenza legislativa concorrente in materia di aeroporti ai sensi del Titolo V della Costituzione; allora mi chiedo se, d'ora in avanti, si riuscirà a confrontarsi serenamente con il sistema delle regioni, senza lasciarsi condizionare dalla previsione costituzionale, che qualcuno può legittimamente considerare un errore fatto al momento della riforma del Titolo V della Costituzione. Mi chiedo cioè

se lo Stato, a prescindere dalla nozione di materia concorrente, sulle questioni sulle quali si giocano oggi la competitività del Paese, la concorrenza, intenda fare una seria riflessione e avviare un confronto costruttivo oppure se dobbiamo prendere atto che lo Stato, nei confronti di alcuni sistemi regionali o di alcune macroregioni, è molto debole. Questo è uno dei punti da affrontare.

Tornando al documento, è certamente un lavoro ben fatto, ma bisogna capire che uso se ne vuole fare. Siamo in campagna elettorale, quindi sarebbe cosa buona se il ministro competente decidesse di riunire le regioni e di parlare un linguaggio chiaro. Se questa materia rientra nella polemica elettorale ne prenderemo atto, consapevoli però di danneggiare il lavoro svolto dalla Commissione. Se, invece, si vuole essere coerenti e conseguenti rispetto ai contenuti del documento conclusivo, dovremmo chiedere al Ministro di venire in Commissione e illustrarci le linee portanti di questo piano, gli indirizzi, auspicando che convochi la Conferenza delle regioni per sottoscrivere una sorta di patto al riguardo. Per alcuni aspetti si tratta di razionalizzare e dire dei chiari « no »; per altri si tratta di intervenire per ritornare a un processo di pianificazione concordata molto chiaro e trasparente.

Purtroppo io non credo che al Ministero si stia provvedendo a varare un piano, perché sono anni che ogni tanto il ministro di turno annuncia un piano generale dei trasporti, o la revisione della mobilità sul ferro o del sistema aeroportuale, delle autostrade, senza che poi nulla si verifichi. Questa notizia, dunque, non ci convince. Se vogliamo essere gelosi — e lo dobbiamo essere — di un lavoro eccellente che abbiamo svolto, dobbiamo fare in modo che questo lavoro incida anche nell'azione di governo, nella consapevolezza che rispetto al sistema regionale, una delle cause della fragilità del nostro sistema, i contenuti del documento sono chiari.

Pertanto, ribadisco che forse sarebbe il caso che il Ministro Matteoli tornasse in questa Commissione, dopo l'indagine co-

noscitiva, per comunicarci se terrà conto del documento conclusivo nell'elaborazione delle linee generali che informeranno il piano generale degli aeroporti. Inoltre, il Ministro deve anche dirci quale forza vuole esercitare il Governo nei confronti di alcune regioni che, con il loro modo di agire, hanno contribuito a determinare alcune storture nel nostro sistema aeroportuale, come si evidenzia dalla fotografia che emerge da questa indagine conoscitiva.

Pertanto, confermando il nostro voto positivo, suggerirei al presidente di farsi parte diligente perché venga effettuata, dopo la conferenza stampa, una traduzione concreta di questo lavoro nell'azione futura del Governo.

CARLO MONAI. Concordo con l'onorevole Meta nell'apprezzamento per il lavoro svolto, condotto magistralmente dal presidente Valducci, che ha visto la corale disponibilità e l'interesse dei singoli commissari, che hanno contribuito a dare una struttura non solo conoscitiva, ma anche operativa e di prospettiva al tema strategico dello sviluppo aeroportuale del nostro Paese. Dichiaro pertanto il voto favorevole del mio gruppo sul documento conclusivo in esame.

Se è vero, come tutti pronosticano, che il traffico aereo diventerà enormemente più corposo e voluminoso nei prossimi anni, è anche vero che stiamo uscendo da una situazione esattamente antitetica, che ha visto il crollo del traffico aereo e delle entrate derivanti dai diritti aeroportuali. È quindi necessaria una forte iniziativa del Governo, in modo da non trovarsi impreparati di fronte a questo incremento del traffico aereo e all'inversione della tendenza legata alla crisi.

Vorrei fare una riflessione. L'intervento del collega Meta, che condivido, è un po' figlio di questi tempi, in cui il Parlamento rischia di essere marginalizzato e di svolgere quasi una funzione ancillare, rispetto al Governo che invece è sovrano e determina gli indirizzi e le azioni migliori del caso.

A mio parere, si dovrebbe rivendicare alla Commissione competente il compito che la Costituzione le attribuisce nell'ambito dei profili istituzionali che vedono il Parlamento organo di indirizzo politico e fonte legislativa primaria. Non mi limiterei, dunque, a chiedere che il Ministro ci illustri quali siano le indicazioni del suo piano di sviluppo aeroportuale per verificare se magari, per qualche fortunata circostanza, vi sia coincidenza tra quello che intende fare il Ministro e quello che abbiamo deciso di fare in questo documento. Direi che la prospettiva va rovesciata: la Commissione in quanto espressione del Parlamento, che ha lavorato su un documento e che ha maturato chiare linee programmatiche e operative, deve chiedere al Governo che le recepisca nel piano dello sviluppo aeroportuale.

Da questo punto di vista, al di là dell'introduzione nell'ambito del documento della richiesta — da me avanzata e accolta dalla Commissione — di monitorare lo stato di avanzamento dei lavori del Governo negli anni, l'invito che rivolgo è anche quello di pensare a un'iniziativa legislativa di questa Commissione che faccia tesoro di questa istruttoria e di predisporre un testo di legge, che mi auguro poi possa essere approvato in tempi rapidi, che contenga alcune delle linee di intervento e di progettualità che la Commissione ha individuato con tanta fatica.

ANGELO COMPAGNON. Signor presidente, intervengo per esprimere il parere del gruppo dell'UdC rispetto a questo documento. In premessa, è importante sottolineare le ragioni per le quali la Commissione ha avviato questa indagine conoscitiva. È da tempo che, a livello nazionale, nel sistema aeroportuale italiano sono state rilevate carenze, difficoltà e proteste, che vanno al di là della vicenda che ha riguardato la ex compagnia di bandiera. Complessivamente vi sono troppe disfunzioni, e questa è la ragione per la quale questa Commissione molto opportunamente ha iniziato questa indagine e elaborato questo documento.

All'interno di questa Commissione, sicuramente si è delineata una volontà unanime, trasversale, tesa a capire quali possono essere le proposte per fare in modo che vengano eliminate le disfunzioni riscontrate a livello nazionale.

Anche a fronte di posizioni di scontro frontale, credo sia emersa la responsabilità di tutti i componenti di questa Commissione su un tema che è strategico anche per la crescita del nostro Paese. Come emerso dall'indagine svolta dalla Commissione, è opportuno evitare le proliferazioni di scali non necessari, fare una pianificazione che tenga conto delle disponibilità economiche, dei costi rispetto agli investimenti e soprattutto ricercare la qualità dei servizi, che è molto carente ed è motivo di grandi proteste.

Adesso dobbiamo capire quali prospettive abbiamo rispetto a un documento corposo, fatto molto bene, nel quale ognuno di noi ha espresso le proprie convinzioni, finalizzate a migliorare questa proposta. A che cosa deve servire il documento? I colleghi che mi hanno preceduto hanno espresso delle considerazioni condivisibili. Guai se questo lavoro, sviluppato con grande responsabilità, dovesse rimanere fine a se stesso.

Se questo documento rimarrà agli atti soltanto per essere consultato, sicuramente avremo fallito noi, ma avrà fallito anche la politica parlamentare. Il Governo, che abbiamo più volte ascoltato e con il quale ci siamo confrontati e anche scontrati, in questo momento dovrebbe, a mio avviso, tenere conto di questo documento, soprattutto perché esso è il frutto di un ragionamento e di una valutazione bipartisan, trasversale e responsabile.

Voglio essere sincero, vista la chiarezza che c'è stata fra noi: nutro molte perplessità su questo aspetto. Le nutro per il metodo di legiferare seguito dal Governo, con il quale vengono affrontate tematiche anche delicate, *in primis* quella all'esame dell'Assemblea oggi, ovvero la riforma della protezione civile contenuta nel decreto-legge 195 del 2009. Mi riferisco a questo eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza, alle continue posizioni di fidu-

cia, all'impossibilità per il Parlamento di entrare nel merito dei provvedimenti, quindi all'impossibilità di dare suggerimenti costruttivi, finalizzati non a stravolgere le linee della maggioranza legittimata dal voto popolare, ma a migliorare eventualmente questi provvedimenti.

Vorrei che questa mia preoccupazione non fosse fondata, in futuro, rispetto a questo documento. Mi affido ovviamente in primo luogo al presidente Valducci, il quale è autorevole esponente di questa maggioranza, che per il lavoro che ha svolto insieme con tutta la Commissione, dovrebbe intervenire nei confronti della maggioranza ma soprattutto del Governo per assicurare che il Governo stesso si impegni ad attuare le linee di indirizzo essenziali delineate dal documento.

Al di là di queste considerazioni politiche, ritengo il documento una proposta seria e costruttiva. Per questo motivo dichiaro il voto favorevole dell'UdC.

ROBERTO ROLANDO NICCO. Signor presidente, anche la componente delle Minoranze linguistiche approva nelle sue linee generali il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano, concorda sulle criticità individuate e sulla conseguente necessità di rafforzare e potenziare la rete aeroportuale esistente, da connettere in modo più efficiente con il bacino di riferimento mediante adeguate infrastrutture ferroviarie e autostradali.

In tale quadro, rilevo tuttavia che, in primo luogo, vanno comunque sempre attentamente valutate le singole situazioni, specie quando trattasi di aeroporti ubicati in aree particolari, insulari o intramontane. In secondo luogo, va considerata la funzione che un determinato aeroporto, pure in assenza di una specifica gestione finanziaria in equilibrio, può svolgere sul tessuto economico-sociale di riferimento, così come peraltro avviene per il trasporto ferroviario e navale. In terzo luogo, le scelte devono essere sempre effettuate d'intesa con le regioni interessate.

Riteniamo importante anche lo sviluppo dell'aviazione generale che, con le

attività turistiche e sportive connesse agli aerei leggeri o ultraleggeri, può avere importanti ricadute economiche, nonché dell'elicotteristica la cui funzione in determinate aree del Paese è fondamentale, non solo per il trasporto di merci e di persone, ma anche per l'attività di soccorso della Protezione civile.

In questo quadro confermiamo il nostro voto favorevole.

MARCO DESIDERATI. Signor presidente, esprimo la soddisfazione del gruppo Lega nord per il lavoro svolto da questa Commissione e per il testo che ne è scaturito. Credo che il testo colga esattamente il risultato che si era prefisso, quello di svolgere un'indagine importante sul tema del trasporto aereo.

È evidente che i temi sono numerosi e complessi e la Commissione ha opportunamente avviato e concluso un'indagine conoscitiva per acquisire gli elementi utili al fine di conoscere più a fondo le problematiche del settore attraverso le audizioni dei soggetti in esso operanti. Concordo con i colleghi Monai e Meta sul fatto che il Governo debba proporre delle soluzioni che tengano conto di quanto emerso dal documento conclusivo. Grazie al lavoro svolto in Commissione ciascun commissario è ora in grado di valutare nel merito e con precisione ciò che il Governo ci proporrà.

Credo che nella Commissione ci siano sensibilità molto diverse. Abbiamo compiuto un lavoro importante, abbiamo assunto le conoscenze necessarie a questa Commissione per capire le questioni rilevanti, quali ad esempio la modalità di esercizio della potestà legislativa concorrente tra Stato e regioni sulla materia aeroportuale e delle relative competenze amministrative. Credo che vada fatta una riflessione approfondita per capire se gli aeroporti debbano essere una materia di esclusiva competenza delle regioni, se lo Stato debba intervenire e in che modo, se si debbano realizzare nuovi aeroporti utilizzando fondi pubblici. Mi permetto anche di ricordare che il mercato del trasporto aereo segna un andamento ciclico, soggetto a fasi

di forte contrazione e di forte espansione. Oggi siamo in un momento di contrazione del mercato, il che ci fa pensare che a breve — lo speriamo — o a medio termine ci sarà un'espansione del mercato. A quel punto, dovremmo essere pronti, come Paese, a cogliere le opportunità che la prossima espansione del mercato del trasporto aereo potrà darci. Il lavoro è stato importante e corposo e il gruppo della Lega nord sicuramente voterà a favore.

PIERO TESTONI. Esprimo una considerazione di carattere esclusivamente personale. Per l'importanza riconosciuta da tutti i gruppi a questo documento, per l'importante e lungo lavoro svolto, per l'impegno che è stato profuso, per l'impostazione che si è data a questo lavoro per raggiungere determinati obiettivi, credo che, al di là delle comprensibili motivazioni che spingono a chiedere una più incisiva operatività di questo documento attraverso trasposizione dei contenuti nell'impegno di governo, sarebbe tempo che tutti i lavori svolti in una Commissione — in questo caso la nostra — debbano essere adeguatamente pubblicizzati. Ciò non al fine di un vanto o un autoincensamento rispetto al lavoro che si compie nelle Commissioni, ma perché credo che abbiamo il dovere di recuperare quel distacco che effettivamente, a volte, in maniera anche imprudente, viene lasciato tra ciò che fa il Parlamento e ciò che la pubblica opinione crede che il Parlamento faccia. Vorrei spiegarmi meglio, anche se credo che il messaggio che cerco di esprimere valga per questo e per altri documenti della Commissione. Non bisogna necessariamente aspettare che una parte politica, la maggioranza o l'opposizione, consegua su un documento o su un intervento della Commissione, un risultato concreto e operativo. Bisogna trovare dei modi per cui, attraverso il presidente o il capigruppo, o creando un'occasione apposita, i lavori che riguardano gli interessi di una grandissima collettività trovino spazio sugli organi di informazione. Sotto questo profilo condivido pienamente l'iniziativa di presentare alla stampa i contenuti del

documento conclusivo, una volta che sia stato approvato. Dichiaro quindi il voto favorevole del gruppo PdL sulla nuova formulazione della proposta di documento conclusivo presentata dal presidente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la formulazione finale della proposta di documento conclusivo (*vedi allegato*).

(*È approvata*).

Registro con viva soddisfazione l'approvazione all'unanimità, con il voto favore-

vole di tutti i gruppi parlamentari, del documento conclusivo e ringrazio tutti i colleghi per l'impegno con cui hanno partecipato ai lavori della Commissione.

La seduta termina alle 12.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 12 aprile 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

**DOCUMENTO APPROVATO
DALLA IX COMMISSIONE PERMANENTE
(TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI)**

nella seduta del 17 febbraio 2010

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 12 febbraio 2009

SUL

SISTEMA AEROPORTUALE ITALIANO

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

PAGINA BIANCA

Indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO**

INDICE

—

Introduzione — L'ambito e le finalità dell'indagine	Pag. 13
1. Un sistema aeroportuale diffuso, ma debole e scarsamente idoneo a fronteggiare le potenzialità di crescita del traffico aereo	» 14
2. Evitare una proliferazione di aeroporti costosa, insostenibile e dannosa per il Paese	» 16
3. Recuperare la capacità di una pianificazione a livello nazionale della rete aeroportuale	» 19
4. Gli investimenti per l'intermodalità	» 22
5. Gli investimenti per le infrastrutture aeroportuali e il loro finanziamento	» 25
6. L'ampliamento della capacità di traffico aereo: <i>slot</i> e accordi bilaterali	» 31
7. La qualità dei servizi negli aeroporti	» 33
8. Gli enti di regolazione, controllo e coordinamento	» 37
9. Le prospettive: il Cielo unico europeo	» 40
10. Linee di intervento	» 41
Tabelle allegate	» 45

PAGINA BIANCA

Introduzione — L'ambito e le finalità dell'indagine.

Gli aeroporti rappresentano un fattore decisivo di sviluppo economico e sociale di un Paese. Il costante sviluppo del traffico aereo che si è avuto nell'ultimo decennio e la rilevante crescita attesa per i prossimi anni esercitano pressioni sempre più intense volte da un lato all'ampliamento e alla riorganizzazione degli aeroporti esistenti e dall'altro alla realizzazione di nuovi.

L'attenzione per le questioni attinenti in modo specifico agli aeroporti deve collocarsi all'interno di una riconsiderazione complessiva della politica nazionale del trasporto aereo. Infatti, in conseguenza alla progressiva liberalizzazione del traffico aereo che si è realizzata in attuazione della normativa comunitaria, il settore nel nostro Paese si è sviluppato per effetto di spinte autonome, che, per quanto concerne gli aeroporti, hanno provocato una proliferazione del numero degli scali, avvenuta in assenza di una programmazione nazionale capace di individuare una strategia coerente di sviluppo. Ciò ha portato, per un verso, all'utilizzo di ingenti risorse pubbliche per la realizzazione e la gestione di aeroporti con volumi di traffico ridotti e, per altro verso, per effetto della concorrenza tra gli scali, alla difficoltà di sviluppare aeroporti su cui concentrare i voli a medio e lungo raggio.

A livello istituzionale, il sistema aeroportuale nazionale ha inoltre risentito della sovrapposizione delle competenze che si è determinata per effetto dell'articolo 117 della Costituzione, a norma della quale gli aeroporti civili sono una delle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni.

La IX Commissione ha ritenuto di procedere ad una indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano, con l'obiettivo di individuare le criticità del sistema e di definire adeguate linee di intervento, anche a livello legislativo.

L'indagine è stata deliberata il 12 febbraio 2009 e si è conclusa il 30 novembre 2009.

Nel corso delle 41 audizioni svoltesi nei mesi da febbraio a novembre sono stati ascoltati i soggetti istituzionali competenti, le società di gestione aeroportuale, compagnie aeree italiane e straniere, le parti sociali, le associazioni rappresentative del settore e i centri di studio e di ricerca operanti sulla materia. Sono stati acquisiti altresì contributi scritti inviati da altri soggetti, tra i quali i contributi di IATA (International Air Transport Association) e di ACI-Europe (Airports Council International).

Le audizioni hanno consentito alla Commissione di acquisire un quadro completo delle questioni che interessano il sistema aeroportuale nazionale, nonché un panorama ampio e articolato delle valutazioni e delle proposte che ciascun soggetto ha inteso rappresentare.

Sono stati in particolare esaminati ed approfonditi l'attuale assetto normativo del settore e la sua coerenza rispetto alle prospettive di sviluppo del sistema e alla crescita attesa del traffico aereo,

l'organizzazione e le fonti di finanziamento delle società di gestione aeroportuale, le relazioni tra queste ultime e le compagnie aeree, le esigenze di potenziamento delle infrastrutture aeroportuali e dei collegamenti intermodali, le modalità assegnazione degli *slot*, il livello e la qualità dei servizi erogati negli aeroporti, sia nei confronti dei vettori, sia nei confronti dei passeggeri.

Sono state altresì effettuate due missioni negli aeroporti di Zurigo e Monaco di Baviera, in ragione dei riconoscimenti internazionali ottenuti per l'efficienza e la qualità dei servizi, durante le quali la Commissione, attraverso una propria delegazione, ha potuto acquisire direttamente elementi informativi sulla gestione aeroportuale e sulle relazioni dei due aeroporti con il territorio.

1. Un sistema aeroportuale diffuso, ma debole e scarsamente idoneo a fronteggiare le potenzialità di crescita del traffico aereo.

Il sistema aeroportuale italiano⁽¹⁾ è costituito da circa 100 aeroporti, di cui 47 registrano traffico commerciale con voli di linea. Sulla base dei dati relativi al 2008, i primi 20 aeroporti coprono il 94,76 per cento del traffico di passeggeri. Ancora più significativo è il fatto che soltanto 7 aeroporti hanno un volume di traffico superiore a 5 milioni di passeggeri l'anno e i primi 8 aeroporti (i 7 a rilevanza comunitaria e Ciampino) coprono, sempre sulla base dei dati riferiti al 2008, circa il 70 per cento del traffico passeggeri del Paese.

Questi dati sono sufficienti di per se stessi a evidenziare un primo elemento essenziale: l'Italia, nella situazione attuale, si trova ad avere un numero elevato, forse eccessivo, di aeroporti aperti al traffico commerciale.

Al tempo stesso, l'Italia, pur avendo una dimensione economica paragonabile a quella di Germania, Francia e Gran Bretagna, non ha aeroporti di dimensioni analoghe a quelle degli aeroporti di Londra-Heathrow, o di Parigi-Charles de Gaulle o di Francoforte/Meno, e neppure a quelle dell'aeroporto di Madrid-Barajas o di Amsterdam-Schiphol⁽²⁾.

⁽¹⁾ Nel titolo dell'indagine e nel documento conclusivo si parla di sistema aeroportuale italiano per accentuare l'esigenza di una considerazione complessiva (« di sistema », appunto) dello sviluppo degli aeroporti del Paese. Il termine « sistema » è quindi usato in modo non tecnico, in un'accezione chiaramente diversa da quella introdotta dalla normativa comunitaria e successivamente riprodotta nell'ordinamento nazionale, per cui si definisce « sistema aeroportuale » (reg. (CEE) n. 2408/92 del Consiglio del 23 luglio 1992) « un raggruppamento di due o più aeroporti che servono la stessa città, o lo stesso agglomerato urbano ». Tale definizione non è peraltro riprodotta nel reg. (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, che ha abrogato i regolamenti (CEE) n. 2407/92, (CEE) n. 2408/92 e (CEE) n. 2409/92, e che fa riferimento piuttosto ad aeroporti che servono la stessa città o la stessa conurbazione. La direttiva n. 2009/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, impiega l'espressione « rete aeroportuale » per definire « un gruppo di aeroporti, debitamente designato come tale da uno Stato membro, gestiti dallo stesso gestore aeroportuale ».

⁽²⁾ Si veda la Tabella 1, relativa al numero di passeggeri nel 2008 per i primi trenta aeroporti europei.

Non si tratta peraltro soltanto di un problema di singoli aeroporti. Sono i dati complessivi sul traffico aereo in Italia a non consentire valutazioni positive. L'entità del traffico aereo che interessa l'Italia, misurata sul numero di passeggeri (133 milioni di passeggeri nel 2008), risulta, infatti, notevolmente inferiore non soltanto a quella del Regno Unito, ma anche di Germania, Spagna e Francia⁽³⁾. È stato altresì segnalato nell'indagine conoscitiva che la propensione al volo, misurata sulla base del numero di voli effettuati in un anno per abitante, è in Italia notevolmente inferiore alla media europea.

Questi dati non dipendono soltanto, né forse principalmente, dagli aeroporti. Sicuramente le travagliate vicende che, a partire dalla liberalizzazione del mercato del traffico aereo comunitario, hanno segnato la storia della compagnia aerea di riferimento nazionale, già compagnia di bandiera, hanno avuto un'incidenza rilevante. Occorre tuttavia considerare che, nell'ambito di un sistema economico sempre più caratterizzato dalla globalizzazione dei mercati, la rete aeroportuale riveste un ruolo fondamentale rispetto alle capacità di sviluppo del traffico aereo e, attraverso di esso, del sistema economico nel suo complesso. Ciò vale in misura particolare per l'Italia, in considerazione della straordinaria vocazione turistica del nostro Paese.

Di fronte ad un ruolo tanto importante, dall'indagine conoscitiva è emerso che il sistema degli aeroporti italiani, pur essendo un sistema assai diffuso, è nel complesso un sistema in difficoltà. Questa condizione di difficoltà dipende in parte da carenze e inadeguatezze già rilevabili, come la scarsa accessibilità intermodale, che è da correlarsi all'insufficienza dei collegamenti con la rete ferroviaria e stradale, e un livello di servizi in molti casi insoddisfacente. Il motivo di maggiore preoccupazione, tuttavia, non si riferisce tanto alla situazione attuale, ma a quella che si determinerà nei prossimi anni. Il sistema aeroportuale italiano, nello stato in cui si trova oggi, non pare, infatti, in grado di sostenere adeguatamente le future potenzialità di sviluppo del traffico aereo.

Da questo punto di vista, l'indice relativamente basso di propensione al volo può essere considerato anche in un'ottica positiva, in quanto implica una potenzialità di crescita maggiore che in altri Paesi. Più in generale, superata la crisi economica, di cui ancora si sentono gli effetti, le previsioni sull'evoluzione del traffico aereo nel medio e lungo periodo illustrate nel corso dell'indagine conoscitiva sono concordi nel prospettare un ulteriore, rilevantissimo incremento. Sono state elaborate proiezioni per cui in Italia si passerà da 133 milioni di passeggeri nel 2008 a circa 230 milioni nel 2020, o, secondo altre stime, nel 2025, comunque in un arco di tempo inferiore a venti anni. Sono numeri impressionanti.

Bisogna fare in modo che la prevista crescita del traffico aereo non vada a scontrarsi con l'insufficiente capacità infrastrutturale ed operativa degli aeroporti italiani, con la conseguenza di limitare il

⁽³⁾ Si vedano le Tabelle 2, 3A, 3B e 4 per alcuni dati di confronto relativi ai cinque maggiori Paesi dell'Unione europea

traffico aereo che riguarda l'Italia rispetto a quelle che potrebbero essere le possibilità di espansione. Come è stato detto nell'indagine conoscitiva, bisogna evitare che la limitata capacità aeroportuale diventi « il collo di bottiglia » del traffico aereo.

Non si può non rilevare che il timore che si pervenga in un arco di tempo relativamente breve ad una situazione di grave inadeguatezza delle capacità aeroportuali non riguarda soltanto l'Italia, ma l'intera Europa. In una comunicazione del gennaio 2007⁽⁴⁾ la Commissione europea, riprendendo i risultati di uno studio congiunto della Conferenza europea dell'aviazione civile e di Eurocontrol, ha segnalato con allarme il « crescente divario tra le capacità aeroportuali e la domanda di servizi aerei » e il rischio di una « crisi della capacità aeroportuale », che, in assenza di interventi di potenziamento, condurrà entro il 2025 ad una congestione del sistema del traffico aereo.

Per l'Italia questi motivi di preoccupazione risultano ancora più forti. Come mostrano i dati sopra brevemente richiamati, il nostro Paese ha numerosi scali aperti al traffico commerciale, ma, anche nel caso di quelli maggiori, si tratta di infrastrutture aeroportuali di dimensioni limitate, in proporzione alle dimensioni dell'economia italiana e al numero di abitanti del Paese, anche senza tener conto della rilevanza e delle ulteriori potenzialità di sviluppo del settore turistico. Per questo l'Italia non ha bisogno di un maggior numero di aeroporti, ma di aeroporti più grandi, più efficienti e meglio connessi, attraverso collegamenti intermodali con la rete ferroviaria e stradale, al territorio e al bacino di traffico di riferimento.

2. Evitare una proliferazione di aeroporti costosa, insostenibile e dannosa per il Paese.

Le caratteristiche geografiche dell'Italia e le sue tradizioni storiche, segnate dal forte senso di individualità dei singoli territori, sono sicuramente una delle cause che ha determinato la diffusione di numerosi aeroporti con volumi di traffico commerciale limitati e, sotto il profilo economico, difficilmente sostenibili. È sicuramente vero che un sistema aeroportuale diffuso, che, per un verso, permette l'accessibilità al traffico aereo da un numero significativo di luoghi e, per l'altro, consente di raggiungere facilmente molti centri importanti del Paese, rappresenta, in particolare per l'Italia, un elemento di sostegno alle economie locali e di promozione dei flussi turistici. Occorre tuttavia evitare che un sistema aeroportuale diffuso si trasformi in un sistema aeroportuale parcellizzato e assistito, per non accentuare quegli aspetti di debolezza che esso già manifesta.

La preoccupazione nasce dal fatto che si assiste a molteplici iniziative volte alla costruzione di nuovi aeroporti per i quali è difficile immaginare un bacino di utenza adeguato. La preoccupazione,

⁽⁴⁾ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni « Un piano d'azione per migliorare le capacità, l'efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa » (COM 2006) 819 definitivo).