

destinazione intercontinentale. Occorre che tale disposizione riceva piena attuazione, in conformità, del resto, con la volontà manifestata da ENAC nel corso della stessa indagine conoscitiva.

7. La qualità dei servizi negli aeroporti.

Ogni aeroporto è di per se stesso un sistema, che può essere considerato da numerosi punti di vista. Nelle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva la più ampia attenzione è stata riservata ai seguenti profili: i collegamenti intermodali, le infrastrutture aeroportuali, l'assegnazione degli *slot* e il livello dei servizi offerti ai vettori e ai passeggeri. Anche il tema dei servizi, come si è segnalato, è affrontato nella direttiva sui diritti aeroportuali, che lo considera nell'ottica dei rapporti tra gestore aeroportuale e vettori. I servizi, tuttavia, chiamano in causa, oltre che i vettori, l'altro utente dell'aeroporto, che sono i passeggeri.

Come sottolineato con particolare evidenza dalle associazioni dei consumatori, in numerose situazioni la qualità dei servizi negli aeroporti italiani non può ritenersi soddisfacente. Hanno avuto ampia eco, anche di recente, ritardi e disservizi che si sono registrati, in particolare negli aeroporti di maggiori dimensioni. Si tratta di episodi gravi e allarmanti, sia per i disagi subiti dai passeggeri (cittadini italiani o persone venute in Italia), sia per l'immagine negativa che ne deriva al Paese, sia infine per il fatto che un livello di servizi particolarmente scadente finisce per avere incidenza sulla stessa volontà dei passeggeri e delle compagnie aeree di utilizzare l'aeroporto in questione.

Ciascun volo, nell'aeroporto, implica un complesso di attività che sono svolte da soggetti diversi. Come è emerso dall'indagine, il primo fattore che può contribuire ad una migliore qualità dei servizi è rappresentato dall'integrazione tra i diversi operatori: il gestore aeroportuale, le compagnie aeree, il soggetto che fornisce i servizi di navigazione aerea, le società che prestano i servizi di assistenza a terra (*handling*), gli operatori della sicurezza, i gestori dei rifornimenti di carburante, i gestori del *catering*. All'interno dell'aeroporto soggetti diversi si trovano a fornire servizi che si succedono l'uno all'altro, in modo che il compimento dell'uno è condizione per la prestazione dell'altro. La gestione di tali servizi sarebbe notevolmente facilitata se i diversi operatori disponessero di sistemi informatici integrati. Ciò permetterebbe, per ciascun movimento (decollo o atterraggio), di visualizzare le diverse fasi operative che ad esso sono connesse, in modo da poter individuare in tempo reale in quali momenti si presentano difficoltà o si creano ritardi.

L'integrazione operativa e informatica tra i diversi soggetti che prestano servizi nell'aeroporto dovrebbe associarsi, almeno come pratica raccomandabile, all'individuazione, per ciascun aeroporto, di un organismo (una sorta di cabina di regia) in cui gli operatori (o i principali tra di essi) si riuniscono e si confrontano con periodicità ravvicinata, in modo da esaminare quali sono le attività dell'aeroporto in cui emergono problemi e assumere gli impegni necessari per superarli.

In una sede di confronto collaborativo potrebbero altresì essere definite le modalità di collocazione logistica e di organizzazione delle singole attività, che ne facilitino lo svolgimento e ne ottimizzino i tempi.

Il tema della qualità e dei costi dei servizi può quindi essere affrontato in ampia misura con soluzioni gestionali da adottare nei singoli aeroporti. Esistono tuttavia condizioni generali sulle quali sarebbe auspicabile intervenire anche a livello legislativo. Sono infatti vigenti disposizioni, sulle quali sarebbe opportuno un intervento a fini di semplificazione di obblighi e adempimenti, o di adeguamento della normativa all'effettivo modo di operare degli aeroporti o di garanzia di una parità di condizioni per tutti i soggetti che svolgono le medesime attività.

Questa situazione è particolarmente evidente nel settore dell'*handling*. È stato osservato che la liberalizzazione dell'*handling* ha determinato una contrazione dei margini di profitto e una riduzione dei costi. Le difficoltà che si sono presentate nel corso di questo processo hanno peraltro avuto risvolti negativi sulla qualità dei servizi offerti ai vettori e ai passeggeri. Ciò è dipeso, per un verso, da condotte di vero e proprio *dumping* che hanno accompagnato la liberalizzazione e, per l'altro, dai ritardi con cui si è pervenuti alla separazione tra i soggetti gestori degli aeroporti e i prestatori di servizi di assistenza a terra.

L'elevata intensità di manodopera del settore rende particolarmente rilevanti le questioni attinenti ai rapporti di lavoro. Le clausole sociali previste dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 18 del 1999 ⁽¹⁰⁾, che nella versione iniziale del decreto imponevano il passaggio del personale dal precedente gestore del servizio al soggetto subentrante, in proporzione alla quota di traffico o di attività acquisita da quest'ultimo, si sono tradotte in condizioni di forte disparità tra gli operatori. Queste clausole sono state successivamente più volte riviste e ne è stato limitato l'impatto. Ancora oggi, tuttavia, il settore presenta situazioni di distorsione della concorrenza, dovute, in particolare, all'applicazione di contratti collettivi diversi. In considerazione dell'elevata intensità di manodopera del settore e delle caratteristiche particolari dei servizi da esso forniti, sarebbe opportuna la definizione di un contratto collettivo di lavoro specifico, da applicarsi a tutti i soggetti che forniscono servizi di assistenza a terra. Ciò sarebbe sufficiente, tra l'altro, per creare un quadro generale di regole comuni tra gli operatori. Contestualmente è necessario che l'ENAC svolga una rigorosa attività di controllo del rispetto delle regole.

In un contesto di parità di condizioni e di certezza delle regole assicurata da un'attività di rigoroso controllo potrebbe essere ulteriormente incentivata la concorrenza, sia promuovendo ulteriormente la separazione tra gestori aeroportuali e prestatori di servizi di assistenza a terra, sia abbassando il limite (attualmente fissato in 2

⁽¹⁰⁾ Il decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, ha dato attuazione alla direttiva 96/67/CE, che ha previsto il libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità.

milioni di passeggeri o 50 mila tonnellate di merci) al di sopra del quale sussiste l'obbligo, per l'aeroporto, di avere almeno due soggetti prestatori dei servizi di assistenza. Lo sviluppo di una concorrenza nel contesto di una regolamentazione chiara, trasparente e non discriminatoria nel settore dei servizi di *handling*, che si traduca in un significativo miglioramento del livello dei servizi erogati, è stata segnalata come un'esigenza fondamentale non soltanto per i passeggeri, ma, in misura analoga, per il trasporto di merci. La garanzia di effettive condizioni di concorrenza dovrebbe comunque associarsi alla possibilità per la società di gestione di fissare, in relazione alle dimensioni dell'aeroporto, un numero massimo di soggetti che prestano le medesime categorie di servizi.

D'altra parte, sia i gestori aeroportuali, sia gli imprenditori che prestano i servizi di assistenza a terra hanno lamentato i pesanti effetti finanziari che sugli uni e sugli altri si determinano nel caso di fallimento di compagnie aeree. I crediti nei confronti delle compagnie, divenuti inesigibili, possono creare per entrambe le categorie di soggetti situazioni finanziarie difficili da gestire. Le associazioni dei consumatori hanno osservato che disagi e danni si ripercuotono anche sui passeggeri, che hanno acquistato biglietti della compagnia che poi ha sospeso l'attività. Anche in questo caso tutti coloro che hanno evidenziato il problema, hanno auspicato una più forte ed efficace attività di controllo da parte dell'ENAC. Si è infatti osservato che, poiché il possesso dei necessari requisiti finanziari costituisce condizione per il rilascio e il mantenimento della licenza di esercizio per il vettore, la sospensione dell'attività dovrebbe intervenire già nel momento in cui per una compagnia aerea si registrassero fenomeni rilevanti di mancata regolarizzazione delle esposizioni debitorie, prima di pervenire alla richiesta di fallimento.

Al tempo stesso, in particolare per fronteggiare gli effetti negativi del dissesto delle compagnie aeree, sarebbe opportuno prevedere apposite forme di tutela, tra cui in particolare sarebbe opportuna l'istituzione di un fondo di garanzia, in analogia con quanto già previsto nel caso di fallimento delle agenzie di viaggio.

Le varie questioni relative alle attività e ai servizi svolti all'interno degli aeroporti affrontate nel corso dell'indagine conoscitiva hanno evidenziato l'opportunità di interventi mirati sulla normativa che regola tali attività e servizi a fini di semplificazione degli adempimenti, di promozione della concorrenza, di riduzione dei costi, di garanzia del buon funzionamento delle attività e di protezione degli utenti finali, i passeggeri.

Gli obiettivi di semplificazione degli adempimenti e riduzione dei costi sono stati sottolineati in relazione non soltanto al traffico commerciale, ma anche alle difficoltà di sviluppo in Italia dell'aviazione generale. Come già segnalato con riferimento alla pianificazione della rete aeroportuale, l'aviazione generale e di affari ha in Italia dimensioni notevolmente inferiori a quelle degli altri Paesi europei, quali Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, come dimostra il numero ridotto di aerei leggeri e ultraleggeri registrati. Le cause di questa situazione possono ricondursi, oltre che alle difficoltà poste all'accesso dell'aviazione generale agli aeroporti aperti al traffico commerciale, sia pure di dimensioni medio-piccole, e a forti limita-

zioni connesse alla regolamentazione dello spazio aereo in Italia, anche ad una normativa che richiede prestazioni e adempimenti complessi e comporta pesanti costi anche per aeroporti con un traffico ridotto, ovvero impone restrizioni non motivate, come quelle relative al rifornimento di carburante. La crescita dell'aviazione civile, che sarebbe favorita dalla semplificazione di queste regole, avrebbe ricadute positive sia sotto il profilo economico, in termini di crescita dei comparti produttivi e di servizio ad essa connessi, e di impulso al turismo, sia sotto altri profili, in considerazione della rilevanza che l'aviazione generale assume per le attività di formazione dei piloti e, più in generale, di promozione di una cultura aeronautica diffusa.

In particolare è stato evidenziato che la normativa vigente prevede l'obbligo dell'istituzione di un servizio antincendio aeroportuale presso ogni aeroporto, indipendentemente dal tipo di aeroporto e dal volume di traffico. Il servizio antincendio è espletato, negli aeroporti maggiori, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco ed è affidato, negli aeroporti minori, ai privati, che lo devono organizzare a proprie spese, sostenendo i costi dell'addestramento del personale necessario e della sua presenza sul sedime aeroportuale. In caso di mancanza del servizio antincendio, infatti, l'aeroporto è costretto a chiudere al traffico. Sarebbe opportuno pertanto un intervento normativo che, analogamente a quanto avviene in altri Paesi, limitasse l'obbligo del presidio del servizio antincendio esclusivamente agli aeroporti nei quali ha luogo traffico commerciale o che sono utilizzati da aeromobili di dimensioni superiori ad un determinato limite.

Simili interventi di semplificazione potrebbero interessare anche le regole relative al traffico commerciale. In particolare è stato segnalato che l'Italia è uno dei pochi Paesi in cui, in caso di rifornimento di carburante con passeggeri a bordo deve essere richiesto il servizio di assistenza antincendio al Corpo nazionale dei vigili del fuoco che deve provvedervi con un proprio mezzo. Prima dell'arrivo del mezzo, il rifornimento non può in alcun caso iniziare. È evidente come questo obbligo prolunghi i tempi delle operazioni di decollo, con l'effetto di ridurre la capacità operativa dell'aeroporto nel suo complesso, e si traduca in un incremento dei costi per le compagnie aeree, che a loro volta trasferiscono tali costi sul prezzo dei biglietti. Sarebbe opportuno valutare se le modalità con cui oggi avviene il rifornimento di carburante e i rischi effettivi ad esso connessi siano tali da giustificare il mantenimento dell'obbligo di presenza del mezzo antincendio alle singole operazioni di rifornimento o se piuttosto la previsione di un servizio antincendio per gli aeroporti con traffico commerciale, collocato in posizione tale da poter intervenire in tempi rapidi in caso di necessità, non possa essere sufficiente.

In generale, pertanto, dall'indagine conoscitiva è emersa l'esigenza di ripensare alcuni aspetti della normativa che interessa gli aeroporti, per definire in modo tempestivo una serie di interventi, anche di carattere specifico, rivolti alle finalità di semplificazione e di contenimento dei costi per gli operatori. L'orientamento verso tali finalità, infatti, dovrebbe permettere di promuovere la competitività del sistema nel suo complesso e, in definitiva, di recare effettivi vantaggi agli utenti finali del sistema stesso, vale a dire ai passeggeri.

Anche in relazione al trasporto aereo di merci è stata evidenziata l'opportunità di interventi volti a rendere più flessibile la normativa concernente la prestazione dei servizi. In particolare è stato evidenziato come il trasporto di merci, in particolare quello effettuato dai corrieri, sia svolto in misura prevalente nelle fasce orarie notturne, per cui dovrebbero essere individuate soluzioni equilibrate (*standard* acustici degli aeromobili, idonee procedure operative nelle manovre di volo e di atterraggio, anche una tariffazione aggiuntiva per i voli notturni, il cui gettito dovrebbe essere esclusivamente destinato a ridurre le emissioni acustiche), che permettano lo svolgimento di tale attività e al tempo stesso assicurino adeguate tutele alla popolazione che vive in prossimità dell'aeroporto. Sotto il profilo della flessibilità, è stato altresì sottolineato come orari più estesi per i servizi di dogana, insieme all'armonizzazione tra le procedure previste dai regolamenti dell'ENAC e quelle previste dalla regolamentazione in materia doganale e un'uniformità delle prassi applicative, favorirebbero il trasporto di merci, che altrimenti tende a spostarsi in altri Paesi.

Da ultimo occorre sottolineare come il tema dei servizi sia strettamente connesso con quello degli investimenti da parte delle società di gestione. Gli investimenti necessari per l'adozione di nuove tecnologie disponibili e la contestuale riorganizzazione delle modalità di espletamento dei servizi potrebbero permettere di conseguire, oltre ad una riduzione dei costi connessi allo svolgimento dei servizi interessati, anche un miglioramento della qualità e un contenimento dei tempi, nonché un incremento dei livelli di sicurezza.

8. Gli enti di regolazione, controllo e coordinamento.

Il tema dell'indagine conoscitiva, relativo al sistema aeroportuale del Paese, ha reso inevitabile una considerazione più ampia del settore del traffico aereo, che tenesse conto delle condizioni di contesto in cui gli aeroporti si trovano ad operare. Una di queste condizioni è senza dubbio costituita dal complesso di enti che, assolvendo funzioni di carattere pubblico, governano il settore del traffico aereo civile in Italia, tra i quali un ruolo di particolare rilevanza spetta all'ENAC (Ente nazionale per l'aviazione civile), ente pubblico non economico, che rappresenta, ai sensi di quanto previsto dal codice della navigazione, « l'autorità unica di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile » (articolo 687) e all'ENAV (Ente nazionale assistenza al volo), la società per azioni, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e vigilata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che, sempre in base alle previsioni del codice della navigazione, fornisce i servizi della navigazione aerea. Un ambito di intervento specificamente definito è quello dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV), che ha il compito di rilevare i casi di incidenti, svolgere inchieste con finalità di prevenzione (non di accertamento di responsabilità) e adottare raccomandazioni nei confronti dei soggetti interessati. All'Agenzia spaziale italiana (ASI), posta sotto la vigilanza del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, fa capo l'attività di ricerca nel settore spaziale. L'Aero Club d'Italia (AeCI), infine, è l'ente di diritto pubblico

che riunisce le associazioni ed enti che operano nel settore dell'aviazione generale (aerei leggeri e ultraleggeri) e si interessano allo sviluppo dell'aviazione nei suoi aspetti turistico-promozionali, didattici, culturali, sportivi, di utilità sociale e civile.

Si tratta, come si vede, di un complesso di enti e organismi articolato. Il problema che con maggiore insistenza è stato segnalato nel corso dell'indagine riguarda il ruolo dell'ENAC. Sia in relazione ai rapporti tra società di gestione degli aeroporti e compagnie aeree, sia in relazione alla qualità dei servizi per i passeggeri, sono stati infatti auspicati interventi più incisivi dell'ente. È stato tuttavia sottolineato che lo svolgimento dei propri compiti da parte dell'ENAC risulta, nella situazione attuale, ostacolato da inadeguatezze del quadro giuridico e carenza delle risorse necessarie, in primo luogo le risorse umane.

Sotto il profilo giuridico, dovrebbero essere semplificate le procedure di controllo che fanno seguito agli atti di cui l'ENAC predispone l'istruttoria e definisce i contenuti. I poteri di indirizzo e di vigilanza da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti dovrebbero pertanto esercitarsi in relazione all'impostazione complessiva dell'attività dell'ente, piuttosto che estendersi al controllo dei singoli atti adottati nell'esercizio ordinario dei compiti attribuiti all'ente stesso. Come rilevato con riferimento alla questione dei diritti aeroportuali, l'intervento di semplificazione dovrebbe essere attuato, in particolare, per quanto riguarda il procedimento relativo alla stipula del contratto di programma, anche al fine di ridurne i tempi.

L'attribuzione all'ENAC delle funzioni relative alla definizione e al controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo dovrebbe associarsi al riconoscimento di efficaci poteri sanzionatori, principalmente di carattere pecuniario, graduabili in proporzione alle infrazioni o ai disservizi riscontrati. A tal fine dovrebbero essere fissati *standard* di sicurezza e qualità dei servizi, il cui mancato rispetto dovrebbe essere sanzionato anche in misura rilevante. Il potere dell'ENAC di comminare sanzioni pecuniarie dovrebbe essere previsto, oltre ai casi già contemplati dalla normativa vigente, nei confronti dei gestori aeroportuali, dei prestatori dei servizi di assistenza al trasporto aereo e al volo, delle imprese di costruzione, dei vettori aerei e delle imprese di manutenzione aeronautica, delle imprese di lavoro aereo e delle scuole di volo, con riferimento anche agli obblighi derivanti dalla normativa adottata dall'ENAC medesimo.

Nell'indagine conoscitiva, infine, è stata evidenziata l'insufficienza, nell'organico effettivo dell'ENAC, dei dipendenti riconducibili ad alcune figure professionali specifiche e la difficoltà di superare tali carenze a causa dei limiti previsti per le assunzioni da parte di enti e organismi pubblici. Al riguardo occorrerebbe un intervento normativo che tenga conto della specificità, sotto il profilo tecnico, delle funzioni che l'ENAC è chiamato a svolgere e, di conseguenza, assicuri un'adeguata presenza delle professionalità necessarie. Contestualmente appare necessario che l'ente sviluppi percorsi formativi del personale che permettano di utilizzare al meglio le risorse attualmente disponibili.

Le misure relative ai poteri dell'ente e alle norme di reclutamento rispondono a esigenze specifiche di un miglior funzionamento del-

l'ENAC e risultano ancor più necessarie in prospettiva dell'ampliamento delle funzioni dell'ente, che è stato designato a svolgere le funzioni dell'autorità nazionale di vigilanza in materia di diritti aeroportuali prevista dalla direttiva 2009/12/CE, sopra richiamata. Proprio l'ampliamento delle competenze dell'ENAC potrebbe peraltro rendere opportuno un intervento di più ampio respiro, volto a rivedere la forma giuridica dell'ente e il suo ordinamento. Già il decreto legislativo n. 250 del 1997, di istituzione dell'ENAC, prefigurava la sua trasformazione in ente pubblico economico entro il 31 luglio 1999⁽¹¹⁾. La trasformazione non ha avuto luogo, né sono state adottate iniziative per pervenire a tale risultato. Nell'ambito di un intervento normativo concernente il settore del trasporto aereo, sarebbe opportuno considerare di nuovo la questione, in modo da dare all'ENAC, in relazione ai compiti di certificazione, regolazione, vigilanza e controllo, una forma giuridica e un ordinamento idonei a permettere di svolgere i suddetti compiti con maggiore autonomia, rapidità ed incisività di intervento rispetto a quanto permettano i vincoli connessi alla forma giuridica attuale di ente pubblico non economico. Rispetto a simili obiettivi potrebbe essere presa in considerazione la trasformazione dell'ENAC in Agenzia con forma giuridica di ente pubblico economico, analogamente a quanto previsto, ad esempio, nel caso dell'Agenzia del demanio. Un intervento volto a realizzare una trasformazione di questa portata comporterebbe naturalmente una revisione di ampia parte dei profili concernenti l'ordinamento dell'ente, con particolare riferimento agli organi, ai rapporti con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al regime dei controlli.

L'orientamento della normativa comunitaria ad attribuire in misura sempre più rilevante funzioni ad organismi indipendenti indurrebbe inoltre a prendere in considerazione l'opportunità di istituire un'autorità di regolazione per il settore dei trasporti nel suo complesso.

Nell'ambito di un intervento di riordino complessivo dell'ENAC si potrebbe altresì valutare l'opportunità, in relazione alle problematiche e alle difficoltà dell'aviazione generale emerse nel corso dell'indagine, di affidare, anche attraverso delega, ad Aero Club d'Italia, interamente o parzialmente, le funzioni relative alla materia esercitate dall'ENAC.

Per quanto concerne ENAV S.p.A., la società ha realizzato negli anni più recenti significativi miglioramenti in termini di efficienza della gestione e superamento della conflittualità, che, in passato, aveva recato grave pregiudizio alla continuità dei servizi resi, per cui, anche in virtù di questi risultati, il controllo del traffico aereo e, più in generale, la fornitura dei servizi della navigazione aerea, nella situazione attuale, si caratterizza, nell'ambito del sistema dell'aviazione civile nazionale, per la qualità e l'affidabilità del servizio. In un'ottica di superamento della frammentazione del sistema, si potrebbe auspicare, tramite ENAV, un più stretto raccordo delle funzioni concernenti la programmazione dei voli e delle relative bande orarie,

⁽¹¹⁾ Comma 3 dell'articolo 1 del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250.

nonché un'azione di coordinamento, in ambito aeroportuale, delle attività svolte dai molteplici soggetti in esso operanti. In questo modo si promuoverebbe una gestione tecnico-operativa integrata con le società aeroportuali e le compagnie aeree, che permetterebbe il conseguimento di effettivi miglioramenti nello svolgimento dei diversi processi, con concreti benefici per i passeggeri e, in ultima istanza, una più adeguata attuazione del diritto costituzionalmente riconosciuto alla mobilità.

9. Le prospettive: il Cielo unico europeo.

Pur non rappresentando un tema specifico dell'indagine conoscitiva, è stata più volte in essa segnalata la rilevanza degli effetti che, rispetto al sistema di gestione e controllo del traffico aereo, si esplicheranno in rapporto all'attuazione del complesso della normativa comunitaria indicata comunemente con l'espressione "Cielo unico europeo". La realizzazione di blocchi funzionali di spazio aereo (FAB), alla quale l'Italia partecipa con l'iniziativa Blue Med, volta a creare un blocco funzionale di spazio aereo nel bacino del Mediterraneo e coordinata da ENAV, e il programma SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*), finalizzato alla realizzazione di una infrastruttura tecnologica di nuova generazione per la gestione del traffico aereo, sono rivolte ad una integrazione, al di là dei confini nazionali, della gestione stessa del traffico aereo.

I tempi previsti per la realizzazione di queste profonde innovazioni sono rapidi, dal momento che per il 2012 è fissato il termine per l'implementazione dei blocchi funzionali di spazio aereo ed entro il 2014 è previsto il completamento della fase di sviluppo del nuovo sistema di gestione del traffico aereo (*air traffic management*, ATM). Sotto il profilo della strumentazione tecnologica, lo sviluppo dei sistemi di navigazione satellitare porterà ad una crescente integrazione del comparto aereo con quello spaziale, per cui sarà necessario valutare le loro strategie di sviluppo in modo strettamente correlato, favorendo la cooperazione tra gli attori pubblici e privati operanti in ciascuno dei due settori e arrivando ad individuare, anche a livello normativo, un comparto aerospaziale che possa garantire maggiori sinergie tra l'ASI, l'ENAC e l'ENAV. Sotto il profilo dei risultati, il programma di integrazione dei sistemi di gestione e controllo del traffico aereo definito a livello comunitario si pone ambiziosi obiettivi in termini di ampliamento della capacità di traffico nel cielo europeo, incremento della sicurezza, riduzione dei costi e contenimento dell'impatto ambientale dei voli. Rispetto a tali obiettivi risulta opportuno assicurare, con l'impegno di tutti gli attori coinvolti, che le ingenti risorse economiche richieste dal programma SESAR per la realizzazione e il funzionamento della nuova piattaforma tecnologica siano inserite nel novero degli investimenti strutturali del Paese, con ricadute positive anche sulle importanti realtà industriali del settore.

L'attuazione del programma SESAR avrà un forte impatto anche sugli aeroporti, in quanto centri di smistamento del traffico aereo. Non è casuale che un paragrafo della Comunicazione della Commissione europea, che ha accompagnato le proposte di atti normativi

comprese nel cosiddetto secondo pacchetto « Cielo unico europeo », riprendendo le questioni già evidenziate nella citata comunicazione del gennaio 2007, sia dedicato all'esigenza di accrescere la capacità aeroportuale, dal momento che, per assicurare l'efficienza complessiva del sistema del trasporto aereo, la capacità degli aeroporti deve mantenersi in linea con la capacità del sistema di gestione del traffico aereo. È un ulteriore motivo che rende necessario e urgente il potenziamento del sistema aeroportuale del Paese. Gli aeroporti italiani devono infatti presentarsi adeguatamente preparati ad affrontare la sfida del Cielo unico europeo.

10. Linee di intervento.

L'indagine conoscitiva ha confermato il ruolo fondamentale che gli aeroporti assumono rispetto alle capacità di sviluppo del traffico aereo e, attraverso di esso, dell'economia del Paese nel suo complesso, anche in considerazione della forte vocazione turistica dell'Italia.

Rispetto ai compiti che devono dimostrarsi in grado di sostenere, dall'indagine conoscitiva è emerso che gli aeroporti italiani, già nella situazione attuale, presentano gravi carenze in termini di accessibilità e collegamenti con la rete ferroviaria e stradale e un livello di servizi non di rado insoddisfacente. Motivo di preoccupazione ancora maggiore è costituito dal fatto che il sistema aeroportuale italiano, nello stato in cui si trova oggi, non pare in grado di sostenere le considerevoli potenzialità di sviluppo del traffico aereo, che, secondo le previsioni illustrate nel corso dell'indagine, aumenterà da circa 130 a 230 milioni di passeggeri entro il 2020 o il 2025.

In Italia vi sono numerosi aeroporti aperti al traffico commerciale, ma si tratta di aeroporti di dimensioni limitate. Per cui il Paese 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.

Rispetto all'analisi della situazione attuale e all'obiettivo di potenziare il sistema degli aeroporti italiani, per assicurare che siano in condizione di assorbire la prevista crescita del traffico aereo, l'indagine conoscitiva ha permesso di individuare alcune linee di intervento, che richiedono l'impegno sia delle autorità istituzionali competenti, sia dei soggetti, pubblici e privati, operanti nel settore.

- 1) In primo luogo è emersa l'esigenza di pervenire alla definizione di un piano nazionale della rete aeroportuale che disincentivi la parcellizzazione degli aeroporti e permetta di individuare gli aeroporti prioritari, su cui concentrare le risorse disponibili. È in corso, su iniziativa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ENAC, uno studio dettagliato sugli aeroporti, che dovrebbe permettere di disporre degli elementi di informazione e di valutazione necessari per definire, da un lato, le esigenze di potenziamento degli aeroporti esistenti e, dall'altro, per verificare la fondatezza delle proposte di realizzazione di nuovi aeroporti ovvero del trasferimento di scali con problemi di sviluppo, dovuti principalmente al tessuto urbano che li circonda.

Nell'ambito del piano dovrebbero essere individuate le seguenti categorie di aeroporti:

- a) aeroporti con volumi di traffico intorno a 5 milioni di passeggeri all'anno, che devono considerarsi aeroporti di interesse nazionale; si tratta degli aeroporti ai quali si applica la normativa comunitaria in materia di diritti aeroportuali; sono gli aeroporti sui quali dovrebbero concentrarsi gli interventi di potenziamento infrastrutturale e dei collegamenti intermodali, in particolare collegamenti veloci su ferro e su gomma;
 - b) aeroporti con un numero di passeggeri annui compreso tra 1 e 5 milioni, che dovrebbero essere oggetto di una regolamentazione semplificata e di una liberalizzazione del sistema di tariffazione, sia pure con modalità che garantiscano il rispetto dei principi individuati a livello comunitario, in modo da permettere che si affermino le strutture più efficienti e competitive;
 - c) aeroporti con un numero di passeggeri annui stabilmente inferiore a 1 milione, che dovrebbero essere mantenuti in funzione soltanto se rispondenti a esigenze sociali di collegamento del territorio interessato o se idonei a garantire stabilmente una sostenibilità della gestione economica, senza l'intervento di finanziamenti pubblici diretti o indiretti; in assenza di tali condizioni, dovrebbero essere sottratti al traffico commerciale e destinati al traffico merci, oppure allo sviluppo dell'aviazione generale e d'affari e dell'elicotteristica.
- 2) Ogni decisione in merito alla realizzazione di nuovi aeroporti dovrebbe essere subordinata a una valutazione attendibile e adeguatamente verificata della sostenibilità economica dell'aeroporto, tenendo conto anche dei servizi specificamente destinati all'aeroporto i cui costi ricadono sulla collettività, salvo specifiche situazioni caratterizzate da particolari esigenze di collegamento, a causa della natura del territorio e di gravi carenze della rete ferroviaria, stradale e autostradale.
 - 3) L'inadeguatezza dei collegamenti degli aeroporti italiani con la rete ferroviaria e stradale costituisce un'emergenza. Occorre concentrare le risorse disponibili per potenziare i collegamenti degli aeroporti di interesse nazionale (Roma Fiumicino, Milano Malpensa e Linate, Venezia, Catania, Napoli, Palermo). Per assicurare il necessario raccordo tra sviluppo della rete aeroportuale e programmazione in materia di infrastrutture di trasporto, occorre, in relazione ai singoli aeroporti, avviare con largo anticipo un'attività condivisa di pianificazione, che coinvolga tutti i soggetti responsabili delle scelte politiche, gestionali e tecniche in materia di infrastrutture di trasporto, tenendo conto di quelle che saranno le prospettive di crescita dell'aeroporto nel medio periodo.
 - 4) In rapporto al prevedibile incremento del traffico aereo che si registrerà in un arco di tempo relativamente limitato, si impone l'esigenza di un potenziamento delle infrastrutture aeroportuali, in particolare negli aeroporti di maggiore rilevanza.

Anche in relazione alle esigenze di finanziamento di tali investimenti, occorre pervenire tempestivamente al recepimento organico della direttiva 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali, attraverso un intervento normativo organico di revisione della relativa disciplina. Gli interventi adottati nel frattempo per disporre un incremento dei diritti aeroportuali dovrebbero avere carattere transitorio e prevedere vincoli stringenti per assicurare la destinazione del gettito derivante dall'incremento dei diritti alla realizzazione degli investimenti.

È necessario semplificare le procedure e ridurre i tempi di approvazione dei contratti di programma tra l'ENAC e le società di gestione aeroportuale.

Per permettere una pianificazione a medio termine dello sviluppo infrastrutturale degli aeroporti potrebbe essere opportuno individuare appositi strumenti di programmazione che le società di gestione aeroportuale sarebbero tenute ad adottare e aggiornare regolarmente, recuperando ed eventualmente rivedendo la disciplina dettata in materia di Piani di sviluppo aeroportuale.

- 5) Sarebbero opportuni interventi normativi volti a rafforzare i poteri di controllo dell'ENAC nei confronti dei gestori aeroportuali, dei vettori, dei prestatori di servizi; in particolare, dovrebbero essere definiti standard di sicurezza e qualità dei servizi, il cui mancato rispetto dovrebbe essere sanzionato in misura rilevante. Al tempo stesso, in relazione ai limiti imposti per esigenze finanziarie alle assunzioni da parte delle amministrazioni pubbliche, dovrebbero essere adottate apposite misure per assicurare all'ente l'adeguata disponibilità delle professionalità necessarie per lo svolgimento dei propri compiti. Con un intervento di portata più ampia, ai fini di garantire all'ente una più ampia autonomia e flessibilità di gestione, si potrebbe altresì procedere alla trasformazione dell'ENAC in Agenzia con forma giuridica di ente pubblico economico. In una prospettiva più ampia una specifica riflessione potrebbe essere dedicata all'opportunità di istituire un'apposita autorità di regolazione del settore dei trasporti nel suo complesso.
- 6) Dovrebbero essere promossi, con un ruolo di impulso e di coordinamento di ENAV SpA, interventi finalizzati a sviluppare l'integrazione operativa tra tutti i soggetti operanti in ambito aeroportuale, che potrebbe tradursi in un rilevante miglioramento dei livelli di servizio a beneficio dei passeggeri. Nell'ambito di un mercato dei servizi di navigazione aerea sempre più internazionale e competitivo sembrerebbe altresì utile sostenere l'attività di ENAV relativa a quegli obiettivi e quelle iniziative volte a favorire il rafforzamento della società, anche sotto il profilo economico e gestionale, valorizzando le sue competenze tecniche.
- 7) Per fronteggiare gli effetti negativi del dissesto delle compagnie aeree, sarebbe opportuno prevedere specifiche forme di tutela a vantaggio delle società di gestione, delle società che forniscono i servizi di assistenza a terra e dei passeggeri, tra cui in particolare l'istituzione di un apposito fondo di garanzia.

- 8) Dovrebbero essere introdotte misure anche di carattere legislativo che semplifichino la disciplina concernente le società di *handling* e garantiscano condizioni di parità tra tutti gli operatori del settore. Interventi di semplificazione dovrebbero riguardare altresì la disciplina relativa ai servizi antincendio e alle modalità di rifornimento del carburante.
- 9) Occorre realizzare azioni coerenti di sostegno al trasporto aereo di merci, che comprendano l'individuazione di aeroporti da specializzare come *hub* per il trasporto di merci, il potenziamento dei collegamenti intermodali, l'attuazione di interventi normativi e amministrativi volti al sostegno di tale attività in relazione allo svolgimento dei voli notturni, alla concorrenza e al livello qualitativo dei servizi di *handling*, alla maggiore flessibilità di orario dei servizi doganali, all'armonizzazione della regolazione concernente la sicurezza con quella doganale e all'uniformità delle prassi applicative.
- 10) Occorre favorire lo sviluppo dell'aviazione generale e d'affari, mediante la possibilità di accesso agli aeroporti di dimensioni medie e medio-piccole, la semplificazione degli adempimenti e la riduzione dei costi dei servizi per i piccoli aeroporti, anche affidando ad Aero Club d'Italia la gestione delle procedure amministrative e di controllo in materia di aviazione generale.

La Commissione si riserva di vigilare sull'attuazione, sia sotto il profilo normativo, sia sotto il profilo amministrativo, delle linee di intervento individuate nel presente documento, anche attraverso lo svolgimento di periodiche audizioni del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e degli altri soggetti pubblici competenti nel settore.

TABELLE ALLEGATE

PAGINA BIANCA

TABELLA 1**PASSEGGERI PER I PRIMI TRENTA AEROPORTI EUROPEI**

Anno 2008

N. ordine	Paese	Aeroporto	Passeggeri (in migliaia)	Di cui:		
				Voli nazionali	Voli interni all'UE	Voli extra UE
1	UK	London/Heathrow	66.907	5.563	22.324	39.021
2	FR	Paris/Charles De Gaulle	60.496	5.167	25.720	29.608
3	DE	Frankfurt/Main	53.189	6.362	19.966	26.861
4	ES	Madrid/Barajas	50.366	20.551	18.001	11.814
5	NL	Amsterdam/Schiphol	47.404	43	26.554	20.807
6	IT	Roma/Fiumicino	34.815	13.453	12.985	8.377
7	DE	München	34.399	9.839	15.337	9.223
8	UK	London/Gatwick	34.162	3.731	19.468	10.963
9	ES	Barcelona	30.364	12.633	13.901	3.831
10	FR	Paris/Orly	26.188	14.603	5.806	5.778
11	IE	Dublin	23.379	828	19.936	2.616
12	ES	Palma de Mallorca	22.807	6.313	15.602	892
13	UK	London/Stansted	22.338	2.343	18.595	1.400
14	DK	København/Kastrup	21.687	1.894	13.650	6.142
15	UK	Manchester	21.062	2.944	11.847	6.272
16	AT	Wien/Schwechat	19.687	684	12.446	6.557
17	IT	Milano/Malpensa	19.012	3.086	9.655	6.272
18	BE	Bruxelles/National	18.369	2	12.047	6.320
19	SE	Stockholm/Arlanda	18.126	4.849	9.352	3.925
20	DE	Düsseldorf	18.103	4.440	8.485	5.179
21	EL	Athinai	16.362	5.796	7.811	2.755
22	DE	Berlin/Tegel	14.454	6.983	5.275	2.195
23	PT	Lisboa	13.604	2.009	8.023	3.572
24	FI	Helsinki/Vantaa	13.435	2.701	7.844	2.889
25	DE	Hamburg	12.782	5.534	5.069	2.179
26	ES	Malaga	12.754	2.794	9.298	662
27	CZ	Praha/Ruzyně	12.587	139	9.191	3.256
28	FR	Nice/Côte d'Azur	10.365	4.370	4.546	1.449
29	DE	Köln/Bonn	10.296	3.716	4.791	1.790
30	UK	London/Luton	10.174	1.321	7.867	986

Fonte: Eurostat

TABELLA 2**TRAFFICO PASSEGGERI PER ANNO
NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI
Anno 2008**

	TRASPORTO TOTALE	di cui:		
		TRASPORTO NAZIONALE	TRASPORTO INTERNAZIONALE	TRASPORTO INTERCONTINENTALE
GRAN BRETAGNA	213.888	24.889	123.598	65.402
GERMANIA	166.095	25.183	85.418	55.494
SPAGNA	161.401	40.792	100.568	20.041
FRANCIA	122.724	26.934	52.100	43.690
ITALIA	105.217	28.338	57.205	19.674

Fonte: Eurostat