

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).

dunque, non si riferisce alle ipotesi o ai progetti di aeroporti che dovrebbero sostituire aeroporti di dimensioni rilevanti, che per specifiche ragioni di collocazione e di urbanizzazione del territorio circostante non possono ulteriormente svilupparsi (come Ciampino o, in prospettiva, Capodichino). Riguarda piuttosto le ipotesi, le proposte, anche i progetti di costruire nuovi aeroporti che dovrebbero servire centri urbani medio-piccoli e che andrebbero a collocarsi in prossimità di aeroporti già esistenti, il più delle volte caratterizzati, anche questi ultimi, da un traffico non rilevante, a stento sufficiente a garantire la sostenibilità economica della gestione.

La realizzazione di nuovi aeroporti in aree già sufficientemente servite determina almeno due conseguenze negative assai gravi. In primo luogo, si traduce in uno spreco di risorse pubbliche che potrebbero essere utilizzate in modo più proficuo per potenziare gli aeroporti esistenti, in particolare per realizzare infrastrutture di collegamento veloce, su gomma e su ferro. Si tratta delle ingenti risorse necessarie alla costruzione di un aeroporto, vale a dire le risorse che i soggetti pubblici che promuovono il nuovo aeroporto (in misura rilevante, regioni e enti locali), anche ricorrendo a finanziamenti statali e comunitari, destinano alla realizzazione delle infrastrutture. Si tratta, inoltre, delle risorse necessarie, in una fase successiva, alla gestione dell'aeroporto: una infrastruttura aeroportuale senza un bacino di utenza adeguato avrà infatti difficoltà a sviluppare entrate sufficienti a far fronte ai rilevanti costi che la gestione comporta, per cui saranno i soggetti pubblici promotori della costruzione dell'aeroporto a dover ripianare le prevedibili perdite. Ciò è tanto più vero se, come accade spesso in Italia, regioni, enti locali o altri soggetti pubblici risultano essere tra gli azionisti di riferimento della società di gestione. A titolo indicativo, si può ritenere che un sistema aeroportuale nazionale economicamente sostenibile per il Paese, che, al tempo stesso, risponda in modo adeguato alle esigenze dei bacini di utenza locali, può essere garantito attraverso la presenza di almeno un aeroporto operativo nelle regioni con popolazione superiore a un milione di abitanti.

Bisogna inoltre tener conto che, come rilevato nell'indagine conoscitiva, l'attività di un aeroporto non comporta soltanto costi che sono iscritti nel conto economico delle società di gestione, ma anche prestazioni di servizi che ricadono sulla collettività nel suo complesso, in quanto sostenuti dallo Stato o dagli enti locali. Basti pensare ai servizi di controllo del traffico aereo, all'attività delle forze dell'ordine che presidiano l'aeroporto e del personale dedicato ai controlli di sicurezza o al funzionamento della dogana, oppure, per quanto riguarda i comuni, all'esigenza di impiegare un numero rilevante di vigili urbani per i servizi relativi alle infrastrutture di accesso. Si tratta di un insieme di servizi che rappresentano costi fissi a carico della collettività, che non hanno giustificazione se l'aeroporto non ha volumi di traffico adeguati.

Dall'indagine conoscitiva è emerso con evidenza che, in parallelo al processo di liberalizzazione del traffico aereo, anche l'aeroporto ha assunto una nuova configurazione, trasformandosi in una impresa. Proprio in relazione alla natura imprenditoriale dell'attività di gestione di un aeroporto — anche nel caso, assai frequente, in cui la

maggioranza del capitale azionario sia detenuta da enti pubblici —, occorre che ogni decisione in merito alla realizzazione di nuovi aeroporti si fondi su una valutazione accurata e attendibile della capacità dell'aeroporto di assicurare la propria sostenibilità economica, attraendo volumi di traffico adeguati. Nell'ambito di questa valutazione, bisognerebbe tener conto anche dei servizi, che, pur essendo destinati specificamente all'aeroporto, ricadono, per quanto riguarda i loro costi, sulla collettività.

Una considerazione particolare può essere riservata ai casi in cui l'apertura dello scalo risponda ad esigenze di servizio pubblico connesse ad effettive difficoltà di accesso del territorio interessato ovvero si tratti di regioni e territori in cui le gravissime carenze della rete ferroviaria, ma anche di quella stradale e autostradale, rendono molto difficili i collegamenti anche tra località situate a distanze relativamente limitate e, d'altra parte, la collocazione e le caratteristiche del territorio implicano normalmente il ricorso al mezzo aereo per gli spostamenti al di fuori della regione stessa.

Oltre al profilo dell'impiego corretto delle risorse pubbliche, vi è una seconda conseguenza altrettanto negativa. I nuovi aeroporti rischiano di generare fenomeni deleteri di concorrenza, che vanno a discapito degli aeroporti vicini esistenti, pregiudicando anche la possibilità per questi ultimi di svilupparsi e raggiungere una dimensione significativa ed economicamente sostenibile. In questo modo il danno è duplice.

La configurazione assunta dall'attività di gestione dell'aeroporto come attività di impresa, comporta l'interesse ad acquisire, in concorrenza con le imprese analoghe, il maggior numero di clienti, che, nel caso dell'aeroporto, sono di due tipologie: le compagnie aeree e i passeggeri. L'apertura di nuovi voli e, attraverso di essi, la crescita del numero di passeggeri sono l'obiettivo di chi gestisce, in un'ottica imprenditoriale, l'aeroporto. Ne sono prova gli accordi promozionali che aeroporti di medie e anche piccole dimensioni hanno stipulato con alcune compagnie aeree, prevalentemente *low cost*, al fine di incrementare il proprio volume di traffico.

Occorre pertanto evitare che le ingenti risorse pubbliche che, direttamente o indirettamente, sono coinvolte nella realizzazione di un aeroporto siano destinate a strutture che non soltanto non sono in grado di garantire la propria sostenibilità sotto il profilo economico, ma, anche, rischiano di compromettere le prospettive di crescita per altri aeroporti già operanti nella medesima area geografica (il fenomeno viene correntemente indicato come "cannibalismo" tra aeroporti), con l'effetto complessivo di ridurre, piuttosto che incrementare, le capacità di assorbimento del traffico aereo del Paese.

Al fine di disincentivare l'apertura di scali che non registreranno volumi di traffico tali da giustificare gli oneri connessi alla realizzazione e al funzionamento dell'aeroporto stesso, si potrebbe prevedere, senza modificare i rapporti relativi alle concessioni già in essere, che, nel caso di nuovi aeroporti che non rientrano in una programmazione condivisa tra Stato e regione interessata, i costi di questi servizi, appropriatamente determinati, siano posti a carico del soggetto che andrà a gestire il nuovo aeroporto.

3. Recuperare la capacità di una pianificazione a livello nazionale della rete aeroportuale.

L'interesse generale alla crescita del traffico aereo in Italia induce a individuare come obiettivo prioritario quello di utilizzare le risorse disponibili non per creare nuovi aeroporti — assecondando una proliferazione degli aeroporti costosa, insostenibile sotto il profilo economico e gestionale e dannosa per il sistema nel suo complesso — ma per ammodernare, ampliare e potenziare, in modo mirato, gli aeroporti che esistono.

Per raggiungere questo obiettivo è necessario, in primo luogo, ritrovare la capacità di elaborare una pianificazione dello sviluppo della rete aeroportuale che risponda a finalità, interessi ed equilibri di carattere generale. Non è facile elaborare un simile documento programmatico. Non si tratta, infatti, di aggiornare un documento già esistente, dal momento che documenti programmatici di ampia portata nel settore dei trasporti o, in modo specifico, del trasporto aereo, risalgono a parecchi anni fa e risultano palesemente superati. Ancora maggiore è la difficoltà che deriva dalla frammentazione delle competenze a livello istituzionale. La competenza concorrente sugli aeroporti civili attribuita alle regioni dal nuovo titolo V della Costituzione, sia pure alla luce delle precisazioni introdotte dall'interpretazione della Corte costituzionale, rende più complessa l'elaborazione di una pianificazione a livello nazionale, mentre rischia di indebolire la resistenza alle pressioni « campanilistiche » che provengono dai singoli territori all'interno di ciascuna regione per avere il proprio aeroporto.

La difficoltà di assicurare un'evoluzione equilibrata del sistema aeroportuale nazionale nel suo complesso dipende inoltre da comportamenti di frequente tenuti dagli operatori del settore, in primo luogo società di gestione aeroportuale (più spesso nel caso di aeroporti di dimensioni medie o medio-piccole) e vettori (generalmente compagnie *low cost*). La piena esplicazione della natura imprenditoriale dell'attività di gestione degli aeroporti ha indotto infatti i soggetti gestori (e gli stessi enti locali che nella maggioranza dei casi sono azionisti di riferimento delle società di gestione) a offrire agevolazioni e sostegni, spesso sotto forma di operazioni promozionali dello scalo e del territorio, a singoli vettori — per lo più, appunto, *low cost* — che si impegnino ad effettuare rotte di collegamento con l'aeroporto stesso. È necessario ricondurre operazioni di questo genere ad un quadro di regole rigorose e valide per tutti, non soltanto per assicurare il rispetto dei principi di trasparenza e di non discriminazione imposti dalla normativa dell'Unione europea, ma anche per evitare gli effetti deleteri di « cannibalismo » tra aeroporti, che possono prodursi e già nei fatti si sono prodotti. Agevolazioni contrattate con i singoli vettori al di fuori di regole comuni e trasparenti determinano infatti lo sviluppo del traffico di uno scalo nel breve termine, a cui può far seguito la repentina riduzione del volume di traffico perché il vettore *low cost* si dirige su un aeroporto che offre condizioni ancora più vantaggiose, vanificando le possibilità di una crescita della rete aeroportuale corrispondente alle esigenze del territorio e tradu-

cendosi di fatto in una distruzione delle risorse impiegate per il potenziamento infrastrutturale dei singoli scali.

Proprio in considerazione delle forze che contrastano una pianificazione a livello nazionale del sistema degli aeroporti, merita apprezzamento l'iniziativa assunta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il supporto dell'ENAC, per pervenire alla definizione di un nuovo piano aeroportuale nazionale. Il piano nazionale dovrebbe in primo luogo fornire gli elementi di informazione e di valutazione che evidenzino, da un lato, le esigenze di potenziamento degli aeroporti esistenti e, dall'altro, permettano di verificare la fondatezza delle proposte di realizzazione di nuovi aeroporti. A questo scopo il piano si baserà su uno studio dettagliato e analitico, presentato alla Commissione nel corso dell'indagine, impostato con riferimento ad aree sovraregionali. Lo studio ha preso in considerazione 47 complessi aeroportuali aperti al traffico civile, di cui sono state rilevate e analizzate le caratteristiche di capacità e funzionalità, i livelli di servizio, nonché la consistenza e le prestazioni di strutture e infrastrutture sia dal « lato aria » che dal « lato terra ». Anche l'accessibilità, i livelli di intermodalità e, in generale, i collegamenti con il territorio, già sussistenti ovvero di cui è prevista la realizzazione, per la quale sono stati predisposti piani e progetti a breve e medio termine, sono stati oggetto di esame⁽⁵⁾.

Il piano della rete nazionale, avvalendosi degli elementi di conoscenza raccolti nello studio preparatorio, potrebbe offrire alle regioni, nel rispetto della ripartizione di competenze tra Stato e regioni sancita dalla Costituzione, e della disciplina dell'esercizio delle stesse, dettata dal codice della navigazione, come ridefinito, nella parte aeronautica, dal decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, e successive modificazioni, gli elementi conoscitivi necessari per assumere le decisioni di propria competenza. Ogni scelta in ordine alla realizzazione e all'ubicazione di nuovi aeroporti dovrebbe infatti basarsi su una analisi approfondita e attendibile delle dimensioni del traffico aereo e del numero di passeggeri che l'aeroporto potrà attrarre, tenendo conto, da un lato, dei collegamenti con le reti di trasporto ferroviarie e stradali, e dall'altro, delle strutture aeroportuali già esistenti. Considerazioni di questo tipo non possono che riferirsi di norma a territori più estesi rispetto a quello di una singola regione; in altre parole, devono essere elaborate in relazione ad aree di dimensioni sovraregionali e dovrebbero comunque essere inserite in un'ottica di programmazione nazionale.

In una prospettiva che interessa l'intero Paese dovrebbero essere individuati, nell'ambito del piano, gli aeroporti che hanno un numero di passeggeri annui superiore a 5 milioni, o che, sulla base di prospettive di crescita affidabili e definite nel tempo, possono collocarsi stabilmente al di sopra di tale soglia (indicativamente si potrebbero considerare anche gli aeroporti il cui volume di traffico si

⁽⁵⁾ Si veda la Tabella 5, che, sulla base degli elementi raccolti nello studio, per ciascun aeroporto italiano aperto al traffico commerciale con voli di linea riporta i dati relativi ai volumi di traffico passeggeri e merci, ai bacini di utenza, alle dimensioni del sedime aeroportuale, alle infrastrutture e all'accessibilità.

discosta da tale soglia nella misura del 10 per cento). La soglia di 5 milioni di passeggeri annui corrisponde al limite stabilito per l'applicazione della direttiva comunitaria in materia di diritti aeroportuali e individua pertanto gli aeroporti di rilevanza comunitaria. In tale nozione potrebbe essere assorbita anche la nozione di aeroporti e sistemi aeroportuali di interesse nazionale, prevista dal codice della navigazione (articolo 698). In sostanza, intorno alla soglia dei 5 milioni di passeggeri annui, si individuerebbero gli aeroporti che andrebbero a costituire il complesso delle strutture di maggior rilievo per il sistema aeroportuale del Paese.

Se la normativa comunitaria stabilisce una soglia per definire gli aeroporti di maggiori dimensioni, nell'ambito del piano dovrebbe essere individuata anche una soglia al di sotto della quale si individuerebbero gli aeroporti di minori dimensioni. Tale soglia non dovrebbe essere inferiore a 1 milione di passeggeri annui e permetterebbe di individuare gli aeroporti che, almeno a titolo di indicazione programmatica, dovrebbero essere esclusi dal traffico commerciale, con l'eliminazione dei notevoli costi a carico della finanza pubblica che quest'ultimo comporta, salvo che si tratti di aeroporti la cui attività risponde ad esigenze essenziali di collegamento del territorio interessato, che non possono essere validamente soddisfatte in altro modo (come accade, ad esempio, per i territori insulari), o di aeroporti capaci di assicurare il mantenimento nel tempo di una gestione economica e finanziaria in equilibrio.

In ogni caso non si intende lasciare inutilizzate strutture già esistenti. Alcuni di questi scali potrebbero essere dedicati al trasporto aereo di merci, nel caso in cui sussistano o si possano realizzare infrastrutture di collegamento adeguate a sviluppare tale attività in misura significativa. Un potenziamento del trasporto aereo di merci potrebbe produrre significativi effetti positivi non soltanto dal punto di vista del sistema aeroportuale, ma da quello del sistema economico nel suo complesso. È stata evidenziata nel corso dell'indagine conoscitiva l'opportunità di specializzare uno o più aeroporti come *hub* del trasporto di merci, anche in considerazione del fatto che tali *hub* potrebbero diventare il punto di riferimento per un'area che si estende al Mediterraneo e al Medio Oriente. Per raggiungere un simile obiettivo, peraltro, occorrerebbero appropriati interventi, oltre che in relazione all'infrastruttura aeroportuale, anche per quanto concerne i collegamenti intermodali e la previsione di norme di semplificazione e di flessibilità nella fornitura dei servizi (si rinvia, al riguardo, ai capitoli relativi a tali temi).

Un numero rilevante di aeroporti potrebbero altresì essere dedicati in modo specifico alle esigenze dell'aviazione generale (ivi compreso il traffico dell'aviazione di affari e ultraleggero), che, come è stato sottolineato nel corso dell'indagine, incontra nel nostro Paese difficoltà che ne limitano fortemente le possibilità di espansione, anche in relazione alle restrizioni all'accesso agli aeroporti aperti al traffico commerciale, anche quando si tratti di scali di medie o piccole dimensioni. Le medesime strutture potrebbero inoltre essere impiegate per favorire lo sviluppo del settore dell'elicotteristica.

Per quanto concerne la fascia degli aeroporti di dimensione intermedia (con un numero di passeggeri annui compreso tra 1 e 5

milioni o che, in un'ottica di programmazione, possono collocarsi in tale fascia in tempi attendibilmente prevedibili), si tratta di aeroporti che non ricadono nella normativa comunitaria. Si potrebbe pertanto prospettare, per tali aeroporti, una liberalizzazione del sistema di tariffazione, sia pure controllata e idonea a garantire il rispetto dei principi generali stabiliti dalla disciplina comunitaria. La liberalizzazione del sistema di tariffazione dovrebbe estendersi naturalmente anche agli aeroporti con volume di traffico inferiore a 1 milione di passeggeri, per i quali potrebbe essere ancora più incisiva.

La liberalizzazione del sistema tariffario potrebbe, di per se stessa, essere sufficiente ad assicurare che il mantenimento e lo sviluppo degli scali di dimensione intermedia sia definito sulla base di criteri rigorosi di sostenibilità economica e di efficienza nella gestione dei singoli aeroporti, che si traduca in una effettiva capacità di attrazione e assorbimento del traffico aereo.

In relazione a questi criteri, si può prospettare, per gli aeroporti di dimensione intermedia, ove siano presenti le opportune condizioni, anche lo sviluppo di scali modello *low cost*, vale a dire di aeroporti pensati come strutture di flusso, dove il passeggero rimane il minor tempo possibile e dove al passeggero stesso e alla compagnia aerea sono prestati soltanto i servizi essenziali. Ciò permetterebbe un forte contenimento dei costi per gli investimenti, e, attraverso una riduzione degli oneri a carico delle compagnie aeree, la possibilità di offrire prezzi più vantaggiosi per i passeggeri, con l'effetto di incentivare la propensione al volo e l'incremento dei volumi del traffico aereo.

È chiaro che un intervento di programmazione non può limitarsi a dare conto della situazione esistente e a classificare gli aeroporti esistenti in fasce relative ai volumi di traffico. Il piano dovrebbe individuare i casi, comunque di numero limitato, per i quali esigenze relative al complessivo sviluppo del trasporto aereo nel Paese o alle difficoltà di collegamento di determinate e rilevanti aree territoriali portassero a ritenere necessario lo sviluppo di aeroporti di dimensioni significative. Compito specifico del piano sarebbe, in questa ipotesi, individuare le strutture che rispondono a tali esigenze e sono suscettibili di ampliamento, definendo gli interventi di potenziamento infrastrutturale necessari per assicurare che gli aeroporti in questione raggiungano le dimensioni di traffico programmate. L'individuazione degli aeroporti da sviluppare comporterebbe del resto la contestuale individuazione degli aeroporti collocati nella medesima area o, comunque, a distanza limitata, che potrebbero essere esclusi dal traffico commerciale e riconvertiti ad altre finalità.

4. Gli investimenti per l'intermodalità.

Se non bisogna costruire aeroporti inutili, è necessario invece rafforzare gli aeroporti che esistono. L'individuazione degli aeroporti che si configurano o dovrebbero configurarsi come aeroporti di rilevanza comunitaria deve associarsi alla volontà di concentrare su di essi l'impegno, anche finanziario, per assicurarne la necessaria dotazione infrastrutturale.

Il rafforzamento degli aeroporti, vale a dire l'ampliamento della capacità dell'aeroporto di gestire traffico aereo in decollo o in atterraggio, è innanzitutto una questione di implementazione di capacità infrastrutturali ed operative. In particolare, le infrastrutture da cui dipende la capacità dell'aeroporto sono di due tipi. Da un lato le infrastrutture che sono parte dell'aeroporto stesso, quali i *terminal*, le piste, i parcheggi. Dall'altro, le infrastrutture di collegamento e integrazione dell'aeroporto con le altre reti di trasporto: con le reti di trasporto ferroviario, metropolitano, stradale e autostradale.

Il secondo aspetto risulta già adesso particolarmente preoccupante. In quasi tutte le audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva è stato infatti sottolineato come i collegamenti intermodali con la rete ferroviaria e con la rete stradale e autostradale costituiscono per gli aeroporti italiani una vera e propria emergenza. Bastano pochi dati per fornire un'idea sufficiente delle carenze della situazione attuale: nessun aeroporto ha collegamenti di tipo metropolitano; soltanto sei aeroporti hanno collegamenti con la rete ferroviaria e nessun aeroporto ha collegamenti con la rete ferroviaria ad alta velocità; se si considerano gli studi e i progetti in corso, soltanto due aeroporti potranno essere collegati con la rete ad alta velocità.

Simili dati discendono in primo luogo dal fatto che in Italia si è registrata una pressoché completa assenza di coordinamento tra la programmazione delle infrastrutture relative alle reti di trasporto, specialmente di trasporto ferroviario, e la costruzione o l'ampliamento di aeroporti.

Nello sviluppo della rete aeroportuale nazionale non si è quindi tenuto conto in nessun modo che i collegamenti con gli altri sistemi di trasporto, in particolare i sistemi di trasporto pubblici, assumono una rilevanza essenziale per i passeggeri che utilizzano l'aeroporto, per l'incidenza positiva che l'attività dell'aeroporto può avere sul territorio in cui si situa e per le stesse potenzialità di sviluppo dell'aeroporto. Per il trasporto merci i collegamenti intermodali rappresentano una necessità imprescindibile, in considerazione della pressione sui tempi che caratterizza tale attività e del fatto che l'attività stessa si esercita utilizzando in successione diverse tipologie di trasporto. Sia in relazione al trasporto passeggeri, sia in relazione al trasporto merci, assumono notevole importanza i collegamenti con i porti, al cui potenziamento dovrebbe essere dedicata una particolare attenzione.

In generale, per tutti i flussi di traffico diversi da quello dei passeggeri in transito, è evidente che la difficoltà di accesso derivante dalla carenza e inadeguatezza dei collegamenti con l'aeroporto attraverso la rete ferroviaria e stradale rappresenta un grave ostacolo all'utilizzo dell'aeroporto da parte di un numero di utenti corrispondente alle potenzialità dell'area di attrazione. La stessa area di attrazione si definisce sulla base dei collegamenti intermodali di cui l'aeroporto dispone o che potranno essere realizzati in tempi prevedibili.

Sia in relazione alle potenzialità di crescita degli aeroporti, sia in relazione ad una considerazione adeguata dei problemi della mobilità, occorre, a differenza di quanto è avvenuto finora, una visione unitaria della programmazione dei trasporti (delle persone e delle merci), nella quale le connessioni intermodali siano l'elemento che assicura la

coerenza e l'efficacia delle strategie individuate con riferimento alle singole modalità di trasporto.

La pianificazione aeroportuale, pertanto, dovrebbe tener conto in primo luogo della programmazione delle grandi opere infrastrutturali connesse alle reti transeuropee di trasporto. Al tempo stesso dovrebbe essere definita in raccordo con le scelte in materia di progettazione e realizzazione delle infrastrutture di trasporto operate a livello regionale e locale.

Occorre infatti pensare ciascuno scalo come una infrastruttura di trasporto strategica all'interno di un sistema di trasporti integrato. In altre parole, qualunque decisione in ordine alla collocazione, realizzazione o potenziamento di un aeroporto dovrebbe essere preceduta da una valutazione dei collegamenti con la rete ferroviaria e stradale che sono già presenti o che devono essere realizzati per garantire la funzionalità dell'aeroporto, in modo che i tempi di programmazione dei lavori relativi all'aeroporto e quelli dei lavori relativi alle connessioni intermodali risultino coordinati.

Anche sotto questo aspetto il piano nazionale della rete aeroportuale può essere lo strumento per stabilire le condizioni di base di un raccordo tra programmazione aeroportuale e programmazione delle infrastrutture di trasporto. Il piano dovrebbe innanzitutto offrire una ricognizione delle infrastrutture intermodali esistenti e di quelle di cui è prevista la realizzazione entro termini temporali definiti. Dal confronto tra la situazione attuale dei collegamenti intermodali e le prospettive di sviluppo della rete aeroportuale dovrebbero quindi emergere quali sono gli ulteriori interventi di integrazione di questi aeroporti rispetto alla rete ferroviaria, metropolitana e stradale, essenziali per permettere l'espansione degli aeroporti stessi, in particolare di quelli di maggiori dimensioni e rilevanza. L'idoneità del piano ad individuare gli aeroporti che, in una prospettiva di sistema, dovrebbero assumere un ruolo principale, consentirebbe la definizione di un ordine di priorità riguardo alla realizzazione delle infrastrutture di collegamento e all'impiego delle risorse ad esse destinate.

In questo modo il piano individuerrebbe gli elementi necessari per coordinare le prospettive di sviluppo del sistema aeroportuale con la programmazione in materia di infrastrutture di trasporto. A livello centrale, l'unificazione in un unico dicastero della competenza su infrastrutture e trasporti rende più agevole un simile raccordo. È, peraltro, necessaria una intensa attività di confronto e di cooperazione con le singole regioni, per assicurare che il raccordo con la pianificazione aeroportuale sussista, in termini coerenti, sia a livello di programmazione delle opere pubbliche statali, sia a livello di programmazione regionale.

Occorre inoltre che le ipotesi di potenziamento dei singoli aeroporti siano esaminate dalla società di gestione dell'aeroporto insieme con i responsabili, a livello nazionale, regionale e locale, della politica dei trasporti e con i gestori della rete ferroviaria e di quella stradale e autostradale. In considerazione dei tempi di realizzazione dei collegamenti infrastrutturali, un'attività condivisa di pianificazione, che coinvolga tutti i soggetti responsabili delle scelte politiche e della realizzazione e gestione delle infrastrutture di trasporto, deve essere avviata con largo anticipo, tenendo conto di quelle che sono le