

SENATO DELLA REPUBBLICA

8ª COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

Audizione Centro Studi Demetra

14 Marzo 2019 ore 11

disegno di legge n. 727

**(Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in
materia di trasporto aereo)**

SOMMARIO

PRESENTAZIONE DEMETRA	3
RELAZIONE	4

PRESENTAZIONE CENTRO STUDI DEMETRA

Sono trascorsi quasi tre lustri da quando, con la prof.ssa avv. Maria Alessandra Sandulli, sin dalla fondazione Presidente del Comitato Scientifico, abbiamo costituito, nel 2006, il Centro Studi Demetra (*Development European Mediterranean Transportation*), oggi, riconosciuto punto di riferimento culturale del mondo del trasporto aereo nel più ampio concetto di comparto aerospaziale che, richiamando il titolo di un nostro convegno, va “*dall’ultraleggero allo spazio*”.

La nostra Associazione, che come *mission*, vuole, tra l’altro, con iniziative concrete, avvicinare il mondo delle imprese a quello delle Istituzioni e dell’Università, ha sempre riservato un importante ruolo alla elaborazione dottrinarie, allo studio e all’approfondimento giuridico, contribuendo, attraverso convegni, seminari, corsi di formazione, borse di studio e con le pubblicazioni della Collana “*I Quaderni dell’Aviazione Civile*”, alla diffusione della cultura del trasporto aereo.

Sin dalla sua istituzione, avvenuta negli anni della riforma della parte aeronautica del Codice della Navigazione (l. n. 265/2004 di conversione del d.l. n. 237/2004, recante “*interventi urgenti nel settore dell’aviazione civile. Delega al Governo per l’emanazione di disposizioni correttive ed integrative del codice della navigazione*” e i decreti legislativi attuativi nn. 96/2005 e 151/2006), il Centro Studi Demetra ha prestato particolare attenzione al processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo, approfondendo, fra l’altro, i temi legati alla *governance* del settore, alla trasposizione di funzioni pubblicistiche in capo al gestore aeroportuale, al rapporto tra ente concedente e concessionario di pubblico servizio, alla regolazione tariffaria in ambito aeroportuale, alla sicurezza, tutti argomenti che, naturalmente, non solo per gli studiosi del diritto, rappresentano importanti profili dell’attività di ricerca e studio.

Ringraziamo, pertanto, il Presidente dell’8^a Commissione lavori pubblici, comunicazioni e la Commissione tutta per aver accolto la richiesta di audizione del Centro Studi Demetra in merito al d.d.l. A.S. 727 avente ad oggetto “*Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo*”, avendo, così la possibilità di mettere a disposizione del Parlamento elementi di conoscenza del processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo tratti da alcune delle pubblicazioni della nostra Associazione (**Il trasporto aereo nell’Europa delle Regioni: la Puglia un esempio che fa discutere** – aprile 2004; **Il diritto degli aeroporti nel processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo** – aprile 2006; **Il trasporto aereo nell’Europa delle Regioni: il sistema aeroportuale del Lazio** – settembre 2007; **Dossier**

Malpensa – giugno 2008; **Governance del Trasporto Aereo: trasformazione giuridica dell’ENAC** – giugno 2017; **Port Authority: privatizzazione ed integrazione infrastrutturale** – maggio 2018).

RELAZIONE

Si ritiene che una corretta analisi degli attuali problemi del trasporto aereo nel nostro Paese debba partire dal progetto “*Malpensa 2000*” - il grande *hub* del Sud Europa da 24 milioni di passeggeri l’anno, concorrente di Francoforte e Parigi - che prevedeva il riassetto proprietario ed economico di Alitalia, compagnia di riferimento nazionale, in un grande vettore europeo, in grado, in una *joint venture* con KLM, di intercettare importanti quote di traffico continentale, assicurando all’Italia una rinnovata centralità nelle strategie economiche e politiche del trasporto aereo europeo e mondiale.

In attuazione del d.m. 101-T, il 25 ottobre 1998, data di entrata in esercizio del nuovo aeroporto di Malpensa 2000, c’è il trasferimento di una considerevole mole di traffico da Linate ma solo dieci anni dopo, il 30 marzo 2008, l’Alitalia lascia Malpensa, riducendo del 70% i propri collegamenti operativi sullo scalo lombardo. Il lungo addio è iniziato il giorno prima, quando gli operai hanno smontato i banchi utilizzati dalla compagnia di riferimento nazionale in un clima surreale. L’Alitalia si è volatilizzata in una sola notte: i *check-in* AZ sono deserti; i saloni dei transiti, fino al giorno prima una bolgia, sembrano corsie di un obitorio. Gli operai armati di trapani e muletti hanno lavorato tutta la notte di sabato 29 marzo per smontare 24 *check-in* della compagnia italiana. Poche, abili pennellate di verde hanno rimosso il logo Alitalia e i banchi abbandonati sono stati occupati da nuovi operatori e sono già visibili le insegne di Airone e della ungherese Malev.

Con l’entrata in vigore dell’orario estivo 2008, a Malpensa finisce un’epoca: quella iniziata il 25 ottobre 1998 con l’inaugurazione dell’avveniristico Terminal 1 dell’*hub* del Sud Europa. Infatti, secondo i piani del Governo italiano, Malpensa doveva essere presidiata da AZ e KLM, unite in un’alleanza che, grazie alle sinergie determinate dalla diversità delle rispettive flotte aeree, fondatamente riteneva di potersi imporre nella competizione del mercato comunitario a discapito di Air France, British Airways e Lufthansa, mettendo in difficoltà la crescita dei relativi *hub* di riferimento ed in particolare dell’aeroporto di Francoforte. Al contrario, prima KLM e poi AZ, proprio in ragione del contrastato ed inefficace presidio di Malpensa, hanno dovuto gettare la spugna ed entrare progressivamente nell’orbita di Air France. Il Governo italiano, nell’impossibilità di continuare a sostenere economicamente Alitalia, è arrivato a trattare, in esclusiva, la vendita della compagnia ad Air France, già da tempo entrata nel capitale sociale di AZ anche se, il 21 aprile

2008, all'indomani dell'affermazione di Berlusconi alle elezioni politiche, il vettore d'oltralpe ha ritirato formalmente la propria offerta per Alitalia. Ma questa è un'altra storia.

Nel disastroso contesto operativo di Alitalia, a fine marzo 2008, lo scalo lombardo scende improvvisamente dai 750 movimenti tra arrivi e partenze, per un totale di 60 mila passeggeri giornalieri, a soli 550 movimenti e a 35 mila passeggeri: 181 i voli tagliati. Ne restano altri 170, ma solo 50 di Alitalia; in media, 127 in meno al giorno.

Delle 86 destinazioni del 2007 ne rimangono 51. I 17 voli intercontinentali giornalieri si riducono a solo tre destinazioni: New York, San Paolo e Tokyo. Gli altri collegamenti, da aprile 2008, arrivano e partono da Fiumicino. Lo scalo romano, nel primo giorno di riduzione dell'operatività di Malpensa, aumenta il traffico di 70 voli e 15 mila passeggeri, con la preoccupazione che possano ripetersi in estate, nelle ore di picco, i gravi disservizi causati dalla congestione mal governata dell'omologa stagione di traffico 2007.

Improvvisamente, a Malpensa non ci sono più voli da e per l'Argentina, la Bielorussia, la Cina, gli Emirati Arabi Uniti, il Ghana, l'India, l'Iran, il Libano, la Nigeria, il Senegal, la Siria, il Venezuela. Di fatto, sono stati cancellati i collegamenti per Cracovia, Ginevra, Malta, Marsiglia, Monaco, Nizza, Salonicco, Sarajevo, Skopje, Stoccarda, Strasburgo, Stoccolma, Timisoara, Valencia, Zagabria, Shanghai, Mumbai, Delhi, Chicago, Buenos Aires, Osaka.

Solo con altre compagnie si può raggiungere Londra, Francoforte, Atene, Barcellona, Berlino, Madrid, Lione, Lisbona e Zurigo. Tagliati dalla compagnia nazionale anche i voli interni per Ancona, Bologna, Bolzano, Catania, Firenze, Genova, Napoli, Palermo, Pisa, Perugia, Trieste e Venezia.

I pochi voli rimasti per le tratte intercontinentali rischiano di volare semivuoti, dato che non potranno contare sui passeggeri dei voli in coincidenza.

Una sorta di "tsunami", che declassa l'aeroporto lombardo da *hub* a semplice scalo internazionale. Nel freddo linguaggio tecnico questo processo si definisce *de-hubbing*. Tradotto in cifre, significa passare da 1.238 frequenze settimanali a 352. Si parla di 8.000 posti di lavoro a rischio compreso l'indotto, 900 dipendenti SEA in cassa integrazione per due anni, 6 milioni di passeggeri in meno l'anno (da 23 a 17 milioni pax/anno), 70 milioni di euro di minori entrate per la società di gestione e un danno per l'economia territoriale stimato in 15 miliardi di euro.

Per uno scherzo del destino, nello stesso giorno in cui la compagnia di riferimento nazionale abbandona il presidio di Malpensa trasferendo a Fiumicino gran parte dei collegamenti internazionali, il Ministro delle infrastrutture, Di Pietro, ed il Governatore lombardo, Formigoni, inaugurano la superstrada Malpensa-Boffalora, la bretella che collega l'autostrada A4 Milano-

Torino all'aeroporto, per tanti anni raggiungibile solo dall'autostrada dei laghi A8 - Milano-Varese - e su ferro con il Malpensa Express. E' una delle infrastrutture viarie che l'aeroporto ha atteso per anni, la cui mancata realizzazione ne ha limitato fortemente l'accessibilità, incidendo in modo determinante sulla effettiva trasformazione dello scalo in *hub*.

Nonostante questo triste epilogo, non vi è dubbio che il progetto *Malpensa 2000* abbia rappresentato per il nostro Paese una irripetibile opportunità di svolgere in Europa un ruolo *leader* nella politica del trasporto aereo, con la grande *chance* di condizionare il mercato continentale con il proprio vettore di riferimento, consolidato nel proprio ruolo dalla pari dignità che avrebbe assunto nella competitiva alleanza internazionale con KLM che aveva, nell'*hub* di Milano, un *atout* di sicuro successo.

E' evidente che gli altri Stati membri, ed in particolare Germania e Francia, anche grazie alla potente *lobby* costituita attorno ai vettori di riferimento, Lufthansa e Air France, hanno fortemente osteggiato il progetto che, laddove realizzato, avrebbe relegato ad un ruolo di minor importanza gli interessi economici dei rispettivi Paesi.

E' indubbio che il *business* che ruota intorno al trasporto aereo, già di per se rilevante, rappresenta un volano per l'economia del bacino di riferimento dello scalo aeroportuale che garantisce agli abitanti del territorio circostante la mobilità aerea. Difatti oggi, in un mercato aperto alla competizione secondo le regole di liberalizzazione e privatizzazione del settore, per incidere sullo sviluppo di un territorio secondo i canoni dell'economia globale, è necessario intercettare con immediatezza i bisogni legati alla mobilità dei cittadini in un contesto territoriale - l'Europa - che non solo geograficamente, ma anche culturalmente, rappresenta l'identità nazionale, quanto meno, per le giovani generazioni.

Ciò posto, è di tutta evidenza che, per uno Stato membro della Comunità Europea, poter disporre di una compagnia aerea che, anche attraverso alleanze con altri vettori, ha le potenzialità per dominare il mercato del trasporto aereo continentale, significa altresì poter presidiare, nel proprio territorio, uno o più aeroporti centri collettori di traffico. Conseguentemente, la città in cui trova localizzazione l'*hub*, grazie ai flussi di traffico passeggeri e merci captati dall'aeroporto, assurge a fondamentale centro di scambio per l'economia europea e necessario punto di riferimento per i collegamenti intercontinentali.

E' altresì chiaro che, in Europa, in relazione alle esigenze del mercato, le possibili *partnership* tra i vettori e i potenziali aeroporti *hub* sono numericamente limitati e, quindi, da un punto di vista economico, la sopravvivenza di uno può significare la scomparsa o la marginalizzazione di un altro. Indubbia è la stretta correlazione che sussiste tra la potenzialità del vettore e la capacità di presidio

di un *hub*, fatto che porta a ritenere che, salvo eccezioni, un Paese comunitario non possa confidare sulle potenzialità economiche di un *hub* se non dispone di un vettore di riferimento “in salute”, *partner* di un’alleanza utile ad assicurare un rapporto sinergico con altri vettori “*globali*”.

Da quanto detto, è evidente che l’Italia, dopo il riconoscimento comunitario del progetto *Malpensa 2000* come *hub* del Sud Europa, inserito nel 1994 fra i 14 progetti prioritari della rete TEN, avrebbe dovuto essere preparata a difendere, come sistema Paese e quindi senza divisioni legate all’appartenenza politica o territoriale, la realizzazione di una infrastruttura aeroportuale essenziale allo sviluppo dell’economia nazionale.

Al riguardo, va precisato che il problema giuridico, per quanto importante, ha rivestito un carattere marginale rispetto alla possibilità concreta di portare a completamento il progetto strategico per l’aviazione civile italiana in quanto le decisioni comunitarie, pur affermando dei principi non ancora consolidati nel settore del trasporto aereo, in sostanza, hanno esclusivamente censurato il Governo italiano per l’inosservanza del principio di proporzionalità e di discriminazione indiretta.

In ragione di ciò, il nostro Paese avrebbe potuto efficacemente rispondere alle contestazioni comunitarie laddove, anche per un breve periodo, avesse ricollocato la navetta Milano - Roma su Ciampino invece che su Fiumicino e, nello stesso tempo, avesse, nei tempi previsti, provveduto ad implementare la rete di strade e binari che da Milano e dagli altri centri del Nord per permettere di raggiungere agevolmente il *maxi* scalo aereo.

Così non è stato.

Di talché, il fallimento del progetto *Malpensa 2000* è pressoché interamente riconducibile ad una articolata e complessa problematica interna che, nel caso di specie, ha fatto emergere l’incapacità del sistema Paese di interagire positivamente e unitariamente nei confronti dei vari livelli decisionali comunitari a difesa di un progetto che avrebbe garantito, pur con qualche rinuncia politico-ideologica da parte dei soggetti rappresentativi degli interessi pubblici e privati coinvolti, importanti ricadute economiche, non circoscritte esclusivamente all’*hinterland* milanese.

La vicenda di Malpensa permette di ricondurre l’assenza di un’efficace azione del sistema Paese, principalmente, ai molteplici problemi di cui, sulla base di quanto sin qui detto, è possibile fornire un dettagliato elenco che si può sintetizzare nei seguenti punti:

1. SCOLLAMENTO DELLA RAPPRESENTANZA ITALIANA NEL PARLAMENTO EUROPEO

a) nell’aprile del 1995, la Commissione trasporti del Parlamento europeo, chiamata a pronunciarsi sulle “*Grandi opere comunitarie*” selezionate dalla Commissione europea al vertice di Essen, anche a causa dell’assenza di alcuni parlamentari italiani, tra cui il Sindaco di Milano, Formentini, e grazie al voto di altri eurodeputati italiani, favorevoli allo “*scambio*” di Malpensa con

un progetto sulla navigabilità del Po, da Casale a Cremona, cancella il previsto potenziamento dell'aeroporto dalla lista dei quattordici progetti prioritari della rete TEN (Trans European Transport Network) destinati, tra l'altro, a ricevere ingenti finanziamenti comunitari;

b) nel maggio 1995, l'Assemblea comunitaria di Strasburgo approva con 237 voti a favore (110 i contrari e dieci gli astenuti) la relazione del deputato tedesco Piecyk (socialdemocratico) che cancella l'ampliamento di Malpensa dalla lista delle opere prioritarie da realizzare entro il 2000 e la sua sostituzione con il "corridoio" Monaco-Vienna-Bologna-Nord Africa. Si consuma così "...*un secondo pasticcio all'italiana che ha visto nuovamente una larga parte dei nostri eurodeputati sbagliare il voto in seduta plenaria, complice la confusione procedurale ...*" (Corriere della Sera 19/5/95);

c) nell'ottobre 1995, il Parlamento europeo, con il voto determinante di due europarlamentari italiani, esclude *Malpensa 2000* dall'elenco degli interventi della rete TEN, da inserire nel bilancio dell'Unione per poter accedere, per la realizzazione, a finanziamenti comunitari. La mancata previsione di Malpensa nella lista delle infrastrutture di interesse comunitario, con 315 voti su un *quorum* richiesto di 314, obbliga la Commissione europea ad una lunga trattativa con il Parlamento europeo per modificare la lista dei progetti da inserire a bilancio. In particolare, nel giugno 1996, il Parlamento europeo per dare il "via libera" al progetto di *Malpensa 2000* riesce ad ottenere, per la realizzazione delle infrastrutture della rete TEN, un rafforzamento della tutela ambientale ed il rispetto della normativa riguardante la conservazione degli *habitat* naturali e della fauna e flora selvatica;

d) nel luglio 1996, la Commissione europea, esaminata la petizione n.624/95 promossa da un eurodeputato verde italiano per richiedere la VIA su Malpensa, anche alla luce della deliberazione assunta dal Parlamento europeo che lega la realizzazione dei progetti TEN al rispetto della normativa ambientale comunitaria, chiede, sul punto, chiarimenti alle Autorità italiane. Il progetto n.10 *Malpensa 2000*, come noto, interessa l'area del Parco Naturale della Valle del Ticino.

2. LATENTE CONFLITTO POLITICO TRA MAGGIORANZA ED OPPOSIZIONE IN ITALIA ANCHE PER RAGIONI TERRITORIALI

a) fino alla pubblicazione di una lettera del Presidente del Consiglio, Romano Prodi, sul Corriere della Sera del 25 marzo 1998, la realizzazione dell'*hub* di Malpensa risulta essere un progetto che unisce la maggioranza del Paese, al di là di divisioni legate all'appartenenza politica e territoriale. Nella lettera indirizzata al direttore del quotidiano viene, al contrario, manifestato un insanabile dissidio tra il Governo centrale e il Comune di Milano, proprietario della società di gestione dell'aeroporto di Malpensa. Pubblicamente, il Presidente del Consiglio ricorda di aver

avuto modo di sottolineare al Sindaco Albertini il grande effetto propulsivo che gli aeroporti organizzati in sistema possono offrire al Paese e di avergli manifestato la preoccupazione per una situazione che vede gli altri Stati europei sviluppare con grande aggressività la rete dei propri aeroporti e, nel contempo, vede in Italia la progressiva perdita di quote di traffico a favore di scali e compagnie aeree di altre nazionalità. Secondo Prodi, a questo stato di cose e a questa tendenza, si può realisticamente reagire soltanto con un *“progetto Paese”* che individui due grandi *hub* - Malpensa e Fiumicino - e *“su questi centri collettori di traffico, necessariamente coordinati fra loro, costruisca una fitta rete di collegamenti che assicurino il continuo ed efficace “rifornimento” dei passeggeri e delle merci, garantendo, nel contempo, occasioni di crescita anche agli aeroporti minori, preziosa espressione di realtà ricche e vitali.”* Il Presidente del Consiglio ritiene che, laddove manchi la capacità di attivare un grande e coordinato sforzo per riqualificare e rilanciare in modo integrato il sistema degli aeroporti italiani, chi ci perderà sarà proprio il progetto di *Malpensa 2000*. Prodi è del parere che *“lo scalo milanese, isolato dagli altri aeroporti nazionali e da Roma Fiumicino sarà costretto ad assistere al rafforzarsi, prima, e all’esplosione, poi, dei mille contatti diretti fra gli altri aeroporti e i grandi centri di smistamento del Nord Europa e sarà condannato a una progressiva emarginazione e ad un sicuro declino.”* Il Presidente del Consiglio scrive, inoltre, di aver prospettato e suggerito al Sindaco di Milano di percorrere con coraggio e con il consenso del capitale privato, innanzitutto, la strada di una sinergia con lo scalo di Fiumicino e successivamente con gli altri aeroporti dell’Italia settentrionale, ma la risposta ricevuta è stata una rigida difesa di un inesistente e indifendibile primato di Milano e di Malpensa, considerata, a dispetto di tutti i dati, come l’unico, autentico, naturale *hub* italiano. In questo modo, secondo Prodi, Milano segna la condanna di Malpensa e vanifica una straordinaria e irripetibile occasione di sviluppo per l’intera Lombardia, per le regioni del Settentrione, per tutta l’Italia. In sintesi, con questa lettera-manifesto il Presidente del Consiglio cerca di evitare una contesa tra Roma e Milano e prefigura possibili scenari di sviluppo del trasporto aereo in Italia, proponendo strategicamente alla proprietà della SEA, a garanzia della concreta possibilità per l’Italia di rendere operativo l’*hub* Malpensa, indispensabili e necessari assetti economico-industriali, riferibili a capitali privati, tali da coinvolgere l’intero sistema Paese;

b) al contrario delle attese, inasprendo la polemica politica, la replica del Sindaco sul Corriere della Sera del 27 marzo 1998 è tutta a difesa della centralità di Malpensa e della città di Milano. Infatti, Albertini, in contrasto con la proposta del Presidente del Consiglio, rivendica un ruolo essenziale ed esclusivo dello scalo lombardo a tutela dell’accordo che, nel frattempo, si è realizzato tra Alitalia e KLM. Secondo il Sindaco di Milano, eventuali accordi di sistema non possono che

essere subordinati alla centralità di Malpensa e, laddove non praticabili, l'azionista della società di gestione ritiene preferibile *“una sana concorrenza con alleanze internazionali”* tra Roma e Milano. In sostanza, il Comune di Milano boccia il progetto *“Hermes”* sostenuto da Prodi, che avrebbe previsto l'acquisizione da parte di gruppi imprenditoriali italiani del 100% della SEA e del 55% di AdR, la società di gestione degli aeroporti della Capitale;

c) per la *“città eterna”*, il fatto che Alitalia abbia la prospettiva di spostare voli su Malpensa nell'imminenza del Giubileo è comunque un evento che può avere riflessi assolutamente negativi ed il Sindaco Rutelli stigmatizza l'iniziativa come *“campanilistica e un po' rozza”* (Corriere della Sera 2/4/98). Come se non bastasse, il successivo 21 aprile, il Corriere della Sera pubblica una lettera del Primo cittadino capitolino che pone tre questioni a cui *“l'Alitalia e il ministro Burlando non stanno rispondendo”*. In sostanza, Rutelli chiede: a) se ha senso puntare sul potenziamento di Malpensa togliendo voli e passeggeri - anziché agli aeroporti europei - all'aeroporto di Fiumicino; b) se non sia corretto sostenere che il principale aeroporto della Nazione debba collocarsi in una posizione geografica baricentrica senza *“pensare che un imprenditore barese debba raggiungere Beirut via Malpensa, o da Catania si debba andare a Johannesburg via Varese”*; c) se non sia meglio puntare a sviluppare il traffico di Malpensa attraverso le compagnie straniere piuttosto che ipotizzare che Fiumicino, per garantire il flusso turistico ed istituzionale della Capitale, debba sostituire parte dei tagli di Alitalia con l'ingresso di altre compagnie straniere;

d) nella polemica tra Roma e Milano entra anche il Ministro degli esteri, Lamberto Dini, che scrive al Presidente del Consiglio esprimendo la propria preoccupazione per il fatto che, in occasione del Giubileo, *“le tante personalità che arriveranno da tutto il mondo dovranno far riferimento a Milano per viaggi la cui meta naturale non può che essere la nostra capitale”*.

3. DIFFICOLTÀ DI SINTESI POLITICA TRA CORRENTE RIFORMISTA E RADICALE AL GOVERNO

a) il Ministro dell'ambiente, Ronchi, in contrasto con il Ministro dei trasporti, Burlando, richiede formalmente di sottoporre il progetto *Malpensa 2000* alla Valutazione di Impatto Ambientale in ragione delle numerose modifiche apportate al progetto della SEA del 1986 - approvato prima dell'entrata in vigore della legge n.349/86 e del DPCM n.377/88 - che hanno determinato *“un enorme incremento dell'attività dello scalo e lo stravolgimento della sua originaria funzione”*. Il Ministro Ronchi ritiene che, secondo la normativa vigente, devono essere sottoposti alla procedura VIA anche gli interventi su opere già esistenti, qualora da tali interventi derivi un'opera con caratteristiche sostanzialmente diverse dalla precedente. All'esito dello studio, il 25 novembre 1999, il Ministro *“Verde”* emana, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, il decreto VIA n. 4231. In sostanza, il Ministro dell'ambiente esprime *“un giudizio di*

compatibilità ambientale negativo sull'ulteriore incremento dei voli all'aeroporto di Malpensa" e dichiara che *"tale progetto di incremento dei voli potrà essere riesaminato a valle dell'attuazione del percorso di minimizzazione individuato"*. Alcune compagnie aeree straniere, ormai da anni sul piede di guerra, non perdono l'occasione di fare presente che il decreto del Ministero dell'ambiente rimette in discussione le date previste per il trasferimento dei restanti voli da Linate a Malpensa (15 dicembre 1999 e 15 gennaio 2000);

b) in data 3 dicembre 1999, su istanza presentata dal Ministro dei trasporti ai sensi dell'art. 6, comma 5, legge n. 349/86, il Consiglio dei Ministri, alla ricerca di una mediazione, accoglie parzialmente le indicazioni del Ministro Ronchi, stabilendo che le misure di mitigazione e compensazione ambientale previste nel decreto interministeriale del 25 novembre, nell'ottica di accompagnamento dello sviluppo di Malpensa come scalo *hub*, vengano attuate immediatamente dopo il trasferimento della prima *tranche* di voli, confermato per il 15 dicembre. Il compromesso politico raggiunto in sede di Consiglio dei Ministri prevede, al contrario, che la seconda *tranche* dovrà attendere la verifica dell'efficacia delle misure adottate che si provvede a formalizzare in uno specifico allegato, parte integrante dell'emanando DPCM del 13 dicembre 1999;

c) le disavventure del *decreto Burlando* n.101-T si scontrano anche con un episodio di *"schizofrenia rappresentativa"*: mentre la Commissaria europea ai trasporti Loyola De Palacio, viene rassicurata dal Ministro Treu sul fatto che verrà realizzata anche la seconda *tranche* di trasferimenti, il Ministro dell'ambiente Edo Ronchi, intervenendo al Consiglio dei suoi omologhi comunitari, dichiara che il trasferimento del 15 gennaio resta soggetto alla VIA e non è quindi certo. Questa mossa suicida, sommata al fatto che il testo del DPCM firmato da D'Alema, mentre ribadisce la volontà di procedere al primo trasferimento evita di impegnarsi sulla seconda data del 15 gennaio 2000, fa scattare la reazione dell'Europa. Il 14 dicembre, la Commissaria De Palacio, ritenendo che non ci siano garanzie sufficienti sulla seconda scadenza concordata, invia una lettera al Ministro dei trasporti italiano per segnalare la necessità di sospendere ogni spostamento di traffico da Linate a Malpensa. Lo stesso giorno, il Ministro dei trasporti, d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri, decide di sospendere l'obbligo del trasferimento dei voli previsto per il giorno successivo. In tale già problematico contesto, due europarlamentari *"Verdi"* accompagnano una delegazione di 66 sindaci lombardi e piemontesi ad incontrare la Commissaria De Palacio per sottolineare l'incompatibilità ambientale dell'aeroporto di Malpensa.

4. AZIONI IMPROPRIE DI ALITALIA

a) secondo l'assunto comunitario, l'effetto del decreto di ripartizione del traffico n.46-T che lascia la sola *"navetta"* Roma-Milano su Linate sarebbe quello di garantire ad Alitalia un vantaggio

competitivo sulle altre compagnie, con gravi effetti distorsivi della concorrenza. Le compagnie straniere si troverebbero, infatti, a competere con Alitalia in condizioni di netto svantaggio, poiché dovrebbero offrire i propri voli intercontinentali con partenza ed arrivo esclusivamente presso l'aeroporto di Malpensa, decisamente meno appetibile per gli utenti del Nord Italia a causa della sfavorevole ubicazione geografica. In tutte le fasi di giudizio, la prova *“principe”* di tale tesi sono le dichiarazioni del Direttore Generale dell'Alitalia, secondo cui *“la creazione di un hub a Malpensa è parte fondamentale del piano di rilancio dell'Alitalia e il decreto, oltre a garantire la piena utilizzazione dello scalo generale, consente alla compagnia di portare avanti il progetto senza dover far fronte alla concorrenza che vorrebbe usare ancora a lungo l'aeroporto di Linate, più vicino al centro cittadino. Il Ministro deve dimostrare grinta per portare avanti una decisione importante e tutelare gli interessi italiani”*;

b) l'altro punto critico della storia di Malpensa è costituito dalle regole di ripartizione del traffico che devono tendere a ridurre al minimo l'operatività di Linate per garantire la concentrazione dei voli sull'*hub*. In controtendenza rispetto a tale prospettiva, è l'accordo raggiunto da Civilavia con le compagnie aeree - favorito dallo scetticismo di Alitalia che aveva portato l'azienda a stringere accordi per il trasporto merci con l'aeroporto di Torino - in base al quale dal 1996, proprio a Linate, è possibile aumentare il traffico, portando le bande orarie utilizzabili sullo scalo, da 22 a 32 l'ora, con evidente forte incremento del volume passeggeri.

5. DISGUIDI E RITARDI NELLA REALIZZAZIONE PROGETTUALE E DELLA RETE DI ACCESSIBILITÀ AEROPORTUALE

a) il 25 ottobre 1998, l'avvio operativo di *Malpensa 2000* è tutt'altro che felice: code, proteste, ritardi e disguidi portano l'aeroporto al limite del collasso. Nel grande *hub* europeo va subito in cortocircuito il coordinamento delle operazioni gestito dal sistema telematico della SEA: dalla consegna dei bagagli al trasferimento dei passeggeri, dagli orari di decollo e arrivo, all'assegnazione delle piazzole di parcheggio. *“L'elenco dei problemi che hanno rovinato il battesimo di Malpensa 2000, sembra non arrivare mai alla fine: ritardi record, strade e cieli intasati, passeggeri inferociti, talora persi nella nebbia o sotto la pioggia, autobus e navette fantasma, bagagli attesi per ore e spesso smarriti, code interminabili, cartelli assenti quando non sbagliati, ed in più la protesta, con i manifestanti che hanno bloccato il traffico in entrata e in uscita dall'aeroporto.”* (Corriere della Sera 26/10/1998);

b) il giorno di Natale 2000 lo scalo rimane paralizzato per quasi due giorni a causa di una nevicata che intrappola migliaia di passeggeri;

- c) la realizzazione della linea ferroviaria tra Milano e Malpensa sulla quale sono destinati a correre, una ogni mezz'ora, le navette Malpensa Express dura da anni: il quadruplicamento del tratto milanese Cadorna-Bovisa è stato attivato il 9 settembre 2007 dopo 9 anni di lavori e 123 milioni di euro di investimento. Su questo snodo ferroviario della rete Ferrovie Nord convergono le linee da e per Saronno, Como, Asso, Varese-Laveno, Novara e Malpensa;
- d) per il completamento della tratta Saronno-Malpensa si attende l'apertura del tunnel destinato ad interrare la linea ferroviaria nel perimetro comunale di Castellanza come chiesto dal Comune nel 1996. Il tunnel verrà però attivato solo nel 2009 e richiederà complessivamente (interramento, raccordi, nuova stazione e relative opere) un investimento di circa 140 milioni di euro;
- e) il potenziamento ed il prolungamento delle strade di accesso ha subito un ritardo di anni: il completamento dei lavori di potenziamento della A8 "autolaghi" che da Milano porta a Varese, collegata con l'aeroporto di Malpensa attraverso la statale 336 - una sorta di bretella a doppia corsia e doppia carreggiata verso la Autostrada dei laghi - è avvenuto il 13 ottobre 1999, un anno dopo l'apertura del nuovo scalo;
- f) l'inaugurazione del raccordo con l'Autostrada A4 è avvenuta solo il 30 marzo 2008, mentre a tutt'oggi resta ancora allo stadio di progetto l'Autostrada Pedemontana Bergamo-Gallarate, prolungamento della statale 336 dell'Aeroporto della Malpensa.

La contesa comunitaria relativa al *dossier Malpensa 2000* sembra finire nel 2001, ma, al contrario, trascorrono altri 7 anni fino all'abbandono del presidio aeroportuale da parte di Alitalia. In questo tempo, in Italia, si sono succeduti altri due Governi di diverso colore politico che, pur riconoscendo che la crisi del vettore di riferimento italiano è in gran parte da riconnettersi alla difficoltà ed antieconomicità di mantenere surrettiziamente in vita l'*hub* del Sud del continente europeo, non hanno ritenuto di modificare le regole di ripartizione del traffico tra gli aeroporti di Milano, lasciando vivere il decreto *Bersani bis* che, a questa data, regola il traffico tra gli scali di Linate e Malpensa, invariati i numeri dei movimenti disponibili (18+70).

Va, comunque, detto, che la fine dell'estate 2001 è il momento che segna la crisi mondiale del trasporto aereo: basti pensare che, dopo l'attentato terroristico delle torri gemelle dell'11 settembre a New York, la SEA ha riscontrato, nell'immediato, un calo del traffico aereo del 25%, incidente soprattutto sulle rotte atlantiche.

Inoltre, va ricordato che Linate, l'8 ottobre 2001, è il luogo della tragedia del più grave disastro aereo avvenuto su suolo italiano in cui hanno perso la vita 118 vittime innocenti.

In tale contesto, per lungo periodo, il problema dell'*hub* di Malpensa viene accantonato dalla politica italiana anche se la compagnia di riferimento nazionale, fallita la strategica alleanza con KLM, nel 2000 entra in SkyTeam, un importante accordo tra vettori, prima commerciale e poi anche societario, nato con la partecipazione di Aeroflot, AeroMexico, Air France, China Southern, Continental, CSA Czech Airlines, Delta Airlines, KLM, Korean Air e Northwest, che garantisce ai passeggeri qualità, efficienza e una rete di collegamenti unica al mondo: 16.409 voli giornalieri, verso 841 destinazioni in 162 Paesi.

E' evidente che questo forte legame con Air France, principale *partner* europeo di SkyTeam, condiziona la possibilità per Alitalia di sostenere adeguatamente l'*hub* di Malpensa, tenuto conto dell'interesse francese di sviluppare gli scali antagonisti, Lione e Nizza.

Ciò nonostante, in questi anni, scelte politiche deboli esercitate nella esasperata ricerca di equilibri politici hanno provocato un disastro. Era evidente che tentare di tenere pienamente operativi Linate e Malpensa avrebbe provocato una situazione contraddittoria tale da indebolire entrambi gli aeroporti e costringere una fragile Alitalia, peraltro legata alla politica industriale di Air France, a prendere decisioni difficili e risolutive.

Al riguardo, pare opportuno sottolineare che, nella stessa decisione della Commissione n. 2001/163/CE del 21.12.2000, si "*prende atto dell'impegno dell'Italia a riconsiderare la situazione entro la fine dell'anno 2001*".

In particolare, le motivazioni da approfondire per un'eventuale modifica del decreto di ripartizione del traffico del sistema aeroportuale di Milano, potevano essere le seguenti:

- a) dal 2001, l'area comunitaria si è estesa con l'ingresso di 10 nuovi Paesi le cui capitali hanno quindi titolo a collegarsi con Linate;
- b) l'aeroporto di Malpensa, in mancanza di un vettore di riferimento o meglio di un'alleanza di vettori intesa a presidiare l'infrastruttura, non è più definibile *hub*, ma ha assunto la vocazione di scalo internazionale aperto a tutti i vettori interessati;
- c) dal 2001, è oggettivamente migliorato il livello delle infrastrutture di accesso da Milano città a Malpensa tanto che, nel tempo, è stato garantito un livello di traffico che ha raggiunto picchi di 70 mov/ora, superando la situazione denunciata dalle compagnie aeree nei ricorsi proposti alla Commissione europea e quindi la causa "*da cui deriva una scarsa propensione degli utenti ad utilizzare questo aeroporto*";
- d) a differenza di quanto denunciato nei ricorsi che hanno dato luogo alla pronuncia della Commissione del 21 dicembre 2000, la capacità operativa dello scalo di Malpensa si è attestata,

senza particolari problemi rispetto alla gestione dei servizi di terra, su 70 mov/ora e quindi ben al di sopra dei 58 mov/ora ipotizzati dai ricorrenti;

e) l'ipotesi di limitazione del traffico aereo di Linate potrebbe trovare giustificazione in presenza di gravi problemi di carattere ambientale, secondo le previsioni dell'art. 9 Reg. CEE n. 2408/92.

Tutto ciò non è stato concretamente preso in considerazione.

Con il senno di poi, è facile rendersi conto della disattenzione politico-istituzionale che c'è stata in questo lungo arco di tempo, se pensiamo che sembrava scontato che Alitalia dovesse sostenere due *hub*, Malpensa e Fiumicino, e che l'incapacità di perseguire questo obiettivo industriale fosse da ricercare esclusivamente nelle carenze gestionali del vettore di riferimento nazionale.

Come in altri casi, questa effimera verità è risultata adeguatamente sostenuta da quanti intendevano nascondere le vere cause della crisi di Malpensa per tutelare precisi interessi economici e politici che, purtroppo, nel nostro Paese non sono abituati ad assicurare, con continuità, rispetto anche ai cambiamenti di maggioranze parlamentari e all'alternarsi di Governi, programmi strategici di lungo periodo che si inseriscano in una visione di sviluppo economico non più ancorata a scelte territoriali, ma tenendo conto della necessità di dotare il Vecchio Continente di una rete di collegamenti, stradali, ferroviari e aeroportuali, che tenda a semplificare e facilitare la mobilità delle persone e delle merci e, soprattutto, favorisca la crescita dell'identità del cittadino europeo, così facendo crescere nelle nuove generazioni un diverso senso di appartenenza che superi i confini nazionali e le integri, senza le difficoltà di chi è figlio della cultura del secolo scorso, in una democrazia ancorata ad un nuovo Stato: l'Europa.

L'esame sin qui svolto, che riproduce il cap. 12 di Dossier Malpensa, pubblicazione del 2008 dei *"Quaderni dell'Aviazione Civile"*, per quanto datato resta di forte attualità e, sicuramente, assume un valore profetico quanto scritto da Prodi, all'epoca Presidente del Consiglio, nella lettera pubblicata dal Corriere della Sera il 25 marzo 1998 che, così stigmatizzava la difficoltà di fare sistema del nostro Paese, in ragione delle appartenenze politiche e delle visioni campanilistiche dei referenti istituzionali: *" lo scalo milanese, isolato dagli altri aeroporti nazionali e da Roma Fiumicino sarà costretto ad assistere al rafforzarsi, prima, e all'esplosione, poi, dei mille contatti diretti fra gli altri aeroporti e i grandi centri di smistamento del Nord Europa e sarà condannato a una progressiva emarginazione e ad un sicuro declino."*

In tale contesto, nonostante il fallimento del progetto del grande hub del Sud Europa e del piano industriale elaborato dall'Alitalia per affermarsi, con KLM, tra le più grandi compagnie europee, il traffico aereo nel nostro Paese, grazie alla politica di liberalizzazione e privatizzazione avviata, **con la condivisione di tutte le forze politiche**, nella seconda metà degli anni '90, ha raggiunto ragguardevoli traguardi, tanto da registrare, nel 2018, una complessiva movimentazione di oltre 185 milioni di passeggeri.

Al riguardo, va ricordato che il Centro Studi Demetra, all'indomani dall'adozione dei decreti legislativi di riforma della parte aeronautica del codice della navigazione, pubblicava, nell'ambito della Collana *I quaderni dell'Aviazione civile*, un volume, intitolato *“Il diritto degli aeroporti nel processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo”*, che ripercorreva le principali tappe di tale articolato percorso, prendendo le mosse dall'adozione dell'*Air deregulation act* negli Stati Uniti nel 1978, per analizzare le novità all'interno del Mercato Comune a partire dagli anni '80 ed illustrare, poi, il riassetto del sistema del trasporto aereo nel nostro Paese, con il superamento dei vecchi modelli basati sulla compagnia di bandiera e la sua trasformazione da trasporto d'élite a quello di massa, divenendo il prezzo del biglietto l'elemento fondamentale, pur con immutata attenzione agli altri due canoni essenziali del settore: puntualità e, soprattutto, sicurezza.

Come si legge nella prefazione del Prof. Avv. Antonio Catricalà, allora Presidente dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, la pubblicazione denunciava le resistenze culturali che all'epoca pervadevano il sistema:

“Il trasporto aereo, come gli altri servizi pubblici, è stato per lungo tempo sottoposto a un regime di riserva originaria caratterizzato dal presidio monopolistico dei collegamenti resi dalle compagnie di bandiera e dalla gestione dei servizi a terra affidata, per lo più, a società aeroportuali giuridicamente private, ma in controllo pubblico. Il primo aspetto ha avuto l'effetto di limitare l'iniziativa economica dei soggetti privati e ha finito, quindi, per chiudere il settore al mercato e alla libera concorrenza. Il secondo, a sua volta, ha favorito ingerenze di carattere politico burocratico e ha condotto a una gestione non sempre efficiente ed efficace del servizio. In questo contesto, la figura del passeggero utente è rimasta sullo sfondo: egli è stato considerato più il destinatario passivo di un servizio, che il soggetto titolare di pretese giuridicamente rilevanti. A partire dagli anni novanta, il sistema ha subito profondi cambiamenti, in conseguenza del processo di liberalizzazione avviato sulla spinta del diritto comunitario. Da un lato, la riserva originaria è venuta meno e il trasporto aereo si è aperto al mercato e alla libera concorrenza. Dall'altro, gli operatori del settore hanno dovuto migliorare la propria capacità competitiva, anche in prospettiva di una possibile, e da più parti auspicata, privatizzazione sostanziale. In questo quadro, la figura

del passeggero è emersa in tutta la sua evidenza. Non più vincolato nelle scelte, come nel precedente regime monopolistico, egli è diventato il vero arbitro del sistema, capace di decretare, in ragione della economicità, sicurezza e puntualità del servizio, il successo, il fallimento o, quanto meno, il declino dei soggetti operanti nel settore [...] L'auspicio è che si possa più attentamente definire l'ambito operativo dei soggetti pubblici e privati preposti al settore, in coerenza con le diverse funzioni, di indirizzo, gestione o regolazione tecnica, ad essi assegnate, così che la figura del passeggero sia meglio tutelata attraverso garanzie adeguate, capaci di assicurare un servizio realmente orientato alla customer satisfaction. (...). Molti degli attuali operatori si sono affermati nel regime monopolistico, nel quale i diritti, meglio i privilegi, del vettore e del gestore aeroportuale erano garantiti più di quanto lo fossero quelli dei cittadini-utenti. Di qui la necessità di un'azione riformatrice più coraggiosa, che possa riconoscere alla figura del passeggero quella centralità, che, di fatto, già il mercato gli attribuisce.”

A tal proposito, il tradizionale accentramento, sia delle scelte strategiche della politica dei trasporti che della gestione di tematiche d'ordine generale o particolare, in una struttura ministeriale burocratizzata e da sempre frenata da una eccessiva frammentazione, e, talora, le sovrapposizioni di competenza, hanno generato, fin dagli anni '80 in modo via via più pressante, la necessità di interventi di riforma legislativa degli assetti istituzionali preposti all'aviazione. Ciò, al fine di dare vita a strutture tecnico-amministrative in grado di assicurare l'organizzazione e l'efficienza adeguate alle nuove e diverse esigenze del settore e, correlate, ai livelli dei Paesi aeronauticamente più evoluti.

Di tal che, alla fine degli anni '90, all'esito di un avversato percorso politico-istituzionale, si è imposta l'esigenza dell'emanazione di una normativa di settore coerente con i principi stabiliti dal d. lgs. n. 29/93 e s.m.i. di razionalizzazione dell'organizzazione della P. A., nella parte in cui ha tracciato una netta distinzione delle competenze tra centri di direzione politica e responsabilità gestionali della P.A., e dalla legge n. 241/90 e s.m.i. sul procedimento amministrativo che ha introdotto un nuovo ruolo degli assetti burocratici, per offrire, anche attraverso la partecipazione del cittadino, risposte adeguate al miglior perseguimento dell'interesse pubblico. La misura della complessità dell'operazione di revisione normativa nel settore del trasporto aereo appare evidente se si considera che in ogni aeroporto è necessaria una organizzazione assimilabile ad una complessa filiera imprenditoriale, pubblico-privata, diretta a fornire servizi operativi essenziali, come la realizzazione e manutenzione di piste, piazzali, viabilità, impianti, l'assistenza al traffico aereo (meteorologia, telecomunicazioni, informazioni aeronautiche...), servizi di sicurezza, antincendio, sanitari, doganali. Devono, altresì, essere assicurati i servizi di assistenza a terra agli aerei, ai

passaggeri ed alle merci, nonché i servizi commerciali intesi come attività dirette al benessere del passeggero come i parcheggi, negozi, bar, ristoranti, sale per conferenze (etc ...). L'esigenza di un intervento normativo si è resa ancor più urgente, vista la velocità di crescita del traffico aereo che, in Italia, nel decennio a cavallo degli anni '80/'90, ha fatto registrare incrementi del 45% delle attività.

La riforma dell'aviazione civile si inquadra, pertanto, nel contesto di un più ampio programma normativo di carattere generale, diretto alla revisione dell'assetto amministrativo dello Stato e degli enti pubblici e ha preso forma, nel settore del trasporto aereo, con il d. lgs. n. 250/97. La legge n. 549/95, infatti, aveva affidato al Governo la delega per l'emanazione di un decreto legislativo diretto a razionalizzare, mediante la istituzione di un unico ente, le strutture degli organismi preposti all'aviazione civile, prevedendo, contestualmente, una iniziativa di modifica del codice della navigazione. In attuazione della delega, è stato emanato il decreto legislativo n. 250/97 che ha istituito l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC), con il quale si è provveduto all'unificazione dell'amministrazione statale dell'aviazione civile, con lo scopo di accorpate in un unico soggetto giuridico le funzioni prima suddivise tra Direzione generale dell'aviazione civile (DGAC), Registro Aeronautico Italiano (RAI) ed Ente nazionale della gente dell'aria (ENGA). Si è concretizzato, dunque, un decentramento organico che, pur mantenendo in capo al Dicastero di settore, all'epoca Ministero dei trasporti e della navigazione ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un ruolo di indirizzo e di vigilanza, ha inteso conseguire una più efficace azione di regolamentazione amministrativa e tecnica del settore, attraverso il progressivo distacco dell'Amministrazione dello Stato da un settore caratterizzato da una spiccata specificità tecnica dei contenuti.

L'ENAC ha assunto, in una prima fase, il ruolo di soggetto di regolazione del sistema di riferimento e, successivamente, di Autorità di settore (art. 687 Cod. Nav.), in un periodo storico di produzione normativa connotato, da una parte, dalla pressante esigenza di una radicale rivisitazione della risalente disciplina codicistica del 1942 e, dall'altra, dalla necessità di dare attuazione alle importanti normative, nel frattempo intervenute, in materia di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo, di affidamento delle gestioni aeroportuali, di apertura della concorrenza nell'assistenza a terra aeroportuale, conformemente al quadro normativo di carattere europeo.

In parallelo, si avvia l'*iter* normativo per la concessione delle gestioni totali che, qui, vengono ripercorse, evidenziando tutta la loro complessità e fornendo, in tal modo, un utile strumento per comprendere, a fondo, questo difficile e complesso percorso, che viene portato a termine, per la prima volta, nel 2003, con l'affidamento, tramite provvedimento amministrativo, della gestione

aeroportuale quarantennale in favore della S.E.A.P. (società concessionaria degli aeroporti pugliesi – ora AdP). Tutto questo accadeva dopo un decennio dall'entrata in vigore della l. n. 537/1993 che, all'art. 10, co. 13, nel prevedere la costituzione di società di capitale per l'affidamento della gestione degli aeroporti aperti al traffico civile controllati anche in parte dallo Stato, ha introdotto i principi per l'attuazione di un modello di gestione degli aeroporti nazionali da affidare a società di capitali, in grado di garantire lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture e dell'organizzazione della gestione, in modo adeguato alle esigenze del traffico servito.

Tali profonde trasformazioni che hanno interessato il settore sulla spinta del diritto europeo, hanno determinato, oltre al superamento del presidio monopolistico da parte delle compagnie di bandiera, la forte espansione della domanda da parte dei passeggeri, sempre più interessati ad un trasporto rapido, sicuro e a basso prezzo, e, come detto, il riassetto istituzionale, da cui è derivata, nel 1997, l'istituzione dell'ENAC.

I criteri di liberalizzazione e privatizzazione fortemente voluti dalla Comunità Europea – nonostante l'energica resistenza degli operatori economici che avevano consolidato importanti posizioni di mercato e di una burocrazia, il più delle volte interdittiva, ancorata ai sistemi monopolistici, che per decenni hanno dominato la scena senza dovere mettere alla prova alcuna capacità imprenditoriale e competenza, impegnati unicamente a difendere le prerogative delle compagnie di bandiera – negli anni '80 cominciano ad affermarsi, dando concretezza ai principi del Trattato di Roma del 1957, che conteneva un'intesa diretta a garantire la libera circolazione di persone e di beni tra gli Stati membri e l'impegno per una comune politica dei trasporti. Il faticoso affermarsi del libero mercato del trasporto aereo, settore che era del tutto sottratto alle regole del mercato ed invece sottoposto alla potestà ed alla regolamentazione degli Stati membri, è stato possibile anche grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha indotto il legislatore dell'Unione ad allineare, progressivamente, il trasporto aereo alla disciplina degli altri servizi e, in generale, alle norme ed ai principi europei in tema di concorrenza, avendo, in più occasioni, affermato che tali principi sono da considerarsi applicabili al settore dei trasporti, ivi compresi quello marittimo e aereo.

Naturalmente, una volta abbattuto il muro della resistenza monopolista, l'affermazione dei principi comunitari ha trovato attuazione, nel nostro Paese, con il d. lgs. n. 18/99 di recepimento della direttiva 96/67/CE nel settore dei servizi aeroportuali di assistenza a terra, tradizionale roccaforte delle società di gestione aeroportuale. In altre parole, l'intero sistema-aeroporto è stato interessato da importanti novità, quali: la liberalizzazione del trasporto aereo a seguito dei regolamenti comunitari che hanno interessato le licenze ai vettori, l'accesso alle rotte intracomunitarie, le tariffe aeree, determinando mutamenti sostanziali (proliferare di nuove compagnie, apertura di nuovi

collegamenti, affermarsi dei vettori *low cost*, competizione tariffaria) sugli assetti, fino a quel punto, incentrati su una disciplina rigorosamente monopolista del mercato.

Tali profonde innovazioni hanno richiesto, contestualmente, la ridefinizione del panorama normativo aeroportuale: con il decreto ministeriale 12 novembre 1997, n. 521¹ – regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni di cui all’articolo 10, co. 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, con cui è stata disposta la costituzione di società di capitali per la gestione dei servizi e infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato – si è completato il processo di revisione della normativa aeroportuale, avviato dall’art. 10, co. 13, della legge citata e, poi, proseguito con il decreto legge n. 251 del 28 giugno 1995, convertito dalla legge n. 351 del 3 agosto 1995.

La disciplina introdotta ha configurato un nuovo modello di impresa aeroportuale, ispirato alle logiche del mercato, dove, a fronte di un ridimensionamento della presenza dell’Amministrazione pubblica (Stato, enti territoriali, camere di commercio, etc.) nella compagine societaria, la stessa impresa ha, nel tempo, assunto il ruolo di garante dell’efficienza dell’intera infrastruttura aeroportuale, responsabilizzata non soltanto sotto il profilo delle scelte strategiche, ma anche sotto quello degli investimenti. L’Amministrazione statale, in altri termini, ha abbandonato il suo tradizionale ruolo di accentratore delle scelte aeroportuali, mantenendo le funzioni di vigilanza sullo svolgimento delle attività affidate in concessione, che devono assicurare, in termini di efficienza, efficacia ed imparzialità, gli interessi generali della collettività, e di controllo sui risultati gestionali dell’impresa concessionaria. In particolare, la previsione di legge ha disegnato uno scenario aeroportuale omogeneo nel quale scompaiono le eterogenee forme gestionali presenti, a favore di un tipo unico di impresa aeroportuale costituita nella forma di società di capitale (art. 2, d. m. n. 521/1997), le cui quote, diversamente che in passato, non devono più essere necessariamente controllate per oltre il 50% da soggetti pubblici. In sostanza, cade il vincolo della proprietà maggioritaria in mano a soggetti pubblici (Stato, enti territoriali, camere di commercio, etc.), favorendo un percorso verso la privatizzazione sostanziale delle stesse società di gestione, attraverso l’attrazione di capitali nuovi destinati ad assicurare gli investimenti necessari agli ammodernamenti e adeguamenti infrastrutturali imposti dal progressivo sviluppo del trasporto aereo.

In tale contesto, va vista la possibilità, da parte dello Stato, di estendere la durata delle concessioni sino ad un massimo di quarant’anni, termine inizialmente, fortemente contrastato, che, però,

¹ Il decreto ministeriale 12 novembre 1997, n. 521 è stato pubblicato in GU Serie Generale n. 83 del 09.4.1998 ed è entrato in vigore il 24.4.1998.

consente alle società di ammortizzare le necessarie realizzazioni infrastrutturali da porre in essere e agli eventuali investitori privati la remunerazione del capitale investito. Scompare, nel nuovo contesto normativo, la figura del gestore parziale e precario, cui era demandato l'esercizio di alcune infrastrutture e di alcuni servizi, a favore dell'unica figura riconosciuta, quella del gestore totale.

Il gestore totale assume non soltanto il ruolo di pianificatore dello sviluppo aeroportuale, ma anche quello di promotore e di coordinatore, secondo principi di efficienza ed imparzialità, delle molteplici realtà imprenditoriali presenti nello stesso contesto aeroportuale, fatte logicamente salve le competenze attribuite ad enti istituzionali. A supporto del nuovo ruolo riconosciuto all'impresa aeroportuale e nel quadro del progressivo disimpegno finanziario dello Stato, è previsto che la società di gestione – a cui è addebitato un non marginale canone concessorio da corrispondere all'ENAC – percepisca tutte le entrate dirette ed indirette derivanti dall'esercizio aeroportuale e dalla utilizzazione delle aree demaniali, diritto prima riconosciuto soltanto ad alcuni gestori totali concessionari in base a leggi speciali.

In particolare, il Governo, sulla base dei principi normativi di riferimento, ha, inizialmente, previsto due distinti percorsi di affidamento della gestione, a seconda che la società affidataria sia titolare di un c.d. "*diritto di insistenza*", essendo già concessionaria parziale, anche in regime precario, oppure che si tratti nuove società di capitali, da individuarsi all'esito di una procedura ad evidenza pubblica, previo accertamento dei prescritti adeguamenti statutari e valutazione di dettagliati piani economico-finanziari pluriennali.

All'interno di questo nuovo riassetto, restano intestate allo Stato due funzioni ben precise: una di carattere strategico, esercitata attraverso la preventiva verifica dell'esistenza, in capo alla società di gestione, dei requisiti di idoneità imprenditoriali e attraverso l'approvazione del cosiddetto programma di intervento; l'altra di controllo, alla luce dei parametri previsti dall'art. 10, d.m. n. 521/1997. Si tratta, in quest'ultimo caso, di una sorta di controllo di qualità, mirato a verificare che l'attività imprenditoriale si svolga non soltanto secondo criteri di derivazione comunitaria, di imparzialità, non discriminazione e rispetto delle regole della concorrenza, ma anche secondo canoni di efficienza, economicità e sicurezza, a tutela della regolarità del sistema del trasporto aereo e degli interessi dell'utenza.

Del resto, l'inadeguatezza del Codice della Navigazione era elemento noto sin dai diversi tentativi di riforma del 1965 condotti, senza risultati concreti, da più commissioni ministeriali specificamente costituite. In tale contesto, l'affidamento a società di capitale "*della gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti gestiti anche in parte dallo Stato*", la concentrazione in un unico ente, delle competenze amministrative e tecniche facenti capo a più

soggetti burocratici, la trasformazione dell’Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG) in Ente Nazionale per l’Assistenza al Volo (ENAV), da ultimo trasformato in s.p.a. e quotato in borsa, l’istituzione di *Assoclearance*² quale soggetto deputato all’assegnazione delle bande orarie e dell’Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo (ANSV), la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra, individuano le direttrici fondamentali lungo le quali si è posto il legislatore nazionale sul finire degli anni ’90 per realizzare il disegno di riforma del comparto aeroportuale.

Insomma, in tal modo, si è avviato “*un paradigma aeroportuale*” che ha teso ad adeguare il settore alle nuove e diverse esigenze di mercato, favorendo il crescere delle imprese aeroportuali e, nel contempo, lo sviluppo dell’economia del territorio, piuttosto che dare tutela agli interessi del vettore monopolista (compagnia di bandiera) che, sino a questo momento, presidiava, in esclusiva, i collegamenti da e per lo scalo di interesse.

Riassumendo, il definitivo assenso al regolamento n. 521/1997 sulle gestioni totali e, in particolare, la condivisione del principio di “*insistenza*”, come interpretato dal Ministero dei trasporti e della navigazione che ha riconosciuto al titolare di gestione parziale, anche precaria, una priorità nella presentazione della domanda di affidamento della gestione totale aeroportuale, ha trovato formale ufficializzazione dopo: a) il parere tecnico favorevole del Ministero del tesoro; b) la richiesta di adempimenti istruttori del Consiglio di Stato; c) il parere favorevole del Consiglio di Stato; d) la sottoscrizione del regolamento da parte del Ministro dei trasporti e della navigazione; e) l’acquisizione del concerto da parte del Ministro del tesoro; f) le osservazioni della Ragioneria Centrale presso il Ministero dei trasporti e della navigazione; g) la risposta alle osservazioni da parte del Gabinetto del Ministro dei trasporti e della navigazione; h) le osservazioni della Corte dei conti; i) la richiesta del visto al Guardasigilli; l) l’adeguamento del testo ai rilievi del Ministero di grazia e giustizia; m) la “*riproduzione*” del testo del regolamento; n) la rinnovata acquisizione del concerto del Ministro del tesoro sul nuovo testo di provvedimento; o) l’acquisizione del visto del Guardasigilli; p) la registrazione del provvedimento da parte dei competenti Uffici della Ragioneria Centrale; q) la registrazione del provvedimento da parte della Corte dei conti; r) la pubblicazione del testo in Gazzetta Ufficiale.

² In attuazione delle previsioni introdotte a livello comunitario con il reg. CEE n. 95/93, nel 1997 viene individuato il soggetto a cui affidare la gestione delle bande orarie in Italia, delineando il sistema di *clearance* tuttora vigente. In particolare, il decreto del Ministro dei trasporti n. 44/T del 4 agosto 1997 conferisce ad *Assoclearance* (Associazione italiana gestione *clearance* e *slots*, costituita il 25 luglio dello stesso anno in modo paritetico fra i vettori aerei e i gestori aeroportuali), l’incarico a tempo indeterminato “*del coordinamento nell’assegnazione delle bande orarie negli aeroporti italiani designati come coordinati o pienamente coordinati*” (art. 1), vincolando la stessa ad agire, in conformità al reg. CEE n. 95/93, in modo imparziale, non discriminatorio e trasparente.

Al termine di questo defatigante procedimento amministrativo che, in definitiva, nulla di sostanziale cambia rispetto all'originario testo del regolamento, emerge una nuova problematica relativa al coordinamento normativo di carattere temporale tra il regolamento n. 521/97 ed il d. lgs. n. 250/97.

Al fine di evitare un insanabile contrasto, la soluzione venne individuata, dando applicazione all'art. 3 del d. lgs. n. 250/1997 che prevede la stipulazione di un contratto di programma per la definizione dei rapporti tra l'ENAC ed il Ministero dei trasporti e della navigazione.

Sul punto, pare opportuno precisare che il regolamento n. 521/97, pur pubblicato nella G.U. del 9 aprile 1998, successivamente al d. lgs. n. 250/97, risulta perfezionato in data anteriore, scontando un forte ritardo nella pubblicazione per effetto dei lunghi tempi che sono stati necessari per il procedimento di controllo, derivante anche da interdizioni di carattere burocratico, tese ad ostacolare il riassetto del settore a tutela di vecchi consolidati interessi.

All'esito di questo percorso amministrativo che evidenzia le insidie burocratiche del nostro sistema rispetto alle esigenze di cambiamento, formalmente, può partire il progetto della privatizzazione degli aeroporti italiani, intestando all'Autorità di settore, l'ENAC, un penetrante compito di vigilanza a tutela degli interessi di carattere pubblicistico che, in ogni caso, continuano a permanere nell'ambito dell'operatività degli scali che, ad esempio, sono da considerare come approdi e partenza da e verso Paesi terzi e, quindi, sostanzialmente, zona di confine territoriale nazionale.

Come ben rimarcato dall'allora Presidente dell'ENAC Vito Riggio, nella quarta di copertina del volume *"Il trasporto aereo nell'Europa delle Regioni"*, prima pubblicazione curata dal Centro Studi Demetra: *"In questo contesto, assume una valenza strategica il trasporto aereo che può assumere un ruolo fondamentale nello sviluppo, in particolare, di regioni geograficamente ed economicamente svantaggiate; la valorizzazione del sistema aeroportuale nazionale, collocato nell'ambito di un quadro più generale costituito dalla crescente domanda di servizi aerei per l'effettuazione di collegamenti tra scali europei di dimensione regionale, deve necessariamente essere perseguito, non solo al fine di garantire un ordinato sviluppo delle infrastrutture, ma anche come modello stabile di riferimento per esperienze analoghe. Per raggiungere questo obiettivo non si può prescindere da una valida riforma del settore che si fondi e promuova una efficace politica della concorrenza. Naturalmente, realizzare un vero sistema concorrenziale in un settore di tipo colbertista, cioè nel quale la presenza della pubblica autorità è stata l'unica condizione per potersi dotare di un apparato efficiente nel trasporto aereo, comporta tuttora una serie di responsabilità aggiuntive che vanno dalla riqualificazione degli apparati amministrativi ad un potenziamento dell'efficienza della dimensione dei vettori"*.

In tale nuovo quadro giuridico-istituzionale, l'attività di regolamentazione e le competenze amministrative e tecniche esercitate da diversi soggetti pubblici vengono, come già anticipato, ricollocate in capo all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) istituito con il d. lgs. 25 luglio 1997, n. 250.

L'*iter* per l'adozione del decreto legislativo istitutivo dell'ENAC, perfezionatosi nell'arco di pochi mesi, non è stato semplice e lineare, avendo trovato non pochi ostacoli e resistenze, soprattutto da parte dei vecchi apparati burocratici avversi ai cambiamenti.

La centralità del ruolo dell'ENAC nell'ambito della *governance* dell'aviazione civile si ricava dalle importanti funzioni ad esso riservate dalla norma istitutiva (art. 2, del d. lgs. n. 250/1997) ed è stata, successivamente, confermata dalla riforma della parte aeronautica del codice della navigazione che, all'art. 687 Cod. Nav., attribuisce all'Ente la posizione di unica Autorità di regolamentazione tecnica, certificativa, vigilanza e controllo per il settore dell'aviazione civile.

In relazione alle singole attribuzioni dell'Ente, particolarmente rilevante appare la competenza regolamentare di carattere tecnico dell'intero settore di riferimento.

Infatti, il d. lgs. n. 250/1997 prevede che l'Ente, con delibera del Consiglio di Amministrazione, svolge un'attività di regolamentazione tecnica sotto molteplici aspetti, tesa, fra l'altro, al raggiungimento di idonei *standard* di sicurezza.

In particolare, superando difficoltà di carattere normativo del passato, ai sensi dell'art. 690 Cod. Nav., all'ENAC spetta emanare i regolamenti tecnici per il recepimento degli annessi alla Convenzione ICAO, delle loro modifiche e dell'ulteriore normativa tecnica applicativa.

Per quanto riguarda la qualità dei servizi, l'ENAC, nel 2001, ha predisposto, per primo in Europa, una Carta dei servizi del passeggero e le linee guida della Carta dei servizi *standard* aeroportuali.

Per il coordinamento delle attività a livello locale, l'ENAC si avvale delle proprie Direzioni Aeroportuali e, con compiti consultivi, dei Comitati di Sicurezza Aeroportuale locali (CSA).

L'ENAC esercita, inoltre, tramite le Direzioni aeroportuali dislocate sul territorio nazionale, le funzioni di polizia di aerodromo e di polizia di navigazione, e svolge, altresì, un'importante attività sanzionatoria.

Per permettere al nuovo ente di svolgere tali numerose funzioni e competenze, il legislatore del 1997, all'art. 1 dell'atto istitutivo, ha attribuito all'ENAC una forte autonomia sotto diversi profili, regolamentare, organizzativo, amministrativo, patrimoniale, contabile e finanziario.

All'esito del descritto riassetto normativo, solo nel 2003, dopo un contrastato cammino, la riforma delle gestioni aeroportuali giunge, con il caso Puglia, ad una prima concreta attuazione, secondo le previsioni del regolamento n. 521/97. In pratica, all'esito di un articolato procedimento, si rende

possibile, senza il ricorso all'emanazione di specifiche leggi provvedimento, la trasformazione delle gestioni aeroportuali parziarie o precarie in gestioni totali, sebbene il percorso procedimentale per raggiungere tale obiettivo si sia dimostrato non sempre lineare e, in certi momenti, addirittura impervio, per il susseguirsi di ostacoli e ritardi da addebitarsi, per lo più, a resistenze di carattere burocratico.

In tale quadro normativo, che, come precedentemente detto, ha avuto forti difficoltà nell'affermarsi, si colloca l'iniziativa della S.E.A.P. s.p.a. (oggi AdP) che, avendo presentato all'ENAC, nel gennaio 1999, istanza per l'affidamento della concessione della gestione totale degli aeroporti di Bari, Brindisi, Foggia e Taranto, già in gestione parziale, vede riconosciuta la propria pretesa, solo, con Decreto interministeriale del 6 marzo 2003, dopo una lunga *querelle* istituzionale.

La situazione di stallo venutasi a creare per ritardi e conflitti burocratici induce la Regione Puglia, nel gennaio 2003, a predisporre un disegno di legge regionale per "*L'affidamento alla società S.E.A.P. s.p.a. della gestione totale del sistema aeroportuale della Regione Puglia*", con l'intento di risolvere un intollerabile scenario precario, conferendo certezza nella gestione per una durata quarantennale. Il clamore suscitato dall'intervento del Legislatore regionale è prevedibile: le aspre critiche ad esso rivolte, però, sembrano destinate a non intaccare i presupposti giuridici della "*legge Fitto*", dal nome del Presidente *pro tempore* dell'ente territoriale in questione, che può far valere, nei confronti dell'Amministrazione statale, la previsione di cui al nuovo art. 117, co. 3, della Costituzione (così come modificato con legge costituzionale n. 3/2001) che assegna alla legislazione concorrente, tra l'altro, la materia relativa a "*porti e aeroporti civili*".

Il suddetto disegno di legge non viene, poi, perfezionato, ma la forte funzione sollecitatoria, derivante dalla divulgazione dell'iniziativa della Puglia, è fuor di dubbio.

Il progetto regionale, finalizzato a risolvere positivamente la situazione di precarietà della responsabilità gestionale aeroportuale, alimenta, infatti, la preoccupazione del Governo centrale in ordine ad un eventuale conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione.

Una prudente valutazione di merito sconsiglia l'insorgere di un conflitto istituzionale in ordine all'individuazione delle norme-cornice recanti i principi fondamentali al cui rispetto deve essere ispirata la produzione normativa regionale, nel timore che esso possa risolversi con lo "*scomodo*" riconoscimento, da parte della Corte Costituzionale, della legittima pretesa della Regione.

Alla luce di tali considerazioni, l'impegno del Governo è diretto ad individuare una soluzione alternativa all'intervento del Legislatore regionale che assicuri, in tempi stretti, il conseguimento dell'obiettivo della gestione totale, con soddisfazione di tutte le parti interessate.

A seguito dell'intesa raggiunta nella sede "tecnico-istituzionale", il 6 marzo 2003, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della difesa, viene approvata la Convenzione n. 40/2002 stipulata tra l'ENAC e la S.E.A.P. s.p.a., così perfezionando la concessione del sistema aeroportuale pugliese, e viene contestualmente disposto che l'ENAC proceda, in via d'urgenza, all'estensione della durata a quarant'anni. Con lo stesso decreto, viene disposta l'abrogazione della direttiva 30 novembre 2000, n. 141-T, che disciplinava le modalità di affidamento della gestione totale per una durata provvisoriamente individuata, in attesa delle approfondite valutazioni sui programmi di sviluppo presentati dalle società richiedenti.

Nella stessa data, con provvedimento del direttore generale adottato ai sensi dell'art. 4, co. 5, del d. lgs. n. 250/97 e dell'art. 7, co. 2, dello Statuto, l'ENAC dà attuazione alle indicazioni ministeriali, estendendo la durata del rapporto fino all'11 febbraio 2043.

A seguire, l'11 marzo 2003, viene firmato il Decreto interministeriale per la concessione della gestione totale dell'aeroporto di Napoli Capodichino alla società G.E.S.A.C. s.p.a., e, sempre, nello stesso periodo, viene firmato il decreto interministeriale per l'affidamento della gestione totale dell'aeroporto di Firenze Peretola, la cui estensione quarantennale, prevista sempre in via d'urgenza, viene, differentemente dai precedenti due casi, disposta direttamente con delibera consiliare dell'ENAC, adottata nella seduta del 4 aprile 2003.

Insomma, il caso Puglia è particolarmente importante, dal momento che individua la prima ipotesi di affidamento in concessione mediante provvedimento amministrativo della gestione totale degli aeroporti *ex d.m. n. 521/97* dando concreta attuazione ad una scelta del legislatore che, con legge del '93, aveva inteso avviare il processo di privatizzazione del sistema aeroportuale italiano, secondo i principi affermati dalla Comunità Europea.

Successivamente, la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, operata con il d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96, in attuazione della delega di cui alla legge 9 novembre 2004, n. 265 (art. 2) ed entrata in vigore il 21 ottobre 2005, successivamente modificata e integrata dal decreto legislativo 15 marzo 2006, n. 151, ha definitivamente disciplinato l'affidamento delle gestioni aeroportuali.

In particolare, l'art. 704 Cod. Nav. è una norma procedurale che conferma la competenza ministeriale al rilascio della concessione, all'esito dell'istruttoria, culminante nella sottoscrizione della convenzione cui provvede l'ENAC, che propone, altresì, la durata della concessione fino ad un periodo massimo di quaranta anni. Il procedimento è incentrato sulla individuazione del soggetto

gestore da scegliere secondo le modalità della gara ad evidenza pubblica eletta, nel Codice, ad unico strumento di selezione.

Così, per la prima volta, nella fonte codicistica risalente, come noto, al 1942, compare la nozione di “*gestore aeroportuale*”. Infatti, l’art. 705 Cod. Nav., nella sua vigente formulazione, individua i compiti del gestore aeroportuale e ne fornisce un esauriente definizione, adeguando il settore alle profonde trasformazioni legate allo sviluppo delle infrastrutture e dei traffici, con l’ingresso in aeroporto di nuovi soggetti tra i quali, evidentemente, le società di gestione totale che, sulla base di una “*trasposizione concessoria*”, hanno assunto responsabilità di pubbliche funzioni in ragione delle competenze che devono esercitare e dei servizi che sono tenute a fornire.

L’art. 705 Cod. Nav., rifacendosi in parte alla definizione comunitaria già prevista dalla direttiva n. 96/67/CE, descrive puntualmente i compiti del gestore che, in tal modo, coerentemente all’importanza del ruolo progressivamente assunto, in virtù della richiamata trasposizione di funzioni pubblicistiche in suo favore, quale soggetto responsabile della complessiva filiera aeroportuale, ottiene un riconoscimento di rango legislativo, fino ad allora individuabile solo nelle leggi speciali di affidamento della gestione totale. In particolare, l’art. 705, co. 1, Cod. Nav. definisce il gestore come “*il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell’ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell’aeroporto o nel sistema aeroporto considerato...*”.

Con riferimento alle modalità per l’individuazione del gestore totale, va evidenziato che, in virtù della previsione di salvaguardia contenuta nell’art. 3, co. 2, del d. lgs. n. 96/2005, anche dopo la novella codicistica, la norma di riferimento applicabile a tutti gli aeroporti di qualche rilevanza economica, è rinvenibile nel regolamento emanato con d. m. n. 521/97 che ha assunto carattere di regime transitorio, continuando a disciplinare l’affidamento della gestione degli aeroporti che avevano presentato, prima della novella, domanda di concessione ai sensi dell’art. 7 del citato regolamento. Conseguentemente, l’innovazione del Codice, per diversi anni, ha avuto una portata limitata, in quanto, di fatto, tenuto conto della citata norma di salvaguardia, si è previsto il ricorso alla gara europea solo per quei pochi e, economicamente irrilevanti, aeroporti ancora in gestione diretta dello Stato, oltre che per gli eventuali nuovi aeroporti, ovvero per quelli da affidare a seguito di intervenuta decadenza o cessazione del precedente gestore totale.

Va sottolineato il fatto che il citato regolamento, di fatto “*sopravvissuto*” alla novella codicistica all’esito di un lungo *iter*, durato quasi dieci anni, è stato lo strumento giuridico grazie al quale è stato possibile attribuire, senza particolari conflitti e garantendo un importante sviluppo degli scali,

uniformità nella frammentata tipologia delle gestioni aeroportuali che si erano venute a delineare fin dall'inizio degli anni sessanta.

Individuato il gestore aeroportuale, riveste, naturalmente importanza fondamentale la sottoscrizione della convenzione di affidamento della gestione, di cui allo schema-tipo contenuta nella circolare 20 ottobre 1999, n. 12479AC, pubblicata sulla G.U. del 14.12.1999, come poi modificata e integrata per tener conto della successiva evoluzione normativa.

In particolare, a seguito dell'adozione del d. l. 8 settembre 2004, n. 237, convertito con legge 9 novembre 2004, n. 265, recante "*Interventi urgenti nel settore dell'Aviazione Civile*", e secondo le indicazioni ministeriali, l'ENAC ha dovuto adeguare i testi delle convenzioni sottoscritte, provvedendo ad integrare lo schema tipo diramato con la predetta circolare ministeriale, introducendo nuove e più stringenti previsioni fra cui quelle sanzionatorie, in caso di inadempimento del gestore rispetto agli obblighi su di esso gravanti.

Quanto alle convenzioni già sottoscritte, ferma la previsione di salvaguardia in esse presente, secondo cui la convenzione si conforma automaticamente al contenuto delle successive modifiche normative, va segnalato che, mentre alcuni gestori hanno sottoscritto, su richiesta dell'ENAC, degli atti aggiuntivi (per disciplinare, in sostanza, il procedimento sanzionatorio in caso di inadempimento del gestore o per sopravvenuta perdita di requisiti oggettivi o soggettivi del concessionario medesimo), altri gestori hanno impugnato davanti al Giudice amministrativo gli atti aggiuntivi, ottenendo favorevoli pronunce che hanno sancito che la convenzione, essendo un provvedimento-contratto, non può essere modificata unilateralmente e coattivamente dalla P.A. concedente, introducendo previsioni ulteriori e più stringenti rispetto a quelle previste normativamente, alle quali, come visto, le convenzioni si conformano, comunque, automaticamente. Ad ogni modo, non v'è dubbio che resta l'esigenza di presidiare l'interesse pubblico che connota il sistema degli aeroporti ed impone, quindi, meccanismi di vigilanza affidati all'ENAC, anche se, sempre più, le società di gestione aeroportuale assumono ruoli di coordinamento delle attività, pubbliche e private, che si svolgono all'interno degli scali. Recentemente, da segnalare l'adozione del Reg. n. 139/2014 che ha intestato sulle società di gestione aeroportuale la responsabilità sulla complessiva realtà aeroportuale, attribuendogli un ruolo di primaria importanza nel garantire la *safety*, intestandogli il ruolo di "*responsabile del funzionamento dell'aeroporto*" con il compito di provvedere direttamente alla fornitura dei servizi operativi aeroportuali.

Conseguentemente, si è resa evidente la necessità di un nuovo aggiornamento, anche di carattere codicistico, teso ad adeguare il vigente quadro normativo nazionale alle novità di carattere comunitario che, da ultimo, sono da rinvenire nel Regolamento (UE) 2018/1139 che innova, in

modo sensibile, la normativa di interesse del settore. Al contempo, appare utile ridefinire le competenze dell'ENAC, anche con la modifica della sua natura giuridica di ente pubblico non economico e rafforzandone le funzioni di vigilanza e controllo del settore, in linea con l'evoluzione del quadro normativo europeo.

In tale contesto, va evidenziato come, il sistema aeroportuale italiano, anche perché fortemente policentrico e poco sistemico, presenta un grado di dipendenza e subalternità dai vettori ancora elevato, con ampi margini di sviluppo di rotte alternative. In ogni caso, i fattori che influenzano i rapporti tra gestore aeroportuale e compagnie aeree, nonché la concorrenza tra gli stessi gestori aeroportuali per l'offerta di rotte alternative hanno carattere, prevalentemente, industriale e tariffario.

Dal punto di vista industriale, occorre considerare che eventuali inefficienze da parte del gestore aeroportuale nell'offerta dei servizi di assistenza a terra ad aeromobili, passeggeri, bagagli, merci e posta possono tradursi in extra-costi per i vettori; questi, pertanto, saranno incentivati a scegliere i gestori aeroportuali più efficienti.

Dal punto di vista tariffario, invece, le tariffe rappresentano il corrispettivo che le compagnie aeree pagano ai gestori per i servizi di decollo e di atterraggio sulle piste da loro gestite (*"diritti aeroportuali"*). Se si considera che il biglietto pagato dal passeggero alla compagnia aerea include i diritti aeroportuali dovuti da quest'ultima sia al gestore dello scalo di partenza, sia a quello dello scalo di arrivo, è evidente che la competitività di un aeroporto è tanto maggiore quanto minori sono i diritti aeroportuali richiesti.

In un contesto economico liberalizzato, nel confronto fra le compagnie aeree, che operano in regime concorrenza, e gli aeroporti, che, data la concorrenza intermodale, rappresentano, sempre meno, dei monopoli naturali di carattere territoriale, i diritti aeroportuali devono riflettere il costo reale del servizio offerto, escludendo forme di rendita monopolistica, e assicurare un ragionevole ritorno sul capitale investito, incentivando la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie. La regolamentazione tariffaria tende, quindi, a definire le modalità di determinazione dei diritti aeroportuali in modo tale che, al gestore aeroportuale, siano garantiti la copertura dei costi di ammortamento e delle spese operative ed una congrua remunerazione sul capitale investito.

Al riguardo, vi è da dire che il sistema tariffario che si è venuto a configurare in Italia per effetto della stratificazione normativa dal 2000 in avanti ha dato luogo a tariffe fortemente differenziate.

Fino al 2000 i diritti aeroportuali venivano aggiornati periodicamente con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione in modo simile per ogni tipologia di aeroporto (grande o piccolo) e non erano correlati ai costi dei servizi in quanto avevano natura di tassa per l'uso di aeroporti statali. Da

allora la regolamentazione aeroportuale riferibile alla determinazione dei diritti aeroportuali (regolamentazione tariffaria) è stata oggetto di numerose modifiche, articolate nei seguenti provvedimenti.

La delibera CIPE n. 86/2000 ha adottato uno “*Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva*”. Il provvedimento ha introdotto un meccanismo di *price cap* con *dual till*, da determinarsi attraverso un modello tariffario basato sull’evoluzione dei costi, della produttività e dei volumi; tali parametri sarebbero stati definiti nell’ambito di “*contratti di programma*” sottoscritti tra ENAC e ciascun gestore aeroportuale, finalizzati alla determinazione di obiettivi di investimento e produttività per un periodo da 3 a 5 anni.

La delibera CIPE, ritenuta di complessa attuazione non ha mai trovato applicazione ed è stata abrogata dalla legge n. 248/05, in materia di “*requisiti di sistema*”, che ha previsto:

- a) l’eliminazione della maggiorazione notturna sui diritti di approdo e partenza sui voli notturni;
- b) l’abolizione della *royalties* applicate sulle forniture di carburante;
- c) la riallocazione delle attività (e dei ricavi) relative alla sicurezza tra gestori aeroportuali e vettori, secondo termini e condizioni da definire con apposito decreto;
- d) la rivisitazione dei meccanismi tariffari, prevedendo comunque il ribaltamento di almeno il 50% del margine delle attività non *aviation* sulle tariffe aeroportuali. In via transitoria, la l. n. 248/05 ha disposto un abbattimento del 75% dei canoni concessori corrisposti dagli operatori aeroportuali a ENAC, a fronte di una pari riduzione delle tariffe.

La delibera CIPE n. 38/2007, al fine di riordinare la materia e ricondurre la determinazione delle tariffe aeroportuali all’interno dello strumento del “*Contratto di programma*” ha introdotto specifici criteri da definirsi *ex ante* per ciascun periodo regolatorio di 4 anni con riferimento, in particolare, al riconoscimento dei costi, rendicontati nella contabilità analitica certificata da una società di revisione, direttamente e indirettamente imputabili ai servizi oggetto della regolamentazione, alla remunerazione del capitale investito netto e dei nuovi investimenti, al riconoscimento dei costi di ammortamento e delle spese operative derivanti dai nuovi investimenti programmati, e al margine commerciale per attività non regolamentate da portare in detrazione nella misura massima del 50% al costo riconosciuto per le attività regolamentate.

Tale normativa ha condotto alla definizione di numerosi contratti di programma, per effetto dei quali si è configurato un sistema tariffario diversificato, con tariffe differenziate per gli aeroporti dotati di contratti di programma e quelli privi di tale contratto.

A partire dal 2009 alcuni aeroporti hanno sottoscritto con l'ENAC un “*contratto di programma*”, in base al quale è stato riconosciuto un adeguamento dei diritti aeroportuali ai costi effettivamente sostenuti; al contempo, gli scali che non hanno sottoscritto il “*contratto di programma*”, hanno ottenuto un adeguamento delle tariffe all'inflazione, a partire dal 2008.

In tale contesto, la legge n. 102/2009 ha introdotto specifiche regole per la promozione degli investimenti delle infrastrutture dedicate all'attività aeronautica degli aeroporti con dimensioni superiori a 10 milioni di passeggeri per anno, soglia in seguito modificata in 8 milioni di passeggeri per anno dalla legge n. 122/2010. In particolare, l'art 17, paragrafo 34 *bis*, della legge n. 102/2009, ha stabilito, per gli aeroporti con volumi di passeggeri maggiori della soglia sopra indicata, che nel caso in cui gli investimenti si fondino sull'utilizzo di capitali di mercato del gestore, l'ENAC è autorizzato a stipulare contratti di programma in deroga alla normativa vigente in materia, introducendo sistemi di tariffazione pluriennale che, tenendo conto dei livelli e degli *standard* europei, siano orientati ai costi delle infrastrutture e dei servizi, a obiettivi di efficienza e a criteri di adeguata remunerazione dei capitali, con modalità di aggiornamento valide per l'intera durata del rapporto.

A livello comunitario, intanto, la direttiva 2009/12/CE, al fine di stabilire un quadro di regole comuni per la determinazione dei diritti aeroportuali applicabili agli aeroporti europei di maggiori dimensioni, ha previsto l'obbligo di istituire, per gli aeroporti con traffico annuo superiore ai 5 milioni di passeggeri, una procedura obbligatoria di consultazione tra il gestore e gli utenti e il ricorso ad un'Autorità indipendente in caso di disaccordo tra vettori e gestore su una decisione inerente i diritti aeroportuali presa dal gestore aeroportuale, fatto salvo il caso in cui esista una procedura obbligatoria che prevede che i diritti aeroportuali, o il loro ammontare massimo, siano determinati o approvati dall'Autorità.

Con il d. l. n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 24 marzo 2012, è stata recepita la direttiva 2009/12/CE ed è stata prevista l'istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) chiamata a svolgere, tra l'altro, compiti di regolazione economica, nonché di vigilanza, approvando le metodologie di tariffazione e l'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale.

In tale rinnovato quadro normativo, deve essere collocato l'intervento dell'ART che, con delibera n. 64/2014, a conclusione di un processo di consultazione pubblica (delibera n. 31/2014), ha emanato 3 modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, oggetto nel 2017 di aggiornamento (cfr. delibera n. 92/2017): uno per gli aeroporti con traffico superiore ai 5 milioni di passeggeri per anno; uno per gli

aeroporti con traffico compreso tra i 3 e i 5 milioni di passeggeri per anno; uno per gli aeroporti con traffico inferiore ai 3 milioni di passeggeri per anno.

Il quadro regolatorio istituito da ART si sovrappone a quello precedente istituito da ENAC e si applica a tutti gli aeroporti con l'esclusione degli scali aeroportuali di Roma, Milano e Venezia per i quali, al momento, restano in vigore i contratti di programma c.d. "in deroga" conclusi con ENAC.

L'assetto che viene a profilarsi per i gestori tenuti all'applicazione dei modelli adottati dall'ART prevede che il livello dei diritti aeroportuali sia fissato dai gestori, previa consultazione degli utenti aeroportuali, sulla base dei modelli tariffari elaborati da ART, mentre all'ENAC resta affidata l'individuazione del livello degli investimenti e l'approvazione del piano della qualità e dell'ambiente.

Se, da una parte, l'istituzione e i primi interventi di ART delineano un quadro regolatorio di riferimento che mette ordine nella pregressa stratificazione normativa, dall'altra, la compresenza di ART e ENAC rappresenta un'anomalia nel panorama europeo. Si segnala, al riguardo, che la Commissione Europea ha avviato un procedimento di messa in mora, tuttora in corso (*EU Pilot* 4424/12/MOVE), nei confronti del Governo italiano per verificare la compatibilità di questo cd. "doppio binario" alle previsioni della direttiva 2009/12/CE che si intende superare con la prossima legge comunitaria, ricollocando su ART anche la competenza dei contratti di programma degli scali di Roma, Milano e Venezia.

Altro elemento di criticità, dal punto di vista della regolamentazione tariffaria, è l'alternativa tra l'approccio *single till* e quello *dual till*. L'approccio *single till* prevede che i profitti derivanti dalle attività non aeronautiche di un aeroporto (ad esempio, quelle legate alla gestione degli spazi commerciale, parcheggi) siano dedotti dai ricavi consentiti per i servizi aeronautici prima di determinare il livello delle tariffe per i servizi regolati (riferibili ai diritti di decollo, atterraggio, parcheggio degli aeromobili). L'approccio *dual till*, invece, non considera i profitti delle attività non aeronautiche ai fini della determinazione delle tariffe per i servizi regolati.

L'approccio *single till* è, specificamente, da riferirsi alle dinamiche di un mercato concorrenziale meglio dell'approccio *dual till*: gli aeroporti che non hanno un significativo potere di mercato tendono a rispondere alla pressione competitiva compensando i profitti delle attività aeronautiche con quelli delle attività non aeronautiche. Tuttavia, un regime di *single till*, rappresentando un sistema di sussidio incrociato tra attività aeronautiche e commerciali, dà luogo a segnali di prezzo inappropriati e non riduce l'inefficienza allocativa associata alla posizione monopolistica del gestore aeroportuale nelle attività commerciali, limitandosi a definire vincoli di destinazione agli

extraprofitti generati. La letteratura economica propende per l'approccio *dual till* laddove si dimostri la necessità di supportare gli aeroporti in investimenti di capacità.

In Italia, l'approccio *dual till* è stato introdotto per la prima volta con la delibera CIPE n. 86/2000. In seguito, la delibera CIPE n. 38/2007 ha fatto proprio un approccio di cd. *semisingle till*, modificato da ultimo dall'ART che ha, nuovamente, fatto riferimento ad un sistema *dual till*, sancendo, così, la netta separazione tra il regime tariffario concernente le entrate cd. *aviation* e quello di mercato, legato alle entrate commerciali (*non aviation*). In particolare, l'ART ha stabilito che il margine delle attività commerciali, non regolate, non debba essere considerato ai fini della determinazione del livello annuale dei diritti aeroportuali. Pertanto, in un contesto *dual till*, i ricavi per le attività aeronautiche non sono rettificati in alcun modo dai ricavi generati dalle attività commerciali e sono stabiliti dalla somma di remunerazione sul capitale investito, determinata dal prodotto tra la RAB ed un congruo tasso di remunerazione (*weighted average cost of capital*, WACC), costi di ammortamento e spese operative.

In ogni caso, l'intervento dell'ART ha messo ordine nella stratificazione normativa esistente, definendo un sistema tariffario che modula l'intensità dell'intervento regolatorio in funzione della dimensione degli aeroporti, riducendone progressivamente l'impatto, e ha semplificato la procedura approvativa al diminuire dei volumi di traffico.

La modularità dell'intervento risponde all'esigenza di tutelare gli utenti degli aeroporti di grandi dimensioni, dove il gestore dispone potenzialmente di un significativo potere di mercato, semplificando allo stesso tempo le procedure per i gestori di aeroporti con volumi di traffico inferiori e riducendo progressivamente i costi connessi alla implementazione della regolamentazione.

Ebbene, a distanza di oltre venti anni dal suo avvio, per quanto detto, possiamo constatare che il processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo è andato avanti, eppure le resistenze rispetto al cambiamento del sistema ancora sussistono e sono il frutto di una visione legata ancora a vecchi baluardi monopolistici o comunque alla tutela degli interessi degli interessi, all'idea di una amministrazione da tenere "imbrigliata", poco "indipendente" ed, in sostanza, subalterna agli interessi chiamata a governare: una concezione, dunque, "vecchia" che ostacola la crescita.

Per tale ragione, soprattutto negli ultimi anni, il dibattito stimolato tra gli esperti del settore dal Centro Studi Demetra nel corso dei numerosi convegni organizzati, di consueto, con la collaborazione dell'ENAC, si è, particolarmente, incentrato sulla necessità di un riassetto istituzionale della Governance del trasporto aereo.

Tale percorso di rinnovamento appare, allo stato, necessario per consentire all'Ente, Autorità nazionale del settore, di consolidare i propri poteri di indirizzo, ispettivi e di vigilanza attiva e, al contempo, di proiettarsi nel futuro, investendo in nuovi progetti come quello degli aeromobili a pilotaggio remoto (APR) e la realizzazione, a Grottaglie, del “*futuribile*” Spazio-Porto, superando la critica riduzione delle risorse professionali a disposizione, così riaffermando il proprio ruolo di Amministrazione di eccellenza, capace di presidiare con riconosciute capacità e competenze professionali il settore di interesse.

Quando, infatti, nel 1997, venne compiuto lo “sforzo” di istituire, nell'arco di pochi mesi, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), fu possibile introdurre nell'ordinamento nazionale un ente del trasporto aereo dalle rilevanti funzioni, dotato di una forte autonomia, in grado di regolamentare e controllare il complesso settore, avente come obiettivo principale, non già la tutela del vecchio sistema monopolistico, ma la centralità del passeggero.

Non a caso, l'ENAC venne inserito tra gli Enti preposti a servizi di pubblico interesse, di cui alla Tabella IV dell'Allegato Unico alla legge 20 marzo 1975, n. 70, che individuava i soggetti giuridici pubblici a cui assicurare una speciale autonomia in ragione del ruolo di garanzia chiamati a svolgere. In particolare, l'ENAC, dopo aver incorporato il Registro aeronautico italiano (RAI), lo sostituì nel predetto elenco in cui quest'ultimo risultava già presente.

Come sopra anticipato, negli anni successivi, con la riforma del codice della navigazione l'ENAC è stato poi riconosciuto quale unica Autorità di regolazione tecnica, di certificazione e di vigilanza nel settore dell'aviazione civile, assumendo così un ruolo sempre più centrale.

Anche a livello internazionale, i riconoscimenti per l'ENAC, che rappresenta l'Italia nelle maggiori organizzazioni mondiali dell'aviazione civile, l'ICAO, l'ECAC, l'EASA, Eurocontrol, non sono mancati.

Tuttavia, nonostante gli importanti traguardi e riconoscimenti ottenuti a livello internazionale, le vecchie resistenze “nostrane” sono riemerse ed un legislatore subalterno agli interessi degli interessi, a volte troppo frettoloso e poco accorto, ha, di fatto, gradualmente ridimensionato l'autonomia dell'Ente con una serie di norme che, fra l'altro, imponendo tagli alla spesa e, al contempo, il blocco delle assunzioni, hanno, nel giro di poco tempo, portato quasi al dimezzamento dell'organico in servizio dell'Ente, determinando altresì, l'innalzamento della media dell'età anagrafica dei dipendenti, senza consentire di trasferire alle nuove generazioni il bagaglio di competenze e professionalità che costituiscono, evidentemente, il vero patrimonio dell'ENAC che non deve e non può essere disperso per garantire, soprattutto, quel necessario presidio professionale della sicurezza che è l'elemento fondante del trasporto aereo.

Occorre, dunque, a venti anni dalla sua istituzione, ripensare all'assetto organizzativo dell'ENAC al fine di permettere all'Autorità nazionale del trasporto aereo di ritrovare quella necessaria autonomia, non più garantita dall'originaria normativa, che possa permetterle di rientrare tra gli organismi pubblici di eccellenza, dando continuità di presidio al processo di liberalizzazione del settore che non può e non deve trovare nella competizione economica l'unico obiettivo da perseguire.

Prendendo le mosse dall'illustrazione delle principali tappe della storia ventennale dell'ENAC, la nostra pubblicazione sulla “*Governance del trasporto aereo: trasformazione giuridica dell'ENAC*” ricostruisce e ripercorre, con l'ausilio di documenti e carteggi che sono stati accuratamente selezionati e collazionati in un'Appendice, le dispute ed i dibattiti che hanno preceduto la sua nascita e che hanno accompagnato i primi anni di attività, fino all'analisi dettagliata dei compiti e delle funzioni che gli sono state attribuite.

Inquadrate le funzioni dell'ENAC, lo studio analizza le principali difficoltà e criticità che l'Ente è chiamato ad affrontare nell'esercizio dei propri compiti.

Ripercorrendo l'evoluzione normativa in tema di *spending review*, lo studio evidenzia come siano state omologate dal legislatore amministrazioni profondamente diverse, con la conseguenza che enti come l'ENAC, operanti in settori speciali, particolarmente sensibili e di importanza strategica, si sono visti sottrarre flessibilità, autonomia e poteri che, al contrario, erano stati loro inizialmente riconosciuti perché assolutamente necessari a presidiare con competenze e professionalità le funzioni normativamente attribuite che impattano fortemente con la sicurezza della mobilità aerea.

Stiamo assistendo, in definitiva, ad una brusca frenata che rischia di bloccare quel percorso di virtuoso cambiamento intrapreso, a fatica, venti anni fa, con un'inversione di tendenza proprio in un periodo storico, che mai come ora, impone di abbandonare i retaggi del passato, legati ad una concezione ormai superata di burocrazia interdittiva e di tutela di interessi particolari, e che necessita, per contro, di dotare l'amministrazione di strutture particolarmente snelle, *super partes*, dotate di autonomia al fine di perseguire al meglio i propri scopi.

In tale contesto, il Centro Studi Demetra tenta di individuare un'alternativa concreta che possa permettere all'ENAC di riacquisire la sua originaria autonomia per garantire l'espletamento delle sue numerose funzioni, passando al vaglio le varie vesti giuridiche alternative rispetto all'attuale forma dell'Ente pubblico non economico.

L'analisi ha un taglio non solo teorico e dogmatico, ma anche pratico e muove dall'esame della casistica riguardante il cambiamento di veste giuridica da parte di altre pubbliche amministrazioni, tenendo conto, al contempo, della evoluzione dottrina e giurisprudenziale che, soprattutto per

quanto concerne l'espletamento di funzioni pubblicistiche ha ampliato la nozione di PA attraverso l'elaborazione della nozione di organismo di diritto pubblico.

Lo studio individua alternative possibili che possano concretamente dare risposta alle attuali esigenze dell'ente e, a tal fine, viene ipotizzata l'omologazione dell'ENAC agli Enti pubblici di ricerca, per poi passare al vaglio la sua eventuale trasformazione in Ente pubblico economico.

La prima delle due soluzioni proposte risulta particolarmente interessante, alla luce della recente riforma che ha riguardato gli enti di ricerca volta ad aumentare la loro autonomia ma che, tuttavia, non appare adatta, allo stato, alle esigenze dell'Ente.

Verificata anche tale opzione, il lavoro di ricerca e studio approfondisce la praticabilità di un'ultima soluzione, consistente nella trasformazione dell'ENAC in Ente pubblico economico (EPE).

Tale alternativa è, senza dubbio, la più congeniale alle esigenze dell'Ente, tenuto conto degli evidenti vantaggi che ne deriverebbero, nonché della particolare "*facilità*" della sua realizzazione.

Innanzitutto, atteso che la disciplina relativa al blocco delle assunzioni non trova applicazione per gli enti pubblici economici si prospetta, nei termini sopra esposti, una possibile fuoriuscita dell'ENAC dal campo di applicazione degli interventi normativi volti a limitare la selezione di personale degli enti pubblici non economici e, dunque, l'ente trasformato in EPE potrebbe procedere al reclutamento del personale, indispensabile per l'espletamento delle proprie numerose funzioni, che, negli ultimi anni, a causa della suddetta disciplina di "*blocco*", si è sostanzialmente dimezzato ed invecchiato, quanto meno nella parte professionale più qualificata.

Non solo, l'ENAC potrebbe non essere più inserito negli elenchi ISTAT delle pubbliche amministrazioni, tenuto conto che, per scelta, potrebbe venire a mancare uno dei requisiti richiesti dalla legge, ossia il prevalente finanziamento pubblico.

Come visto, infatti, l'ENAC vanta rilevanti entrate proprie, e da anni può considerarsi un ente virtuoso in quanto produce regolarmente avanzi di amministrazione, con bilanci in utile.

Evidenti vantaggi, inoltre, deriverebbero anche sotto il profilo della contrattazione collettiva, in quanto l'Ente non verrebbe più rappresentato dall'ARAN e, soprattutto, non risulterebbe interessato dall'atto di indirizzo del Governo, volto a far confluire enti come l'ENAC in un comparto unico, all'interno del quale ricomprendere, in modo del tutto disomogeneo, le Amministrazioni centrali dello Stato, così come soggetti del tutto diversi, quali le Agenzie fiscali.

Ovviamente, tale prospettiva di ulteriore indiscriminata "*assimilazione*" alle altre Amministrazioni dello Stato non può che nuocere all'ENAC in quanto, ancora una volta, l'ente perderebbe parte della propria autonomia e della propria specificità, con conseguente ulteriore lesione del ruolo di Amministrazione virtuosa e all'avanguardia.

In conclusione, la trasformazione dell'ENAC in Ente pubblico economico non solo è possibile, ma si pone come necessaria ed urgente, tenuto conto che, oggi, sussistono tutte le condizioni per attuare quel cambiamento che, forse, nel 1997, era “prematurato” e “pericoloso”(si pensi alle resistenze all'epoca opposte all'affermazione dell'ENAC come Autorità di settore) e che, allo stato, invece, appare essere la migliore strada per un adeguamento dell'ente all'evoluzione del settore del trasporto aereo.

In questo modo, si possono porre delle solide basi per guardare al futuro, permettendo all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile di svolgere, a pieno titolo, il proprio ruolo di unica Autorità dell'Aviazione civile, garantendo efficacemente la tutela dei diritti del passeggero e la sicurezza dell'intero settore, che da sempre, rappresentano l'essenza della propria *mission*.

Per quanto, in particolare, concerne la riforma delle gestioni aeroportuali pare opportuno ricordare le valutazioni, soprattutto di carattere economico, espresse, in un'intervista ad *Air Press* del 2000, dall'On. Pierluigi Bersani, Ministro dei trasporti e della navigazione dal dicembre 1999 al giugno 2001, ove si evidenzia che “(...) *l'attuazione del processo di privatizzazione del sistema aeroportuale ha subito notevoli ritardi dovuti non solo alla difficoltà di affermare principi di profonda riforma legati essenzialmente alle regole del libero mercato all'interno di un settore da decenni ancorato a logiche monopoliste ed assistenziali, ma anche al notevole cambiamento del ruolo assunto dalla parte pubblica che da soggetto direttamente interessato alla gestione degli scali ed alla realizzazione delle infrastrutture è chiamata a svolgere essenzialmente la funzione di regolatore degli equilibri di mercato e di presidio della sicurezza e della qualità dei servizi resi all'utenza. Nell'ambito di tale percorso, inoltre, l'amministrazione statale finisce con il trasferire, senza drenare risorse per le finanze pubbliche statali, in favore di società partecipate per lo più da enti locali e territoriali, un importante patrimonio, essenziale allo sviluppo economico sociale dei bacini di traffico circostanti gli scali aeroportuali. Ne deriva che le società pubbliche che ottengono l'affidamento pluriennale della gestione dello scalo, in caso di ricollocazione sul mercato dell'impresa aeroportuale, potranno ottenere un beneficio economico da riutilizzare per investimenti produttivi con importanti ricadute anche in termini occupazionali. In definitiva, l'attuazione della riforma consente di ottenere due fondamentali risultati: da un lato, la razionalizzazione della gestione aeroportuale secondo schemi imprenditoriali, ove la parte pubblica svolge il compito di verificare il miglioramento della qualità dei servizi e l'abbattimento dei costi per l'utenza; dall'altro, la possibilità per gli enti locali e territoriali di effettuare investimenti produttivi, avvalendosi delle plusvalenze determinate dall'affidamento pluriennale della gestione. In altre parole, attraverso la privatizzazione del sistema aeroportuale l'Italia si*

allinea ai principi europei in tema di libera concorrenza in grado di incidere positivamente sia sul miglioramento della qualità dei servizi resi dagli operatori in favore dell'utenza che sul contenimento dei loro costi. Il modello che si afferma all'interno di un settore che va completamente a privatizzarsi consente, in definitiva, di superare la gestione monopolista-burocratica, attribuendo al contempo all'ENAC un potere autoritativo (anche sanzionatorio e di penalizzazione economica) finalizzato a garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri attraverso la verifica puntuale di standards qualitativi dei servizi resi ed a responsabilizzare direttamente le società anche per i servizi resi da terzi, da esercitarsi nei confronti dei gestori, mossi da finalità puramente di remunerazione del capitale investito (...).”

Il pensiero del Ministro Bersani sulla riforma del trasporto aereo conferma la diffusa opinione che trattasi di una privatizzazione “vigilata”, utile a sottrarre dalle mani pubbliche un settore che può garantire, se ben gestito, lo sviluppo economico del territorio, contaminando, positivamente, altre attività produttive. Naturalmente, questa gestione privata non esclude l'interesse pubblico dal mondo aeroportuale che viene esercitato ricollocando sull'Autorità di settore, l'ENAC, un penetrante compito di vigilanza, al fine di verificare, secondo il dogma comunitario della liberalizzazione e privatizzazione del settore, il miglioramento della qualità dei servizi, con particolare attenzione a tutto quanto attiene alla sicurezza, l'abbattimento dei costi e la tutela dei diritti dei passeggeri.

Va ribadito che, a distanza di venti anni, il processo di privatizzazione delle infrastrutture aeroportuali del nostro Paese, con la contestuale istituzione dell'ENAC, ha trovato un suo positivo equilibrio ed un unanime consenso e, nonostante la crisi del vettore di riferimento nazionale, è risultato vincente, tanto da garantire una crescita esponenziale del traffico aereo, indubbiamente correlato ad un positivo *trend* globale, che, oggi, arriva a oltre 185 milioni di passeggeri, con proiezioni ventennali che ne indicano il raddoppio.

E' del tutto evidente che, per intercettare questi incrementi di domanda di mobilità aerea c'è necessità di importanti investimenti per adeguare ed ammodernare le infrastrutture aeroportuali alle nuove esigenze di un traffico esponenzialmente crescente e solo un sistema privatizzato con regole tariffarie certe, sottoposto ad una autorevole vigilanza istituzionale, può dare le attese risposte di investimento che la finanza pubblica non è più in grado di garantire.

Da ultimo, va detto che, nel condividere sostanzialmente i principi e criteri direttivi del ddl in esame anche per la loro positiva genericità, risulta, però, importante, che la Commissione competente, al fine di affrontare in modo del tutto conscio un percorso di carattere normativo di particolare delicatezza come quello di affidare al Governo, con legge delega, l'elaborazione di una normativa

di settore che può in modo importante favorire lo sviluppo economico del nostro Paese, è necessario che il Parlamento possa esprimere una oggettiva valutazione sulla visione del *business* del trasporto aereo che, da ultimo, ha determinato la cancellazione da parte di Airbus della produzione dell'A380, in ragione del mancato affermarsi nel terzo millennio del modello economico ritenuto vincente dell'*hub and spoke*, che, acriticamente, nella relazione del ddl viene rilanciato per contrastare i collegamenti garantiti dalle compagnie *low-cost*.

A tal proposito, va messo in evidenza che, con la cancellazione di importanti ordinativi da parte di Qantas ed Emirates, va a concludersi, con un totale di 251 consegne rispetto alle 321 previste ed alle 700 unità programmate al momento del lancio dell'iniziativa, la produzione dell'A380, l'aereo commerciale più grande al mondo dal costo di listino di €445,6 milioni di dollari.

Il "*superjumbo*", la cui produzione fu annunciata con grande enfasi politico-industriale e tecnologica nel dicembre del 2000 e presentato ufficialmente a Tolosa, sede dell'Airbus, nel 2005, è un aereo di due piani che può ospitare, a seconda della configurazione, tra 500 e 850 passeggeri, con un *range* operativo che supera i 15.000 km, ma con costi di esercizio sopportabili dalle compagnie aeree impegnate sul lungo raggio solo con *load factor* prossimi alla piena capacità.

Con i suoi 80 m di apertura alare e quasi 400 tonnellate di peso senza equipaggio, l'A380 ha dato vita ad un modello di *business* tendente ad imporre una visione della politica del trasporto aereo incentrata sui collegamenti tra i grandi *hub* che, peraltro, presupponeva ingenti investimenti, da parte delle compagnie aeree, per l'acquisto delle macchine e degli aeroporti internazionali che avrebbero dovuto attrezzarsi, allungando le piste, ingrandendo gli *hangar* e predisponendo *finger* dedicati ad uso esclusivo.

In ragione delle difficoltà di voler imporre una politica industriale dirigista, non coerente con le esigenze del mercato liberalizzato, non è un caso che l'A380, oltre che nelle compagnie dei Paesi costruttori (Air France, Lufthansa, British Airways), sia entrato, per lo più, nelle flotte di vettori di compagnie di Paesi legati tuttora ad una concezione superata del trasporto aereo (Asia e Medio Oriente) e l'operatività sia limitata ai pochissimi aeroporti nel mondo in grado di adeguarsi, in tempi brevi, alle sue dimensioni, con la costruzione di nuove piste ed interventi infrastrutturali sui terminali.

Il problema è che l'A380 permette di trasportare un numero importante di passeggeri ma in un mercato, per lo più, liberalizzato del trasporto aereo in cui il passeggero ha diverse opzioni per volare, risulta per le compagnie difficile da operare con un *load factor* economicamente utile, tenuto conto che la redditività della macchina è strettamente correlata ad una piena capacità di riempimento, ciò in ragione dell'elevato costo del carburante comunque necessario per volare.

La decisione di chiudere la produzione dell'A380, dopo poco più di un decennio di servizio, rappresenta, dunque, non solo l'atto conclusivo di una delle più grandi avventure industriali d'Europa - evidentemente poco apprezzata dal mercato che non ha creduto che la soluzione all'incremento esponenziale del traffico aereo possa ritrovarsi nel rimedio alla congestione dei grandi aeroporti favorendo, anche per garantirne una crescita del numero di passeggeri, una riduzione dei voli con macchine di maggiore capacità - ma anche e soprattutto il superamento di una politica del trasporto aereo legata alla concentrazione dei voli nei grandi *hub*, senza dubbio, tendenti a favorire gli interessi economici delle compagnie aeree ma poco incline a riconoscere le esigenze dei passeggeri che, in un mercato liberalizzato preferiscono la qualità del servizio e, quindi, i collegamenti *point to point*.

Il sogno infranto di Airbus era quello di intercettare il nuovo traffico legato al *boom* di passeggeri delle classi medie asiatiche, che andavano ad affiancarsi ai turisti e ai viaggiatori d'affari dei Paesi occidentali, con un'offerta "*rivoluzionaria*" che, al contrario, si è rivelata contro tendenza rispetto alle preferite modalità di volare del mondo globalizzato incentrate sulla soddisfazione delle esigenze dell'utenza.

In altri termini, gli A380 avrebbero consentito l'imbarco di un numero maggiore di passeggeri, con una riduzione del numero di voli e un notevole risparmio sul carburante, collegando i grandi scali internazionali, dai quali aerei più piccoli avrebbero, poi, condotto i passeggeri verso le mete prescelte, vicine ad aeroporti più decentrati, secondo il modello dell'*hub and spoke*.

Il modello A380 é stato progettato in un periodo di grande trasformazione del trasporto aereo in cui era in incremento esponenziale il quantitativo di passeggeri - da trasporto d'élite a trasporto di massa - e risultava, altresì, necessario non aumentare il numero di voli, per evitare la congestione dei grandi scali.

Tale velivolo il cui utilizzo economicamente sostenibile ha determinato una concentrazione dell'offerta di volare nei grandi scali, oggi, non risponde più alle esigenze che sono prevalse nel trasporto aereo, tenuto conto che, grazie all'innovazione tecnologica, è possibile ampliare la capacità degli scali con decolli e atterraggi più frequenti e che l'esigenza di concentrare l'offerta di volare risulta per le compagnie aeree meno appetibile, per via della maggiore importanza data dai passeggeri ai collegamenti diretti degli aeroporti regionali rispetto ai grandi *hub*.

Sicché, la crescita del traffico aereo degli ultimi anni ha generato, da parte dei vettori interessati per sviluppare il proprio *business* e dare risposta alle esigenze dei passeggeri, una domanda di *jet* bimotores abbastanza agili in grado di volare direttamente negli scali minori, piuttosto che di ingombranti *jet* quadrimotore che costringono i passeggeri a cambiare velivolo, a volte con grande

disagio, negli aeroporti *hub*.

In tale contesto, va riconosciuto che Boeing, in particolare, con il 787 *Dreamliner*, più piccolo e più brillante dell'A380, ha vinto la battaglia dei cieli, con la realizzazione di un velivolo in grado di bypassare gli *hub*, permettendo ai vettori di riconciliarsi con i bisogni del mercato liberalizzato del trasporto aereo, garantendo servizi di collegamento diretti tra città, secondo la strategia nota come «*point to point*», di certo, oggi, preferita dai passeggeri.

La stessa Airbus si è adeguata al modello vincente di *business* aereo con la produzione dell'A350-900, un bimotore che garantisce, a costi contenuti, le stesse distanze sul lungo raggio, potendo ospitare, in configurazione *standard* poco meno della metà dei passeggeri dell'A380, così rispondendo meglio alle strategie commerciali dei vettori aerei che optano per tale tipologia di velivoli per l'ammodernamento della flotta.

In altre parole, la previsione di Airbus che ha generato la realizzazione dell'A380, è stata smentita dai fatti.

Le segnalate criticità, unitamente alla crescente insofferenza da parte dei passeggeri per i disagi dei voli via *hub* e all'affermarsi delle compagnie aeree *low cost* che, nel medio raggio, sono in grado di volare, evitando il doppio imbarco imposto dall'*hub*, hanno contribuito a convincere le compagnie aeree a concentrarsi sugli aerei a fusoliera larga, ma di dimensioni, capacità e costi di esercizio inferiori.

A ciò deve aggiungersi che il modello *point to point* prevale sul cd. *hub and spoke* operato dall'A380 anche e soprattutto in termini di soddisfazione del passeggero che, ovviamente, preferisce la soluzione che consente di raggiungere direttamente lo scalo di destinazione finale, senza passare dall'*hub*.

Confidando di aver contribuito ad una riflessione in merito al ddl n. 727, pare importante, per ultimo e non da ultimo, valorizzare la proposta normativa (art. 1, lett. c, del ddl n.727) tesa a “*potenziare gli interventi finalizzati a garantire una più efficace intermodalità dei sistemi di trasporto, quale fattore di competitività delle imprese e del territorio.*”

A tal riguardo, è d'obbligo segnalare che con l'ultima pubblicazione, **Port Authority: privatizzazione ed integrazione infrastrutturale**, Demetra, prendendo spunto da una concreta ipotesi di polo logistico integrato rappresentato dalle potenzialità sinergiche di carattere economico-sociale configurabili tra il porto di Taranto e l'aeroporto di Grottaglie come risposta alla crisi della siderurgia, prefigura, elaborando una specifica proposta di legge, un percorso di carattere normativo che affronti il tema della privatizzazione dei porti, che prenda a modello l'assetto ordinamentale del settore degli aeroporti che, dopo venti anni, ha trovato un definitivo assetto ed un generalizzato

consenso.

Nel ringraziare per l'opportunità accordata e nel confidare che la presente relazione possa essere d'ausilio al lavoro di codesta Commissione, si porgono cordiali saluti

Pierluigi Di Palma
Presidente Centro Studi Demetra