

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 1268

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(PRODI)

e dal Ministro dei trasporti

(BIANCHI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 GENNAIO 2007

**Delega al Governo per la riforma del trasporto
aereo nazionale**

ONOREVOLI SENATORI. - A partire dal 10 ottobre 2006, il Presidente del Consiglio dei ministri ha assunto come compito del Governo la predisposizione di misure idonee a superare la situazione di crisi dell'Alitalia, avviando a tale fine due distinte linee di lavoro.

La prima, curata dal Ministero dell'economia e delle finanze, ha riguardato direttamente la compagnia aerea e ha portato al provvedimento con il quale è stata avviata la vendita di almeno una quota del 30,1 per cento del capitale della società, mediante una procedura di gara con la quale si chiederà ai potenziali acquirenti di predisporre un piano industriale, tenendo conto di profili di interesse generale; tra questi, a titolo esemplificativo, adeguata offerta dei servizi e copertura del territorio, livelli occupazionali, mantenimento dell'identità nazionale della società, del suo logo e del suo marchio.

La seconda linea ha riguardato la messa a punto di un progetto per la riforma del trasporto aereo nazionale, muovendo dal presupposto che tale comparto - che rappresenta una risorsa fondamentale per il Paese - versa oggi in una condizione di fragilità e che la sua riorganizzazione e valorizzazione costituisce una condizione essenziale di appetibilità per lo sviluppo dei vettori sul territorio nazionale.

Tale progetto è stato messo a punto dal Ministero dei trasporti, d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri, con i Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, per i beni e le attività culturali, della difesa, dell'interno, per gli affari regionali e le autonomie locali e delle infrastrutture.

I principi generali su cui si basa il progetto di riforma, che mira in via prioritaria

a potenziare ulteriormente i livelli di sicurezza del trasporto aereo, riguardano:

- l'anteposizione dell'interesse generale del Paese rispetto a interessi settoriali e locali;

- il recupero di un ruolo attivo di indirizzo e di controllo da parte del Governo, quale azione necessaria per garantire lo sviluppo del sistema ed il recupero del ritardo che oggi si registra nei confronti degli altri Paesi concorrenti dell'Unione europea;

- l'assunzione da parte di tutti gli operatori del sistema della centralità dell'utente, quale condizione per assicurare funzionalità e qualità alla mobilità dei passeggeri e delle merci;

- il ridisegno della catena del valore nella filiera del trasporto aereo, al fine di ridistribuire in modo equilibrato compiti e risorse tra i vari attori;

- il riconoscimento che il trasporto aereo è ormai soggetto a una crescente concorrenza e a regole europee.

Per la messa a punto delle azioni di natura programmatica che discendono dall'assunzione di tali principi, si è fatto riferimento anche ad analoghe esperienze europee in quanto l'attuale realtà italiana ripropone problematiche la cui positiva soluzione negli anni passati ha determinato la situazione di forza che caratterizza i Paesi europei a noi più vicini.

Va, inoltre, rilevato, che si è fatto ricorso a un ampio spettro di audizioni dei principali attori del trasporto aereo nazionale (vettori, società aeroportuali, enti di regolazione e controllo, rappresentanze dei lavoratori, associazioni professionali), discutendo con loro i diversi aspetti della questione e acquisendo

gli elementi di valutazione che ciascuno di essi ha espresso.

Le azioni programmatiche sono state compendiate sotto forma di Atto di indirizzo del Governo approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 12 dicembre 2006.

La presente delega legislativa intende tradurre l'atto di indirizzo in appositi provvedimenti legislativi.

L'articolo 1 attribuisce la delega al Governo e in particolare:

- individua gli ambiti di potestà legislativa dello Stato (esclusiva e concorrente) che costituiscono il presupposto dell'intervento normativo;

- definisce l'ambito oggettivo di intervento della delega, con riferimento alla disciplina del trasporto aereo, contenuta sia nella parte aeronautica del codice della navigazione sia nelle leggi speciali di settore;

- richiede il contestuale coordinamento con la disciplina comunitaria ed internazionale di settore;

- disciplina gli aspetti procedurali per l'esercizio della delega.

Nel dettaglio, il termine per l'esercizio della delega viene fissato in un anno e si prevede che gli schemi di decreti legislativi siano sottoposti all'esame delle competenti Commissioni parlamentari, fissando un termine di trenta giorni per l'espressione del relativo parere e stabilendo il ricorso all'istituto del silenzio-assenso nel caso di mancata espressione del parere stesso.

Viene poi prevista la possibilità di adottare, con le medesime forme e procedure, disposizioni integrative e correttive nel termine di due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi delegati.

Con l'articolo 2 vengono individuati gli specifici principi e criteri di delega.

Nel dettaglio:

1. Nell'intento di potenziare il sistema di controllo del trasporto aereo, stabilendo in modo puntuale i ruoli dei diversi attori del

settore e assicurando una più attenta regolazione delle procedure, si rende necessaria la precisa individuazione, nel rispetto delle competenze degli altri Dicasteri, degli ambiti di competenza del Ministero dei trasporti e dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC).

A tale fine tendono i criteri di delega di cui alle lettere *a)* e *b)*.

In primo luogo, con il criterio di cui alla lettera *a)*, si provvede alla ridefinizione dei poteri di indirizzo, vigilanza e controllo del Ministero dei trasporti nel settore dell'aviazione civile, nel rispetto delle attribuzioni degli altri Ministeri competenti.

Conseguentemente, con la lettera *b)* si prevede la ridefinizione del ruolo e il riordino dell'assetto amministrativo ed organizzativo dell'Ente, rafforzando il quadro delle sue funzioni ispettive, di regolazione tecnica, di controllo, anche di qualità, e certificazione, assicurandone l'indipendenza dagli interessi regolati.

In particolare, occorre affinare il quadro normativo esistente al fine di consentire l'effettivo potenziamento dei controlli, su aeromobili, equipaggi e personale di assistenza al volo, orientati alla sicurezza, intesa sia come *safety* sia come *security*, ed al più generale rispetto delle norme, superando approcci meramente formali.

Quindi, si ritiene opportuno estendere le competenze dell'ENAC anche agli aspetti della qualità dei servizi, promuovendone prima la definizione articolata (cui provvede il criterio di cui alla successiva lettera *i)* dei livelli e poi sviluppandone i relativi controlli.

Inoltre, in ragione delle esigenze di potenziamento del controllo del sistema del trasporto aereo sopra menzionate, assume rilevanza prioritaria la revisione ed il completamento del sistema sanzionatorio.

Pertanto, si dispone che il potere di irrogare le sanzioni amministrative sia attribuito all'ENAC e che le relative entrate siano devolute ad un fondo speciale per iniziative e

campagne in favore degli utenti consumatori gestito dal Ministero dei trasporti.

Viene poi previsto che detta revisione avvenga, privilegiando l'adozione di sanzioni amministrative, secondo principi di gradualità, di proporzionalità e di adeguatezza e che riguardi tutti gli operatori del settore (gestori aeroportuali, prestatori di servizi di assistenza a terra, operatori e vettori aerei, fornitori di servizi di assistenza alla navigazione aerea, manutentori aeronautici).

2. Al fine di favorire lo sviluppo del sistema aeroportuale in modo funzionale alla crescita del Paese, tanto nel traffico interno quanto internazionale, risulta necessario realizzare un piano degli aeroporti. Per pervenire a tale risultato occorre disciplinare l'istituzione del piano stesso, i criteri di classificazione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali nazionali, nonché strumenti diretti ad incentivare la creazione di sistemi aeroportuali anche coordinati.

A tale scopo sono indirizzati i criteri di delega di cui alle lettere *c)* e *d)*.

Con la lettera *c)* si prevede l'istituzione e predisposizione, con percorsi in sede di Conferenza Stato-regioni, nonché disciplinazione i rapporti con gli altri atti di pianificazione esistenti, di un piano nazionale degli aeroporti mirato alla crescita ordinata e coordinata del sistema complessivo, che regoli l'assegnazione di risorse in relazione a traffico, strategie e priorità stabilite in ottica nazionale per ciascun aeroporto.

A completamento, si prevede l'individuazione di strumenti regolamentari e amministrativi, attualmente non regolati dalla normativa vigente, volti ad incentivare la creazione di sistemi aeroportuali anche coordinati, al fine di garantire una più razionale ed efficace distribuzione dei flussi di traffico aereo.

In questo quadro, con la lettera *d)* si prevede la classificazione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali nazionali, previo riordino dei relativi criteri, tenendo conto della capacità aeroportuale, della specializzazione

funzionale e dello sviluppo compatibile con l'ambiente ed il territorio, delle interconnessioni con altre modalità di trasporto (ferrovia, porti, strade), sia nel settore passeggeri sia merci (cargo), nonché delle caratteristiche tecniche rilevate ai sensi della normativa ICAO (*International civil aviation organization*).

3. È sentita l'esigenza di creare le condizioni affinché le società concessionarie di gestioni aeroportuali assicurino l'attuazione degli obblighi assunti, così da garantire la fruizione degli aeroporti, da parte di vettori e utenti, secondo *standard* di qualità e sicurezza, con tariffe congrue e piani di investimento idonei.

Nonostante i recenti interventi legislativi, infatti, la disciplina delle concessioni presenta ancora rilevanti lacune e, quindi, si rende necessario modificare la disciplina dell'istituto concessorio, definendo in modo univoco le distinte competenze in materia di istruttoria tecnico-economica e di titolarità nel rilascio della concessione e nella stipula del relativo disciplinare.

Pertanto, con il criterio di delega di cui alla lettera *e)*, si intende, in particolare, intervenire attraverso la ridefinizione del procedimento di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale con riferimento ai seguenti interventi:

- riparto delle attribuzioni del Ministero dei trasporti e dell'ENAC assicurando, in particolare, l'invarianza complessiva della spesa anche mediante il trasferimento di risorse in correlazione all'allocazione delle funzioni;

- previsione di termini di durata differenziati per le concessioni, anche a seconda della tipologia di aeroporto e dei piani di investimento presentati dagli aspiranti concessionari, nonché di procedure concorsuali di collocamento sul mercato delle partecipazioni pubbliche;

- valutazione preliminare dei piani di investimento e loro verifica periodica in

corso di attuazione, individuando le ipotesi di decadenza dalla concessione in caso di inadempimento degli obblighi assunti con la concessione;

– eventuale definizione di una disciplina transitoria in relazione alle concessioni in atto.

5. Per garantire l'ottimale fruizione del sistema del trasporto aereo da parte di tutti gli operatori ed utenti, si devono promuovere, nel rispetto dei principi in materia di concorrenza, le condizioni necessarie alla congruità e sostenibilità delle tariffe, disincentivando i comportamenti di carattere distorsivo fra operatori dei singoli mercati.

A ciò è finalizzato il criterio di cui alla lettera *f*), con il quale si tende al consolidamento, mediante revisione, dell'impianto legislativo e regolamentare vigente inerente ai cosiddetti «requisiti di sistema» (diritti, tasse, tariffe, corrispettivi, canoni), prevedendo l'emanazione di atti mirati alla piena e corretta applicazione dei medesimi da parte degli operatori, con particolare riguardo all'equa determinazione delle tariffe. Si intende che tale intervento dovrà essere coerente con il piano e la conseguente classificazione cui si riferiscono i criteri previsti nelle lettere *c*) e *d*).

6. Il rilievo economico del settore impone l'attribuzione dei compiti di regolazione economica – volti a promuovere la concorrenza, la trasparenza del mercato e la tutela degli utenti consumatori, ivi compresi quelli diretti a garantire un'equa e non discriminatoria assegnazione degli *slot*, anche ai fini di una efficiente gestione degli stessi – ad un soggetto indipendente dagli interessi regolati, che operi mediante un meccanismo di autofinanziamento a carico del mercato.

Nell'intento di perseguire tali scopi, il criterio di cui alla lettera *g*) prevede, a garanzia del massimo grado di indipendenza ed efficacia operativa, la riconduzione a soggetto pubblico di tali compiti di regolazione ivi

compresa la gestione degli *slot* (attualmente affidata ad un soggetto di natura privata).

7. Altra esigenza di rilievo è costituita dalla necessità di migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione dello spazio aereo nazionale, al fine di accrescerne sia la fruibilità interna sia la capacità di attrazione rispetto a spazi aerei limitrofi.

Si ritiene, quindi, opportuno perseguire:

– la razionalizzazione del sistema di separazione degli spazi aerei di competenza nazionale;

– la promozione di un sensibile incremento di efficienza della società di gestione dello spazio aereo – ENAV Spa – anche tramite la puntuale definizione delle dipendenze funzionali e la migliore definizione dei suoi compiti peculiari;

– la revisione del sistema di tariffazione, anche attraverso la sua modulazione in base ai costi sostenuti relativamente ai diversi aeroporti e tipi di aeromobile.

Ai primi due punti è finalizzato il criterio di cui alla lettera *h*), mentre i profili tariffari rientrano nel criterio di cui alla lettera *f*).

8. Si intende allineare la qualità del trasporto aereo agli *standard* comunitari, favorendo la crescita di una cultura sostanziale della qualità del servizio, che oltre ad assicurare la prioritaria tutela degli utenti, possa innescare prassi autoregolative nello sviluppo del trasporto aereo, capaci di premiare i comportamenti mirati all'incremento qualitativo dei livelli di servizio nel trasporto persone e merci.

Conseguentemente, il criterio di cui alla lettera *i*) prevede l'adozione dello specifico strumento regolamentare al fine di poter adottare, con la necessaria flessibilità, interventi normativi che introducano e promuovano la certificazione di qualità ed un correlato sistema premiale tariffario.

9. Al fine di garantire una corretta liberalizzazione del mercato tra vettori, si reputa

necessario, con il criterio di cui alla lettera *l*), procedere alla razionalizzazione del sistema di assegnazione dei diritti di traffico derivanti da accordi bilaterali stipulati dall'Italia, favorendone nel contempo l'effettivo utilizzo.

10. Per migliorare in concreto la mobilità dei cittadini in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, occorre assicurare, nel rispetto dell'attuale riparto di competenze e della pianificazione di settore, il necessario coordinamento delle azioni che vengono po-

ste in essere dallo Stato e dalle regioni attraverso l'erogazione di incentivi di varia natura.

Con il criterio di cui alla lettera *m*) si prevede, pertanto, l'individuazione di strumenti, normativi ed amministrativi, volti ad assicurare tale coordinamento, con particolare riferimento agli aiuti allo *start-up* e alle misure volte a favorire la «continuità territoriale».

L'articolo 3 prevede la clausola di salvaguardia per la finanza pubblica, in linea con le attuali contingenze di bilancio.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Nell'ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, con particolare riguardo alle materie della tutela della concorrenza, della sicurezza, dell'ordinamento civile e dell'organizzazione amministrativa centrale, nonché nell'ambito della competenza legislativa concorrente in materia di aeroporti, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto delle prerogative costituzionali delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, con particolare riguardo alle competenze in materia di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, garantendo altresì il necessario coordinamento con la normativa comunitaria ed internazionale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, per i beni e le attività culturali, della difesa, dell'interno, per gli affari regionali e le autonomie locali e delle infrastrutture, uno o più decreti legislativi di riforma della disciplina del trasporto aereo, delle relative disposizioni contenute nel codice della navigazione e dell'ulteriore normativa di settore.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, corredati di relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 2, della legge 5 agosto 1978, n. 468, sono sottoposti al parere delle competenti Commissioni parlamentari, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Decorsi trenta giorni dalla data di trasmissione, i decreti sono

emanati anche in mancanza del predetto parere.

3. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi e con le medesime procedure stabilite dai commi 1 e 2, possono essere emanate disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi stessi.

Art. 2.

1. La delega di cui all'articolo 1 è esercitata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridefinizione, fatte salve le attribuzioni dei Ministeri competenti, dei poteri di indirizzo, vigilanza e controllo del Ministero dei trasporti nel settore dell'aviazione civile;

b) riordino dell'assetto ordinamentale, amministrativo ed organizzativo dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), con riferimento alle funzioni ispettive, di regolazione tecnica, di controllo e certificazione, assicurandone l'indipendenza dagli interessi regolati. Ridefinizione delle modalità di esercizio del potere sanzionatorio dell'ENAC, da esercitare nel rispetto di procedure di garanzia e di previa contestazione degli addebiti e destinazione delle relative entrate da riassegnare ad un fondo speciale per iniziative e campagne in favore degli utenti consumatori gestito dal Ministero dei trasporti. Revisione e completamento del sistema sanzionatorio, secondo principi di gradualità, di proporzionalità e di adeguatezza nei confronti di gestori aeroportuali, prestatori di servizi di assistenza a terra, operatori e vettori aerei, fornitori di servizi di assistenza alla navigazione aerea, manutentori aeronautici;

c) previsione di un piano nazionale degli aeroporti mirato a garantire un ordinato e coordinato sviluppo del sistema aeroportuale nazionale e disciplina del rapporto del piano con gli altri atti di pianificazione esi-

stenti, nonché individuazione di strumenti regolamentari e amministrativi volti ad incentivare la creazione di sistemi aeroportuali anche coordinati, al fine di garantire una più razionale ed efficace distribuzione dei flussi di traffico aereo;

d) riordino dei criteri di cui all'articolo 698 del codice della navigazione per la classificazione degli aeroporti e dei sistemi aeroportuali nazionali, previa determinazione dei relativi criteri, tenendo conto della capacità aeroportuale, della specializzazione funzionale e del suo sviluppo compatibile con l'ambiente, delle interconnessioni con altre modalità di trasporto, nonché delle caratteristiche tecniche rilevate ai sensi della normativa ICAO (*International civil aviation organization*);

e) ridefinizione del procedimento di rilascio delle concessioni di gestione aeroportuale con particolare riferimento ai seguenti interventi:

1) riparto delle attribuzioni del Ministero dei trasporti e dell'ENAC, assicurando, in particolare, l'invarianza complessiva della spesa anche mediante il trasferimento di risorse in correlazione all'allocazione delle funzioni;

2) previsione di termini di durata differenziati per le concessioni e delle convenzioni ad esse accessorie, anche a seconda della tipologia di aeroporto e dei piani di investimento presentati dagli aspiranti concessionari, nonché di procedure concorsuali di collocamento sul mercato delle partecipazioni pubbliche;

3) valutazione preliminare dei piani di investimento e loro verifica periodica in corso di attuazione, individuando le ipotesi di decadenza dalla concessione in caso di inadempienza;

4) eventuale definizione di una disciplina transitoria in relazione alle concessioni in atto;

f) revisione della normativa in materia di diritti, tasse, tariffe aeroportuali, corrispet-

tivi, canoni di concessione secondo criteri di efficienza economica e di non discriminazione tariffaria;

g) attribuzione dei compiti di regolazione economica volti a promuovere la concorrenza, la trasparenza del mercato e la tutela degli utenti consumatori, ivi compresi quelli diretti a garantire un'equa e non discriminatoria assegnazione degli *slot*, anche ai fini di una efficiente gestione degli stessi, ad un soggetto indipendente dagli interessi regolati e operante con meccanismo di auto-finanziamento a carico del mercato;

h) individuazione ed attuazione di misure volte al miglioramento dell'efficienza della gestione dello spazio aereo anche attraverso la ridefinizione della natura, del ruolo e dei compiti di Enav Spa;

i) previsione di interventi regolamentari volti ad accrescere la qualità dei servizi resi all'utenza, prevedendo la certificazione di qualità e sistemi premiali tariffari;

l) razionalizzazione del sistema di ripartizione dei diritti di traffico derivanti da accordi bilaterali;

m) individuazione di misure volte a garantire il coordinamento di azioni di incentivazione per favorire la mobilità territoriale nel rispetto della pianificazione di settore.

Art. 3.

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri, anche in termini di minori entrate, a carico della finanza pubblica.

