



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori LUPO, SANTILLO, COLTORTI, DI GIROLAMO,
RICCIARDI e DESSÌ**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 LUGLIO 2018

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

ONOREVOLI SENATORI. - L'Italia è un Paese a forte vocazione turistica grazie a risorse come l'arte, la cultura, i paesaggi o l'enogastronomia. La presenza di una rete di scali aeroportuali efficiente rappresenta una condizione essenziale per la mobilità degli utenti e lo sviluppo economico del Paese.

A livello nazionale, il settore aeroportuale vale oggi il 3,6 per cento del PIL. In particolare, l'impatto complessivo dell'aviazione civile sulla nostra economia è pari a 70 miliardi di euro, 7 volte i ricavi dei vettori aerei. L'impatto diretto è di 18 miliardi, mentre quello indiretto arriva a 53 miliardi di euro. E le previsioni di crescita per il futuro prevedono di raggiungere 150 miliardi. A questi dati va aggiunto che ogni passeggero in media genera un indotto diretto di 85 euro e uno, indiretto, di ben 400 (tra pernottamenti, pasti, attività di intrattenimento e spostamenti), che vanno a creare un valore molto superiore al mero prezzo del biglietto. Ogni investimento realizzato nel trasporto aereo in Italia ha un effetto moltiplicatore pari a 1/7 sull'economia del Paese e genera benefici per l'intero settore e per l'indotto.

La crescita del trasporto aereo sulle rotte internazionali traina gli investimenti diretti esteri, come riportato anche dalla Cassa depositi e prestiti, secondo la quale ogni incremento di traffico del 10 per cento genera aumenti di investimenti dall'estero nell'ordine del 4,7 per cento. Il turismo mondiale presenta infatti tassi di crescita notevoli (+75 per cento negli ultimi quindici anni, +110 per cento per i Paesi emergenti) e l'Italia presenta il capitale di base necessario ad intercettare quote importanti. Ma per cogliere questa opportunità è imprescindibile

un miglioramento quantitativo e qualitativo della connettività aeroportuale.

Gli aeroporti italiani sono circa 120, alcuni di derivazione militare, adibiti al traffico civile, altri nati senza una adeguata pianificazione che segua reali interessi nazionali e che soddisfi effettivi bacini d'utenza.

Il nostro Paese è pieno di «cattedrali nel deserto» aeroportuali, cioè di infrastrutture che non dispongono di alcun collegamento intermodale (strade, porti, ferrovie). Inoltre, soprattutto nelle regioni del sud Italia, non esiste un sistema di trasporto alternativo: viaggiare in aereo, per molti, resta il solo modo per spostarsi da una parte all'altra del Paese.

Il settore del trasporto aereo versa oggi in una condizione di fragilità e la sua riorganizzazione e valorizzazione costituiscono un requisito determinante per lo sviluppo dei vettori sul territorio nazionale.

L'inadeguatezza del sistema giuridico italiano e la lentezza dei processi limitano l'accesso delle avio-linee italiane a finanziamenti internazionali più competitivi. Il finanziamento di aerei richiede un sistema di diritti e di garanzie a favore della finanziatrice o della società di *leasing*, tra cui la possibilità per il creditore di recuperare rapidamente il possesso del bene gravato di garanzia a suo favore. Pertanto, questo disegno di legge, tra l'altro, propone di adeguare la disciplina italiana sulla cancellazione degli aeromobili agli *standard* e alle procedure europee che, essendo più brevi e di conseguenza più attrattive per le operazioni di registrazione e di compravendita di aeromobili, favoriscono investimenti e maggiori garanzie per i creditori.

A differenza di ciò che avviene negli stati europei, gli scali maggiori, più profittevoli e considerati veri e propri *asset* strategici per il sistema-Paese, sono gestiti da privati, mentre invece gli aeroporti minori sono rimasti a carico dello Stato.

Occorre per di più evidenziare che le concessioni che riguardano gli aeroporti sono quarantennali e molti degli scali italiani hanno scadenze intorno al 2040.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha rilevato che gran parte delle concessioni non sono state assegnate con procedura concorsuale - come previsto dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 - affermando: «Tuttavia, non è stata esperita alcuna procedura ad evidenza pubblica per quelle concessioni che sono state assegnate in quanto, secondo la norma transitoria, non si applica la disciplina dell'art. 704 del Codice della Navigazione alle concessioni già rilasciate». Il citato articolo dispone infatti che le assegnazioni delle concessioni avvengano con procedura di gara ad evidenza pubblica secondo le norme europee, con forme adeguate di pubblicità.

Il nostro Paese, a differenza di altri Stati europei, ha rinunciato ad un sistema di trasporto *hub and spokes* (perno e raggi) che prevede di far arrivare i passeggeri in un grande scalo dal quale ripartire per gli aeroporti periferici (e viceversa). Oggi si predilige invece il *point to point*, che consiste nel trasportare i viaggiatori da un aeroporto periferico all'altro senza transitare da uno scalo di maggiore importanza. Questo cambio di paradigma nel trasporto aereo è stato reso possibile anche dall'avvento delle compagnie di trasporto aereo così dette *low-cost*, che hanno consentito a molte più persone di viaggiare in aereo, hanno conquistato quote consistenti di mercato e capitalizzato alcune lacune nella normativa europea, che consentono loro di avere un regime fiscale agevolato.

Infatti, il regolamento (CE) n.1008/2008, rispetto alla Convenzione di Chicago che regola il sistema del trasporto aereo mondiale, ha istituito quattro nuove libertà dell'aria per le sole imprese di trasporto aereo dei Paesi membri dell'Unione europea. Il medesimo ha consentito, tra l'altro, che i vettori europei possano operare in Italia senza l'obbligo di stabilire nel nostro Paese una sede secondaria o una rappresentanza stabile. Questo ha determinato svantaggi competitivi a danno del vettore aereo nazionale e ha ridotto la tutela normativa dei passeggeri-consumatori italiani che si rivolgono a vettori i quali, pur abilitati ad operare in Italia, applicano regole diverse.

Tra gli Stati europei, l'Italia è il Paese in cui le compagnie *low-cost* hanno raggiunto le quote di mercato più elevate nel trasporto aereo di linea. La causa di una penetrazione così elevata dei vettori *low-cost* è duplice: da un lato è un effetto della liberalizzazione europea, dall'altro l'assenza in Italia di un vettore di bandiera di dimensioni significative, in grado di accrescere la sua offerta in un momento di crescita del mercato.

Inoltre, le cosiddette *low-cost* hanno alterato il rapporto tradizionale tra operatore aereo e gestore aeroportuale. In alcuni scali, infatti, le compagnie aeree in questione si trovano in una posizione di forza, poiché si stabiliscono con la maggior parte degli aerei su un dato aeroporto, costringendo il gestore aeroportuale ad investire somme consistenti in infrastrutture, uomini e mezzi. Questi investimenti richiedono del tempo per essere ammortizzati. Se durante questo periodo la compagnia aerea minaccia di abbandonare lo scalo a meno di non ricevere uno sconto sulle tariffe aeroportuali, il gestore si trova di fronte a due alternative: la prima è quella di abbassare le tariffe, rischiando di non essere più in attivo; la seconda è quella di scegliere una forma di finanziamento occulto che, partendo dai fondi regionali, arriva

nelle casse della compagnia sotto forma di *co-marketing*.

Questa pratica è stata messa sotto osservazione dalla magistratura, la quale ha avuto da eccepire rispetto a delle procedure messe in atto dalla regione Puglia, dalla regione Abruzzo e ora anche dallo scalo di Trapani. Aeroporti che non si sono piegati a questa forma sofisticata di pressione sono falliti come nel caso di Forlì.

Nell'ultimo decennio sempre più compagnie aeree italiane sono state costrette a ricorrere a procedure di insolvenza o hanno cessato la propria attività di volo (Gandalf Airlines, Minerva Airlines, Cargoitalia, Alpi Eagles, Meridiana, eccetera) nonostante un'acclarata espansione del mercato del trasporto aereo che ha fatto registrare un incremento di circa il 5 per cento dal 2015 al 2016. La gran parte di questo incremento risulta appannaggio delle compagnie *low-cost* che hanno realizzato da tempo la dismissione di alcune linee di corto raggio, concentrandosi invece sul presidio di altre linee che potessero garantire flussi di alimentazione verso i propri *hub*, a favore dei più remunerativi voli di lungo raggio.

Il lungo raggio presenta infatti la peculiarità di risentire di un minor livello di liberalizzazione e quindi di concorrenza. Ciò lo porta a essere più redditizio e più attrattivo per le compagnie così dette *Major* e si sviluppa dagli *hub* che sono gli aeroporti-base per compagnie di bandiera.

I benefici dell'espansione del mercato del trasporto aereo italiano vengono assorbiti e sfruttati da compagnie straniere e gran parte di questa fuga di proventi è foraggiata da contributi palesi od occulti erogati da aeroporti o enti locali italiani a favore delle compagnie *low-cost*.

Inoltre, le varie crisi del vettore nazionale italiano dimostrano come siano necessari urgenti interventi relativi a un'adeguata offerta dei servizi a copertura del territorio, ai livelli occupazionali, alla necessità di un con-

tratto collettivo nazionale per il personale aereo-navigante operante in Italia.

Riguardo alla tutela dei passeggeri, il presente disegno di legge introduce, tra l'altro, la definizione di un meccanismo maggiormente favorevole per gli utenti, che potranno veder riconosciuti i propri diritti senza ricorrere necessariamente all'autorità giudiziaria ordinaria, determinando così una riduzione del contenzioso e, conseguentemente, dei relativi tempi e costi.

Il recente piano nazionale aeroportuale tenta di razionalizzare il sistema aeroportuale, in modo da renderlo più efficiente e meno oneroso per il Paese, ma mostra alcune lacune. Impone ad ogni singolo gestore aeroportuale (sia pubblico che privato) di dimostrare un equilibrio di bilancio e questo requisito, seppur razionale, rischia di creare una condizione in cui, nel prossimo futuro, alcuni aeroporti non avranno l'autonomia finanziaria né la robustezza patrimoniale per adeguarsi ai requisiti imposti dalla norma.

Il piano aeroporti infatti deve rispettare le linee guida poste dal regolamento (UE) n. 1315/2013 che individua alcuni aeroporti strategici in Europa e in particolare in Italia (per un totale di 11 aeroporti).

Il trasporto aereo non riguarda soltanto i grandi aerei di linea, ma anche i voli cargo (che trasportano solo merce). Il nostro è un Paese manifatturiero e quindi la movimentazione delle merci rappresenta un volano per il nostro *export*. Si possono identificare delle aree geografiche dove dei *clutter* industriali possono utilizzare aeroporti periferici, risparmiando molte delle spese di trasporto.

Il volume di traffico sviluppato nel cargo via aerea è circa un quarto di quello tedesco. L'aeroporto con più movimentazioni è Malpensa con circa 550.000 tonnellate, seguito da Roma Fiumicino con circa un terzo di quel volume. Se confrontiamo questi numeri con la merce che si muove con la nave ci rendiamo conto della differenza: i porti di

Genova e Trieste sviluppano ciascuno circa 40 milioni di tonnellate.

Un terzo settore interessante che si può sviluppare negli aeroporti periferici è l'insieme dei velivoli dell'aviazione generale e del VDS (volo da diporto e sportivo). Si stima che in Europa vi siano circa 200.000 velivoli VDS. In Italia la flotta stimata è di circa 12.000 macchine, che alimentano un turismo aviatorio che può concentrarsi negli aeroporti periferici. I costi di manutenzione di aeroporti adibiti ad aerei di questo tipo sono ridotti, poiché potrebbero operare dall'alba al tramonto, non necessitano di strumentazione sofisticata, hanno dei servizi ridotti, eccetera. Possono però rappresentare un volano turistico per le località adiacenti.

Inoltre c'è un tipo di aviazione di tipo pubblico come quello della protezione civile, del servizio anti-incendio, della Polizia, che può essere dislocato in aeroporti periferici che permettono anche di essere più efficienti, non risentendo della congestione dei grandi aeroporti.

Una soluzione al problema degli aeroporti in perdita potrebbe essere quella di mutuare il modello spagnolo che vede l'AENA, la società che gestisce tutti gli aeroporti spagnoli, in modo che i profitti degli uni vadano a coprire le perdite degli altri. Tra l'altro i piccoli aeroporti non dovrebbero subire l'abuso di posizione dominante che oggi hanno alcune *low-cost* nel determinare le tariffe e talvolta il fallimento stesso del gestore aeroportuale.

Inoltre, da circa un decennio, il sistema del trasporto aereo è sottoposto a nuove dinamiche di competizione: servizi ad alta velocità ferroviaria sempre più concorrenziali, tra le regioni del nord Italia e Roma, che richiedono nuovi modelli organizzativi relativamente a intermodalità, servizi accessori, flotta, eccetera; vettori mediorientali in grado di avviare politiche di sviluppo rilevanti e in grado di ridurre le aspettative di

sviluppo degli *hub* nazionali; inasprimento della difficoltà nel gestire una domanda sempre più stagionale; grande frammentazione dovuta all'eccessivo numero di aeroporti sul territorio italiano; eccesso di permeabilità alle compagnie straniere; la mancanza, da oltre vent'anni, di un contratto collettivo nazionale per il personale aereo navigante operante in Italia che ha provocato un forte precarizzazione del lavoro, con notevoli *dumping* contrattuali e sociali, e che hanno favorito milionari profitti delle compagnie *low-cost*.

Il settore del trasporto aereo, tra l'altro, impatta fortemente sull'ambiente non soltanto perché inquina attraverso le emissioni nell'aria, ma anche perché genera una elevata quantità di rifiuti. Occorre, infatti, considerare che a bordo degli aeromobili non si procede alla differenziazione dei rifiuti, con la conseguenza drammatica che le matrici ambientali vengono costantemente inquinate senza alcun criterio. Una riforma seria e al passo con i tempi non può mancare di uno dei più importanti *step* riguardanti la tutela dell'ambiente e la gestione dei rifiuti a bordo degli aeroplani. Pertanto tale disegno di legge prevede di adottare disposizioni volte a incentivare e regolare la differenziazione della raccolta dei rifiuti sugli aeromobili includendo anche quelli dei vettori in solo transito.

La ricognizione, il coordinamento e l'integrazione delle disposizioni legislative vigenti in materia di trasporto aereo è quanto mai necessaria.

Il presente disegno di legge si propone di dare una delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo secondo criteri che mostrano una visione d'insieme degli assetti regolatori, tariffari e gestionali dell'industria, in modo da evitare che la somma di interventi non coordinati possano compromettere lo sviluppo economico del nostro Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo, anche mediante la redazione di testi unici.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) ridefinire la classificazione degli aeroporti presenti sul territorio nazionale con l'attribuzione a ciascuno di essi della valenza nazionale, regionale o locale e della connessa specializzazione funzionale;

b) prevedere misure di incentivazione volte a favorire la creazione di sistemi aeroportuali coordinati, al fine di garantire una più razionale ed efficace distribuzione dei flussi di traffico aereo;

c) potenziare gli interventi finalizzati a garantire una più efficace intermodalità dei sistemi di trasporto, quale fattore di competitività delle imprese e del territorio;

d) definire i criteri per il riordino dell'assetto amministrativo ed organizzativo dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e per la distribuzione delle competenze tra l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti, con particolare riguardo all'accesso alle infrastrutture e ai servizi accessori;

e) provvedere al riordino delle disposizioni contenute nel codice della navigazione in relazione alle procedure di registrazione e cancellazione degli aeromobili dal Registro nazionale aeronautico;

f) definire procedure efficaci e trasparenti, basate su criteri di valutazione tecnica ed economica, ai fini del rilascio dei titoli abilitatori ad operare come vettore;

g) ridefinire il sistema sanzionatorio, con particolare riferimento ai procedimenti di irrogazione e di riscossione degli incentivi, tenendo conto dei principi di gradualità, proporzionalità e adeguatezza;

h) ridefinire il sistema delle concessioni aeroportuali, con particolare riferimento alla natura e ai tempi di durata delle medesime concessioni e alla sostenibilità ambientale;

i) definire un sistema di valutazione preliminare dei piani di investimento presentati dalle società di gestione e di verifica periodica in corso di attuazione;

l) prevedere una disciplina in materia di tariffazione tale da garantire il rispetto dei principi di congruità, trasparenza e non discriminazione;

m) ridefinire il sistema di tariffazione, tenuto conto della valutazione dei costi sostenuti per gli aeroporti e per i tipi di aeromobili;

n) razionalizzare il sistema di separazione degli spazi aerei;

o) razionalizzare il sistema dei diritti derivanti da accordi bilaterali, prevedendo disposizioni per l'accesso al mercato italiano volte a disciplinare lo stabilimento delle imprese e specifiche condizioni di reciprocità per i sistemi aeroportuali;

p) definire requisiti e *standard* minimi di tutela sulla base dei contratti di settore, al fine di produrre effetti ulteriori rispetto a quelli previsti dal diritto comune dei contratti relativamente ai vettori italiani e stranieri operanti su territorio nazionale italiano;

q) al fine di contrastare forme diffuse di precariato, prevedere il rafforzamento degli strumenti di controllo nonché specifiche misure volte a disincentivare l'applicazione da parte dei vettori di contratti di lavoro non conformi alla normativa italiana nonché l'utilizzo di forme contrattuali a termine;

r) introdurre disposizioni volte a incentivare la raccolta differenziata sugli aeromobili, anche per i vettori che transitano sul nostro territorio;

s) prevedere misure volte a garantire la tutela della salute dei lavoratori e il riconoscimento delle mansioni del personale navigante del trasporto aereo come lavoro usurante;

t) definire un sistema di analisi e monitoraggio relativo agli effetti dei diritti di traffico e delle autorizzazioni sui livelli occupazionali;

u) definire un sistema efficiente di informazione ai passeggeri, al fine di favorire l'adeguamento delle disposizioni nazionali alla normativa europea e internazionale e di tutelare la qualità dei servizi a beneficio degli utenti, anche adottando il relativo sistema sanzionatorio;

v) adottare strumenti finalizzati a garantire un'effettiva tutela degli utenti, anche mediante l'adozione di meccanismi di certificazione delle compagnie aeree basati sulle *performance* raggiunte nel medesimo ambito;

z) prevedere meccanismi di devoluzione delle controversie alternativi rispetto al ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria, anche al fine di contenere il numero di contenziosi instaurati dai passeggeri per il riconoscimento dei propri diritti;

aa) prevedere un sistema sanzionatorio connesso agli inadempimenti relativi alle *Flight Time Limitations* (FTL).

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 provvedono altresì alla semplificazione normativa delle materie oggetto della presente legge, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare,

aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

b) verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'Unione europea in materia;

c) adeguamento alla giurisprudenza costituzionale e dell'Unione europea;

d) indicazione esplicita delle norme abrogate.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico, dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali, previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, che è reso entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascun decreto, e del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

5. Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, con atto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono individuate forme di consultazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, nonché delle associazioni di consumatori riconosciute.

6. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, accompagnati dall'analisi tecnico-normativa, dall'analisi dell'impatto della regolamentazione e dalla relazione tecnica per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Ciascuna Commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi, indicando specificatamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai principi e ai criteri direttivi di cui alla presente legge. Il Governo, tenuto conto dei pareri di cui al comma 4 e dei pareri di cui al presente comma, entro quarantacinque giorni

dalla data di espressione del parere parlamentare, ritrasmette alle Camere, con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni, i testi per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro venti giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

7. Dall'adozione dei decreti legislativi in attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

8. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può adottare, ai sensi dei commi da 1 a 7, disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che individua le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.

€ 1,00