



**AUDIZIONE**  
**ASSAEROPORTI**

**presso la 8<sup>a</sup> Commissione Lavori pubblici**  
**Senato della Repubblica**

**Disegno di legge n. 727**

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

Roma, 13.03.2019



Gentile Presidente,

Assaeroporti desidera ringraziare Lei e i membri di codesta rispettabile Commissione per aver accolto la nostra richiesta di audizione in ordine al disegno di legge A.S. 727 avente ad oggetto “Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo”. La nostra Associazione riunisce 33 società di gestione aeroportuale per un totale di 42 aeroporti, che complessivamente movimentano il 99,9% del volume di traffico complessivo del sistema aeroportuale nazionale. Ci auguriamo pertanto di poter fornire in questa autorevole sede utili spunti di riflessione in materia di trasporto aereo e, più nello specifico, sulle tematiche di maggior attinenza con il settore aeroportuale.

Da quanto apprendiamo, il disegno di legge oggetto della presente audizione si propone di «dare una delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di trasporto aereo». A tal riguardo, siamo convinti che il nostro settore abbia bisogno di un processo di razionalizzazione, coordinamento ed armonizzazione del quadro normativo vigente, tuttavia la numerosità, ampiezza e complessità delle tematiche oggetto della delega richiedono tempi di attuazione che appaiono difficilmente conciliabili con le tempistiche sottese al provvedimento in esame. A tal proposito, il DDL prevede infatti che:

- entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, il Governo trasmetta gli schemi dei decreti legislativi alle Camere, al Consiglio di Stato e alla Conferenza Unificata per i relativi pareri;
- entro 30 giorni dalla data di assegnazione, ciascuna Commissione parlamentare competente per materia e per i profili finanziari esprima il proprio parere;
- entro 45 giorni dalla data di espressione del parere parlamentare, il Governo, tenuto conto dei pareri delle Commissioni parlamentari, del Consiglio di Stato e della Conferenza Unificata, ritrasmetta alle Camere i testi per il parere definitivo;
- entro 20 giorni dalla data di assegnazione, le Commissioni parlamentari competenti per materia debbano esprimere il parere definitivo; decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati;
- entro due anni dall’entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo possa adottare disposizioni integrative o correttive.

Come detto, un processo di riforma ambizioso come quello in esame non può prescindere, a nostro avviso, da un’attenta ed approfondita analisi preliminare conoscitiva del settore, finalizzata ad individuare in maniera puntuale le aree di miglioramento e le priorità di intervento, vagliando le possibili soluzioni ed esaminandone l’impatto, in una visione orientata al futuro, sui diversi soggetti della filiera del trasporto aereo. Ricognizione, ad oggi, non ancora effettuata e per la quale Assaeroporti si rende disponibile ad offrire il proprio contributo di esperienza e professionalità.

In tale contesto, come meglio si rappresenterà nella presente relazione, diversi sono i passaggi del DDL che non paiono sufficientemente chiari all’interprete e che, anzi, risultano talvolta di tenore contraddittorio. Rileviamo preliminarmente, pertanto, come il presente provvedimento, quantomeno con riferimento ad alcuni degli obiettivi che esso si prefigge di raggiungere, sembri

difettare di alcuni requisiti alla base di una legge delega, segnatamente della necessaria individuazione di principi e criteri direttivi chiari ed univoci.

Ciò premesso, vorremmo cogliere l'occasione di questa audizione – prima ancora che per esprimere le nostre considerazioni in ordine alle specifiche deleghe contenute nel DDL – per porre l'attenzione su alcuni elementi cardine del settore in cui operano le società di gestione nostre associate, tanto a livello nazionale, quanto a livello comunitario. Riteniamo che tali aspetti siano necessari per un corretto inquadramento del nostro settore, soprattutto nell'ottica di un disegno di riforma che possa contribuire a rendere ancor più competitivo il sistema aeroportuale italiano.

\* \*  
\*

Per quanto concerne il traffico aereo, il settore aeroportuale italiano nel 2018 ha movimentato complessivamente oltre 185 milioni di passeggeri, registrando un incremento del 5,9% rispetto al 2017, confermandosi il quarto mercato europeo dell'aviazione dopo Regno Unito, Spagna e Germania e superando per il secondo anno consecutivo la Francia. Focalizzando l'attenzione sui primi 5 mercati europei dell'aviazione, si osserva come il tasso di crescita del trasporto aereo nel nostro Paese sia superiore rispetto a quelli registrati nei principali mercati UE, a conferma dell'appetibilità del mercato italiano per i viaggiatori europei e internazionali.

Anche in termini di tasso di crescita della connettività, l'Italia si posiziona ai primi posti tra i principali mercati UE dell'aviazione. Nel decennio 2008-2018, infatti, la connettività aerea nel nostro Paese è cresciuta del 25,4%, a fronte di una crescita del 27,8% in Spagna, del 23,3% in Germania, del 19,9% nel Regno Unito e del 15,7% in Francia.<sup>1</sup>

Nei prossimi anni la domanda di trasporto aereo è prevista in ulteriore crescita, con un raddoppio dei passeggeri mondiali nei successivi due decenni. Ciò significherà, per il nostro Paese, un incremento del volume di passeggeri dagli attuali 185,7 milioni agli oltre 300 milioni previsti nel 2035. Un settore, quindi, in forte espansione, assolutamente strategico per l'economia nazionale e comunitaria, connotato - per utilizzare le parole del CENSIS - da una spiccata resilienza e capacità di reagire a momenti di crisi.

Confrontando il panorama aeroportuale nazionale con quello dei principali mercati europei dell'aviazione, emerge, secondo i dati Eurostat, che in Italia si contano 35 aeroporti con traffico superiore a 15.000 passeggeri, contro i 43 nel Regno Unito, i 38 in Spagna, i 41 in Germania e i 62 in Francia. Il numero di scali presenti in Italia, dunque, si pone in linea con quanto si osserva nei principali Paesi UE.<sup>2</sup>

\* \*  
\*

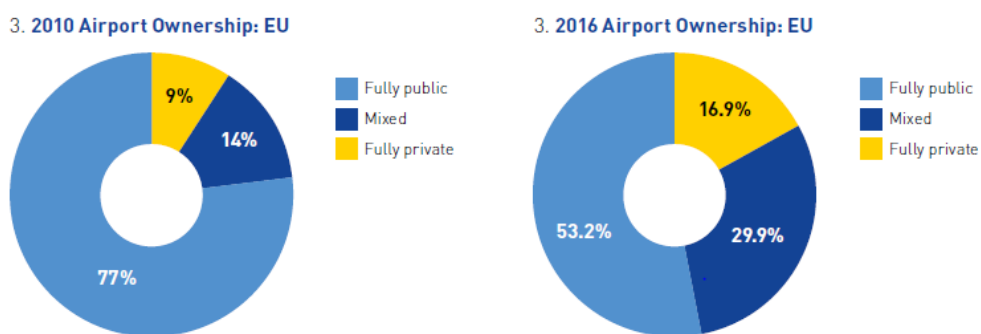
---

<sup>1</sup> ACI Europe (2018), *Airport Industry Connectivity Report 2018* ([Scarica](#))

<sup>2</sup> I 120 scali citati nel disegno di legge includono - verosimilmente - anche le aviosuperfici e gli aeroporti di aviazione generale che, a nostro avviso, meritano una trattazione distinta, considerata la loro diversa natura funzione rispetto a quella degli aeroporti aperti al traffico aereo commerciale.

Per quanto concerne l'**ownership** delle società di gestione aeroportuale, nel mercato italiano si osservano aeroporti a totale/prevalente partecipazione privata e aeroporti a totale/prevalente partecipazione pubblica. Anche a livello comunitario non esiste un modello prevalente. Il rapporto *"The Ownership of Europe's Airports"*, pubblicato periodicamente da ACI Europe - l'Associazione europea dei gestori aeroportuali - evidenzia infatti come in UE vi siano 3 scenari possibili, essendovi Paesi in cui tutti gli aeroporti sono completamente di proprietà pubblica, altri che hanno tutti gli aeroporti privati, ed, infine, Stati che adottano modelli misti, con la presenza di capitale sia pubblico che privato.<sup>3</sup>

In tale contesto, pur non rinvenendosi a livello comunitario un modello prevalente, assistiamo, negli ultimi anni, al graduale incremento del numero di aeroporti con partecipazione totalmente privata o mista, e alla contestuale riduzione del numero di aeroporti con partecipazione totalmente pubblica (si veda figura successiva).



Fonte: ACI Europe (2017), *The Ownership of Europe's Airports 2016*

A tal ultimo riguardo, citiamo il caso della società di gestione degli aeroporti spagnoli, AENA S.A., il cui capitale, interamente sottoscritto dallo Stato spagnolo sino al 2014, è oggi detenuto, a seguito della quotazione in borsa della società, per il 51% da soci pubblici e per il restante 49% da investitori privati.

Anche in Portogallo, nel 2012, è stato avviato un processo di privatizzazione che ha portato il Governo portoghese a cedere al gruppo francese Vinci l'intero capitale della società ANA, che gestisce i maggiori aeroporti del Paese (Lisbona, Porto, Faro, Ponta Delgada, Santa Maria e Horta).

Ancora, è di qualche settimana fa la notizia che anche lo Stato francese intende avviare un processo di privatizzazione di *Group AdP*, che gestisce i 3 scali di Parigi (Charles de Gaulle, Orly e Le Bourget) e 10 scali regionali francesi.

\* \*  
\*

Per quanto concerne i **modelli gestionali**, osserviamo come in Italia, così come in Francia, Germania e Regno Unito, il legislatore abbia affidato la gestione dei singoli aeroporti a società di

<sup>3</sup> ACI Europe (2017), *The Ownership of Europe's Airports 2016*, figura 7 ([Scarica](#)).

capitali (attraverso lo strumento della concessione o della licenza, a seconda del quadro normativo nazionale), mentre in Spagna si è optato per un gestore unico.

Riteniamo evidente l'assoluta impossibilità di replicare il modello spagnolo del gestore unico nell'ordinamento nazionale che, oltre venti anni fa, ha avviato un articolato processo normativo (cfr. art. 10, comma 13, legge n. 537/1993) teso alla costituzione di *"apposite società di capitale per la gestione dei servizi e per la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti"* oggi compiutamente definito.

Ciò nonostante, riteniamo che il modello spagnolo di AENA, richiamato nella relazione di accompagnamento del DDL in esame, basato su un approccio di "aeroporti in rete", possa comunque fornire degli utili spunti di riflessione per il nostro Paese per superare situazioni di inefficienza e consentire una crescita integrata degli scali, perseguendo possibili specializzazioni degli stessi e sinergie commerciali finalizzate al miglior utilizzo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali.

Sul punto delle reti aeroportuali torneremo in seguito, nell'ambito delle valutazioni sull'articolato del DDL in esame.

\* \*  
\*

Un importante fenomeno che riscontriamo sia a livello nazionale sia a livello europeo è **l'incremento della pressione competitiva** all'interno di ciascun livello della filiera del trasporto aereo; concorrenza che si registra non solo tra vettori aerei, come conseguenza della liberalizzazione del mercato, ma anche tra gestori aeroportuali, sia a livello locale (tra aeroporti che servono la stessa *catchment area*), che a livello comunitario (tra aeroporti europei che, ad esempio, servono destinazioni turistiche), ma anche sul traffico di connessione (tra aeroporti *hub*, europei e non).

Questa tendenza è stata riconosciuta dalla stessa Commissione europea che, già nel 2014, ha osservato che: *"Attualmente si registra una effettiva e crescente competizione tra gli scali europei, dovuta alla liberalizzazione delle rotte e alla privatizzazione degli aeroporti. I principali scali europei competono tra di loro per il traffico point-to-point e per i passeggeri in transito, al fine di ampliare il portafoglio di rotte/compagnie e ridurre la dipendenza dagli hub carriers"*.<sup>4</sup>

Il fenomeno della competizione tra aeroporti è stato di recente oggetto di analisi nell'ambito di vari studi, tra cui citiamo quelli condotti da Oxera<sup>5</sup> e ICCSAI<sup>6</sup> a livello, rispettivamente, europeo e nazionale.

---

<sup>4</sup> EC Competition Policy Brief (Issue 2, 2014),  
[http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/002\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/cpb/2014/002_en.pdf)

<sup>5</sup> Si veda *"The competitive edge: Airports in Europe"* ([Scarica](#)) e *"The Continuing Development of Airport Competition in Europe"* ([Scarica](#)).

<sup>6</sup> Si veda la pubblicazione *"Competitività del settore aeroportuale italiano"*, allegata alla presente relazione.

Nello specifico, l'analisi condotta da ICCSAI sul mercato italiano ha messo in evidenza come il contesto competitivo rilevante per il sistema aeroportuale nazionale sia sempre più quello europeo o, in taluni casi, addirittura globale.

Gli aeroporti italiani si trovano infatti a competere per: attrarre i passeggeri in partenza/arrivo dagli scali nazionali, tenuto conto sia della competizione sulle *catchment area* sia della crescente sovrapposizione dell'offerta; attrarre servizi di vettori che sempre meno sono legati al solo mercato italiano; svolgere il ruolo di *hub* nei flussi intercontinentali, trovandosi a competere non solo con altri *hub* europei, ma anche con quelli extra-europei; attrarre flussi cargo e svolgere il ruolo di *base/hub*, in particolare per gli operatori logistici integrati.

Appare fondamentale, in questo contesto, che gli aeroporti del nostro Paese non perdano l'occasione di stimolare e intercettare i flussi di traffico internazionale.

Le rotte del turismo non si attivano né si presidiano senza strategie di carattere previsionale sui Paesi e sui flussi, senza infrastrutture adeguate – sotto il profilo quantitativo e qualitativo – alla domanda che ci si prefigge di intercettare, senza politiche fiscali non punitive, senza una riduzione del carico burocratico e, in generale, senza un buon presidio della variabile tempo.

\* \*  
\*

Nell'attuale contesto fortemente competitivo del mercato del trasporto aereo, tra i fattori che rivestono un ruolo essenziale vi è senza dubbio quello legato all'offerta di servizi con livelli di qualità sempre maggiori e sempre più rispondenti alle concrete esigenze dei viaggiatori. Proprio tale aspetto è stato particolarmente attenzionato dagli aeroporti italiani che, negli ultimi anni, hanno investito significative risorse umane ed economiche, riuscendo a soddisfare in modo sempre più evidente le esigenze dei passeggeri, come dimostrato dai risultati ottenuti nelle più importanti classifiche europee e mondiali.

Segnaliamo, a titolo esemplificativo, che gli aeroporti nazionali aderenti al prestigioso programma internazionale denominato *Airport Service Quality (ASQ)* – gestito da *Airports Council International (ACI)* e teso a monitorare, attraverso interviste ai passeggeri, la qualità dei servizi erogati in oltre 300 aeroporti in tutto il mondo – hanno registrato negli ultimi anni incrementi significativi dei punteggi ottenuti in relazione ai diversi indicatori di *performance*.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Di recente, l'aeroporto Leonardo da Vinci di Fiumicino si è aggiudicato, per il secondo anno consecutivo, il prestigioso premio «*Airport Service Quality (ASQ) Customer Experience Award*» come miglior scalo in Europa tra quelli con più di 40 milioni di passeggeri.

Numerosi sono, inoltre, gli scali nazionali che hanno conseguito l'importante riconoscimento internazionale «*ACI Europe Best Airport Award*», premio attribuito da una giuria di autorevoli esperti indipendenti del settore *aviation*, tra cui rappresentanti della Commissione europea, di Eurocontrol, della Conferenza europea dell'aviazione civile (ECAC) e della *European Travel Commission*.

L'edizione 2018 ha visto protagonisti l'aeroporto di Fiumicino, che si è classificato al primo posto nella categoria di aeroporti con più di 25 milioni di passeggeri - a cui appartengono i 20 principali aeroporti monitorati in Europa - e quello di Torino, a cui è stato assegnato il premio con menzione speciale di "*highly commended*" tra gli scali

\* \*  
\*

Nel panorama europeo, oltre al possibile utilizzo del modello delle reti aeroportuali, il principale strumento utilizzato per far fronte alle esigenze degli aeroporti minori è, ad oggi, rappresentato dal ricorso ad un sistema di **aiuti di stato** ritenuti compatibili con il funzionamento del mercato interno.

A tal proposito, la Commissione europea, nei propri *“Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree”*, rileva come *«gli aiuti di Stato poss[a]no, a determinate condizioni, correggere le lacune del mercato, migliorandone il funzionamento e rafforzando la competitività. Inoltre, quando il funzionamento dei mercati, seppur efficiente, è ritenuto insoddisfacente sotto il profilo della politica di coesione, gli aiuti di Stato possono essere utilizzati per ottenere risultati più auspicabili e più equi [...]. L’applicazione delle norme sugli aiuti di Stato ai settori aeroportuale e del trasporto aereo rientra negli sforzi della Commissione diretti a migliorare la competitività e il potenziale di crescita dei settori unionali aeroportuale e delle compagnie aeree. Il principio della parità di condizioni tra gli aeroporti e le compagnie aeree all’interno dell’Unione è di fondamentale importanza ai fini di tali obiettivi, nonché per l’intero mercato interno. Allo stesso tempo, gli aeroporti regionali possono svolgere un ruolo importante per lo sviluppo locale e l’accessibilità di determinate regioni, in particolare in un contesto in cui le previsioni di traffico delineano un quadro di sviluppo positivo del trasporto aereo unionale»*.

Nel nostro Paese, lo strumento dell’aiuto di Stato nel settore aeroportuale, finora, è stato gestito attraverso la notifica alla Commissione di aiuti individuali (ossia finanziamenti concessi da un singolo ente pubblico, ad esempio la Regione, al un singolo aeroporto), con un enorme aggravio di costi amministrativi, sia per le autorità italiane sia per la Commissione, nonché con un elevato rischio di misure non coordinate.

Sul tema, tenendo conto anche di quanto espressamente indicato nei citati Orientamenti circa la preferenza della Commissione per la notifica di “regimi quadro di aiuto”, piuttosto che misure individuali per ogni aeroporto, rappresentiamo l’esigenza che anche l’Italia, in linea con l’approccio seguito da altri Paesi europei, quali la Francia, individui degli appositi regimi quadro, in grado non solo di ridurre gli oneri in capo alle amministrazioni competenti, ma anche di consentire una pianificazione “coordinata” degli aiuti concessi. L’adozione di tali regimi non richiederebbe alcuna modifica del quadro normativo vigente, e confermiamo fin da subito la disponibilità a fornire il nostro contributo ove si ritenesse di approfondire la tematica nell’ambito di un apposito tavolo tecnico.

---

con traffico fino ai 5 milioni di passeggeri. Nell’edizione 2017 si sono distinti l’aeroporto di Napoli, che ha ottenuto il premio di miglior aeroporto europeo nella categoria 5-10 milioni di passeggeri, e l’aeroporto di Olbia, che ha ricevuto il premio con menzione speciale di *“highly commended”* tra gli scali con traffico fino ai 5 milioni di passeggeri. L’edizione 2015 ha attribuito il prestigioso premio all’aeroporto di Malpensa, che si è classificato al primo posto nella categoria 10-15 milioni di passeggeri.



Rimanendo in tema di piccoli aeroporti, la proposta contenuta nel DDL di destinarli alle attività di VDS (volo da diporto sportivo), nonché all'aviazione con finalità di interesse pubblico (quali la protezione civile, il servizio anti-incendio, etc.), è suscettibile di essere approfondita e, se del caso, sviluppata. Riteniamo di dover segnalare sin d'ora, tuttavia, che se, da un lato, tale proposta consentirebbe di ridurre il congestionamento dei grandi aeroporti, dall'altro deve essere tenuto in debita considerazione che tali attività impongono alle società che gestiscono tali scali oneri (in termini di presidio, usura della pista, etc.) che devono necessariamente trovare congrua remunerazione.

\* \*  
\*

Quanto agli **incentivi all'attività volativa**, preme precisare che si tratta di una pratica commerciale comunemente utilizzata in tutti i Paesi UE, non solo dagli scali di minori dimensioni, come avveniva in passato, ma anche dai grandi aeroporti. ACI Europe stima che, attualmente, più dell'85% degli aeroporti UE erogano incentivi ai vettori per stimolare la crescita del traffico e aumentare la connettività aerea. Inoltre, nel contesto di mercato attuale che, come detto, è caratterizzato da una forte pressione competitiva, un altro aspetto rilevante è che beneficiano di tali incentivi non solo i vettori *low cost* ma anche le compagnie aeree tradizionali.

Gli incentivi all'attività volativa vengono offerti ai vettori dai gestori aeroportuali con l'obiettivo di attrarre e/o mantenere determinate tipologie di traffico che comportano particolari benefici per l'operatività dell'aeroporto, i passeggeri e l'economia più in generale. Come emerge anche dalla letteratura economica e dalla pratica regolatoria europea, i benefici per il sistema derivanti dall'applicazione degli incentivi sono molteplici e comprendono: la riduzione dei costi per il passeggero, la crescita dei flussi di traffico (che, a sua volta, ha impatto diretto sull'economia locale, nonché sul conseguimento di economie di scala), l'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura aeroportuale e l'incremento dei livelli di connettività.

I benefici che discendono dall'applicazione di incentivi all'attività volativa, espressamente riconosciuti, in diverse circostanze, dalle Autorità di regolazione degli Stati membri dell'UE, sono perciò significativi e supportano l'interesse pubblico, favorendo l'efficienza, l'economicità e la competitività del sistema aeroportuale e del sistema-Paese.

\* \*  
\*

Altra tematica estremamente rilevante non solo per il settore aeroportuale, ma anche per l'economia del Paese, come correttamente evidenziato anche nella Relazione al DDL, è quella del **cargo aereo**. Nell'ultimo quinquennio il cargo aereo in Italia ha registrato un incremento pari al 20%, passando dalle 952 mila tonnellate di merce del 2014 a 1.140 mila del 2018. Con riferimento alle esportazioni extra-europee, il cargo aereo in Italia, sebbene costituisca solamente lo 0,7% dei volumi, rappresenta ben il 25,8% del valore economico dei beni esportati.

Questi dati testimoniano come quello del cargo aereo sia un segmento dalle grandi potenzialità che ha registrato negli ultimi anni notevoli incrementi. Non si può tuttavia negare il gap che separa l'Italia dai principali Paesi europei, quali Germania, Regno Unito, Francia e Olanda. Gap che riteniamo possa essere colmato innanzitutto con forti azioni di semplificazione burocratica e di velocizzazione dei processi. Tra queste azioni, riveste senza dubbio un ruolo chiave l'attuazione dello "Sportello Unico Doganale e dei Controlli" e la promozione del manifesto elettronico, nonché l'istituzione negli aeroporti a maggiore vocazione cargo o immediatamente a ridosso degli stessi di agevolazioni e semplificazioni coerenti con il Codice doganale unionale e di Zone Economiche Speciali nelle aree del Mezzogiorno, ove è possibile stimolare una filiera del trasporto merci via aerea oggi poco attrattiva.

Anche su questa tematica confermiamo la nostra disponibilità ad avviare un confronto con le varie Autorità pubbliche competenti in materia, anche al fine di dare impulso alle azioni proposte nel Position Paper sul Cargo Aereo adottato a ottobre 2017 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e sottoscritto dai principali stakeholder del settore.

Ribadiamo, in particolare, l'importanza del documento sopra citato - frutto di mesi di lavoro e di confronto tra i principali attori pubblici e privati del settore, svolto con il coordinamento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - che ben potrebbe rappresentare la base per il rilancio del cargo aereo.

Non possiamo non segnalare, tuttavia, con forte preoccupazione, il trend negativo dei dati del cargo degli ultimi mesi, tanto a livello nazionale quanto europeo, vero e proprio campanello d'allarme per lo sviluppo economico.

\* \*  
\*

In generale, visti gli ingenti investimenti che i gestori aeroportuali sono tenuti ad effettuare per garantire lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali (in Italia, ad esempio, nel solo 2017 sono stati realizzati investimenti per quasi 500 milioni di euro), riteniamo fortemente auspicabile una razionalizzazione, semplificazione e aggiornamento della normativa di settore, al fine di dotare il nostro Paese di un quadro normativo in grado di intercettare tutte le opportunità provenienti dal mercato.

Innanzitutto, in una prospettiva *de iure condendo*, appare prioritario che il Legislatore nazionale provveda a meglio definire ruoli e competenze dei vari attori della filiera aeroportuale, oltre che a meglio definire gli ambiti di intervento delle Autorità di settore.

In particolare, riteniamo necessario ed urgente un intervento in materia di *safety* aeroportuale, a seguito dell'entrata in vigore della disciplina contenuta nel Regolamento (UE) n. 139/2014, che ha determinato un'importante rivisitazione del ruolo del gestore, divenuto di fatto responsabile del funzionamento dell'aeroporto. Al gestore sono state, quindi, attribuite nuove funzioni e relative responsabilità per la gestione in sicurezza di tutte le attività dello scalo, ivi incluse quelle eventualmente svolte da terzi soggetti.

Nonostante i numerosi tentativi portanti avanti da vari attori del trasporto aereo, tali novità, tuttavia, non hanno trovato, ad oggi, compiuta disciplina nel Codice della Navigazione. È assolutamente indispensabile, quindi, adeguare il Codice della Navigazione alle normative europee, dotando il gestore aeroportuale delle leve e dei poteri utili ad esercitare la responsabilità che gli è stata attribuita dal Regolamento predetto. È altresì necessario che gli vengano attribuiti i giusti strumenti normativi per coordinare tutti i soggetti che operano sullo scalo, mantenendo il più elevato grado di sicurezza operativa per gli operatori e per i passeggeri, approccio che è già in essere presso un elevato numero di scali europei.

Nell'ambito della prospettata revisione del quadro normativo nazionale di interesse per il settore del trasporto aereo, si inserisce anche l'auspicato processo di semplificazione e di revisione delle regole che presidono il funzionamento del mercato dei contratti pubblici, insieme alla necessità che sia garantita l'efficienza dei contratti stessi. Ciò rappresenta una richiesta ormai invocata a più voci, come è risultato anche dalla consultazione del MIT avviata lo scorso agosto sul Codice dei contratti pubblici avente la finalità di superare le numerose criticità, sia sul piano normativo che applicativo, che certamente hanno risentito dell'eccessiva fretta con cui è stato redatto il d.lgs. 50/2016.

In un'ottica di maggiore semplificazione ed efficacia delle procedure, appare necessario evitare duplicazione di adempimenti in capo alle stazioni appaltanti, nonché promuovere misure volte a favorire l'integrazione dei sistemi informativi delle diverse Istituzioni vigilanti, in grado di garantire a queste ultime l'univocità e l'omogeneità del dato richiesto e, al contempo, di ridurre le incombenze informative in capo ai soggetti vigilati.

\* \*  
\*

Nel confermare la disponibilità della Scrivente Associazione a contribuire, ove consentitoci, al corretto e compiuto inquadramento del nostro complesso settore, con specifico riferimento ai punti della legge delega che riguardano direttamente gli aeroporti, e al fine di meglio individuare le aree su cui intervenire prioritariamente, evidenziamo quanto segue.

**Articolo 1, comma 2, lettera 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.*

Per quanto concerne il Piano Nazionale degli Aeroporti, ricordiamo che il DPR n. 201 di individuazione degli aeroporti di interesse nazionale è entrato in vigore il 2 gennaio 2016, al termine di un lungo procedimento, che ha coinvolto diverse Autorità, durato quasi un decennio. A tale proposito, rammentiamo che, a norma dell'articolo 698 del Codice della Navigazione, il Piano – dopo una lunga istruttoria effettuata dall'ENAC - è stato adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le

regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sentita l'Agenzia del demanio, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Anche in un'ottica di efficacia dell'azione amministrativa, riteniamo che, prima di avviare un qualsiasi processo di revisione del Piano, sia opportuno individuare preliminarmente gli aspetti specifici del Piano vigente non più coerenti con la realtà attuale del mercato e, al termine dell'analisi, valutare l'opportunità di procedere o meno con una tale revisione.

In altri termini, considerato che l'orizzonte temporale di un Piano strategico del settore aeroportuale deve necessariamente essere di lungo periodo, è opportuno ponderare con estrema attenzione le modifiche da apportare all'attuale piano, soprattutto al fine di non generare incertezza e instabilità, assolutamente dannose per un mercato che, come detto, essendo fortemente competitivo, deve sapere intercettare risorse e concorrere con realtà straniere estremamente solide.

\* \*  
\*

**Articolo 1, comma 2, lettera 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.*

Premesso che non appare chiaro, dalla lettura del testo del DDL in esame, il significato della locuzione "sistemi aeroportuali coordinati", riteniamo che l'estensore abbia inteso riferirsi al concetto di possibili sinergie tra aeroporti finalizzate ad una ottimizzazione delle risorse e ad una razionalizzazione dei flussi di traffico.

Al riguardo, ricordiamo che il concetto di "rete aeroportuale", che Assaeroporti vede con favore, è stato introdotto inizialmente a livello comunitario dalla Direttiva 2009/12/CE concernente i diritti aeroportuali e, successivamente, a livello nazionale dal decreto legge 1/2012 di recepimento della Direttiva stessa. La creazione di reti aeroportuali all'interno di ciascuno Stato Membro consente di correggere le criticità del mercato, migliorando la competitività e creando una solida realtà economica attraverso l'integrazione, la realizzazione e lo sviluppo del potenziale di crescita degli aeroporti.

L'introduzione della nuova fattispecie di rete aeroportuale costituisce pertanto un utile strumento per superare situazioni di inefficienza, ridurre i costi e consentire una crescita integrata degli aeroporti, anche perseguendo possibili specializzazioni degli stessi e sinergie commerciali finalizzate al miglior utilizzo delle infrastrutture e dei servizi aeroportuali. Il raggruppamento di aeroporti in rete, ottimizzando l'uso delle strutture aeroportuali e valorizzando sinergie nella gestione congiunta, attraverso lo sfruttamento di economie di scala e altri vantaggi di costo, può infatti produrre effetti positivi sull'efficienza e sull'economicità delle singole gestioni aeroportuali.

Nel 2018, in Italia è stata designata con decreto ministeriale la prima rete aeroportuale, quella pugliese, ai sensi del sopra citato decreto legge 1/2012: il precedente pugliese rappresenta, senza

dubbio, un primo importante passo in avanti per il settore aeroportuale, tuttavia, considerato che il procedimento di approvazione della rete è durato oltre tre anni, riteniamo assolutamente necessario valutare uno snellimento e una semplificazione delle attuali procedure.

\* \*  
\*

**Articolo 1, comma 2, lettera c).**

*Potenziare gli interventi finalizzati a garantire una più efficace intermodalità dei sistemi di trasporto, quale fattore di competitività delle imprese e del territorio.*

Nell’ottica di massimizzare la connettività e garantire una sempre maggiore e migliore mobilità di passeggeri e merci, condividiamo pienamente la necessità di «potenziare gli interventi finalizzati a garantire una più efficace intermodalità dei sistemi di trasporto, quale fattore di competitività delle imprese e del territorio». Il tema dell’intermodalità è particolarmente rilevante per gli aeroporti, strutture che si “nutrono” di accessibilità e velocità, e che, in termini funzionali, sono sempre più nodi di reti globali. In relazione a tale funzione, gli aeroporti devono consentire il veloce spostamento di passeggeri e merci e, per fare questo, devono poter contare su un livello di connessione con la città ed il territorio di riferimento facile, rapido, puntuale e diversificato. È indubbio che il valore di un polo aeroportuale dipende fortemente anche dalle infrastrutture di accesso ad esso e dalla facilità con cui è possibile accedervi dai centri urbani più significativi che vi fanno capo.

Per queste ragioni ci auguriamo che gli aeroporti siano meglio collegati con il territorio e/o direttamente serviti dall’alta velocità.

\* \*  
\*

**Articolo 1, comma 2, lettera 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.*

La legge delega solleva una tematica di grande rilevanza per i gestori aeroportuali relativamente alla necessità di una assegnazione chiara e precisa dei ruoli spettanti all’ENAC e l’Autorità di Regolazione dei Trasporti. La necessità di evitare la duplicazione e sovrapposizione di competenze tra le due Autorità è fortemente sentita dai gestori aeroportuali, sempre più spesso destinatari di richieste “doppie”, con inutile e dispendioso aggravio di uomini e mezzi, oltre che spesso foriere di incertezze in capo al soggetto regolato e/o vigilato, non posto in condizione di definire *ex ante*, con certezza, il perimetro delle competenze e delle potestà di ciascuna Amministrazione.

Per quanto concerne l’ipotizzato riassetto amministrativo e organizzativo dell’ENAC, a nostro avviso, esso dovrà avvenire preservando le competenze tecniche dell’Ente, anche attraverso un

auspicabile incremento delle dotazioni organiche che hanno visto una drastica riduzione nell'ultimo decennio, senza pregiudicare l'attività di vigilanza e regolazione effettuata nei confronti dei soggetti che operano nel settore del trasporto aereo.

\* \*  
\*

**Articolo 1, comma 2, lettera 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.*

In materia di incentivi (termine che sembrerebbe riferirsi alle incentivazioni erogate dai gestori aeroportuali ai vettori aerei per lo sviluppo del traffico), non appare chiaro, nel DDL in esame, il riferimento alla "ridefinizione" del sistema sanzionatorio.

Come già rappresentato in precedenza, l'offerta di incentivi ai vettori da parte di gestori aeroportuali è una pratica commerciale estremamente comune nel panorama europeo, i cui benefici sono stati espressamente riconosciuti, in diverse circostanze, dalle Autorità di regolazione degli Stati membri dell'UE.

Sul tema degli incentivi ai vettori si è di recente espresso anche il *Forum di Salonico*, il gruppo di esperti in seno alla Commissione europea che riunisce tutti i regolatori europei. Nelle proprie Raccomandazioni in materia, il Forum, nel ribadire i principi di trasparenza (articolo 7 della Direttiva) e non discriminazione (articolo 3 della Direttiva) e, al tempo stesso, riconoscendo il diritto degli aeroporti di differenziare la propria politica tariffaria, ha affermato che la stessa deve essere giustificata alla luce dei principi di pertinenza, obiettività e trasparenza sanciti dalla sopra citata Direttiva 2009/12/CE.<sup>8</sup>

Alla luce dei benefici che, come detto, discendono dall'applicazione di incentivi all'attività volativa nel supportare l'interesse pubblico e, in generale, nel favorire l'efficienza, l'economicità e la competitività del sistema aeroportuale e del sistema-Paese, è auspicabile che non siano introdotti nel processo di definizione delle misure di incentivazione elementi di rigidità sproporzionati rispetto a quelli adottati negli altri Stati europei, che potrebbero avere un impatto fortemente negativo sulla competitività del sistema aeroportuale italiano.

\* \*  
\*

**Articolo 1, comma 2, lettera h).**

*Ridefinire il sistema delle concessioni aeroportuali, con particolare riferimento alla natura e ai tempi di durata delle medesime concessioni e alla sostenibilità ambientale.*

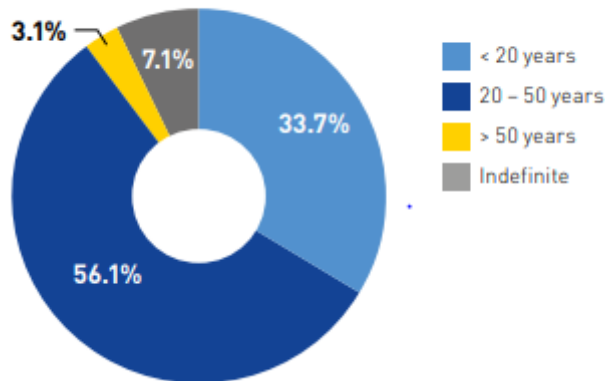
Per quanto concerne la durata delle concessioni, il già citato rapporto "*The Ownership of Europe's Airports*" riporta che, in Europa, la lunghezza delle concessioni dipende, nella maggior

---

<sup>8</sup> Recommendations on Incentives and Discounts. Non-Discrimination under the Airport Charges Directive ([Scarica](#))

parte dei casi, dagli investimenti che si intendono realizzare sullo scalo, che a loro volta sono strettamente correlati alla dimensione dell'aeroporto e alle previsioni di crescita del traffico. Concessioni di breve durata si osservano generalmente negli aeroporti di minori dimensioni, sui quali non è prevista, nel breve termine, una crescita significativa del traffico e che, di conseguenza, non richiedono ingenti spese di investimento. Gli aeroporti EU con concessioni di durata inferiore ai 20 anni hanno un volume medio di traffico annuo di appena 350.000 passeggeri.<sup>9</sup>

9. Type & Length of Concessions: EU (n=98)



Fonte: ACI Europe (2017), *The Ownership of Europe's Airports 2016*

In tale contesto, fermo restando che qualsivoglia modifica normativa tesa a ridurre la durata massima quarantennale delle concessioni e/o a modificare gli attuali modelli concessori non può intaccare in alcun modo i rapporti concessori in essere e, dunque, non potrà che riguardare *pro futuro* le concessioni da affidare *ex novo*, è evidente che la ridefinizione del sistema delle concessioni aeroportuali rappresenta un obiettivo complesso, da valutare necessariamente all'esito degli opportuni approfondimenti.

Al riguardo, preme comunque ancora una volta ribadire l'assoluta necessità che il settore delle gestioni aeroportuali sia disciplinato da regole certe e stabili, requisito essenziale per poter continuare a reperire i capitali necessari per far fronte agli ingenti investimenti programmati per garantire lo sviluppo del sistema aeroportuale italiano. A maggior ragione oggi, che il mercato del trasporto aereo ha un connotato fortemente competitivo, appare assolutamente necessario evitare ogni elemento di destabilizzazione e di incertezza, fortemente nocivi non solo per gli operatori di settore ma anche per gli investitori, sia pubblici che privati.

\* \*  
\*

Infine, tra gli aspetti che dovrebbero essere disciplinati dagli emanandi decreti legislativi, riscontriamo la presenza di alcune tematiche che sono già oggetto di provvedimenti specifici, alcuni anche di recente adozione, assolutamente in linea con i principi e criteri direttivi di cui alla presente

<sup>9</sup> ACI Europe (2017), *The Ownership of Europe's Airports 2016*, figura 9 ([Scarica](#)).



legge delega e per i quali, pertanto, non si ravvede la necessità di ulteriori interventi legislativi. Di seguito ne citiamo alcuni.

- a. *Definizione di «un sistema di valutazione preliminare dei piani di investimento presentati dalle società di gestione e di verifica periodica in corso di attuazione (Articolo 1, comma 2, lettera i)*

Sul tema si precisa che già ora esistono provvedimenti che disciplinano in maniera puntuale la fase di pianificazione, realizzazione e monitoraggio degli investimenti effettuati dai gestori aeroportuali. Al riguardo, ricordiamo che le società di gestione sono attualmente impegnate, in forza dei contratti di programma quadriennali/quinquennali ad oggi vigenti, nella realizzazione di circa 4,1 miliardi di euro di interventi, finanziati, per il 93%, da risorse private, e per il restante 7% da risorse pubbliche.

La cifra di 4,1 miliardi di euro – che, come detto, ha un orizzonte temporale di 4/5 anni – assume ancor più rilevanza se si considera che, negli anni passati, caratterizzati da forte incertezza del quadro normativo di riferimento e da uno sviluppo infrastrutturale degli aeroporti italiani assai più limitato rispetto ai *competitor* europei, lo stesso importo è stato investito su un arco temporale di ben 15 anni.

Ricordiamo infatti che, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del D.M. 521/1997 e dell'art. 704, comma 4, del Codice della Navigazione, come integralmente novellato a seguito della revisione della parte aeronautica del Codice stesso con Decreti Legislativi 9 maggio 2005, n. 96 e 15 marzo 2006, n. 151, l'affidamento in concessione delle gestioni aeroportuali totali è subordinato alla sottoscrizione della Convenzione e del Contratto di Programma che vengono stipulati tra ENAC e il gestore aeroportuale e sono sottoposti ad approvazione da parte dei Ministeri competenti.

Tra gli obblighi convenzionali del gestore aeroportuale, rientra quello della presentazione e aggiornamento del Piano di Sviluppo Aeroportuale (Master Plan), nel quale vengono individuate le principali caratteristiche tecnico-progettuali-funzionali delle opere di potenziamento degli scali, nel breve-medio-lungo periodo, definite tenendo conto delle prospettive di sviluppo dell'aeroporto, delle infrastrutture, delle condizioni di accessibilità e dei vincoli imposti sul territorio. Il Master Plan è inoltre corredato dal relativo Piano Economico Finanziario, che assicura la sostenibilità economico-finanziaria dello stesso.

L'iter di valutazione e approvazione dei Master Plan, regolato dalla legge 3 agosto 1995, n. 351, prevede che, a seguito dell'approvazione tecnica dell'ENAC, gli stessi siano sottoposti alle procedure di conformità urbanistica presso il MIT e di Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) presso il MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) per verificare che la realizzazione di tutte le opere avvenga nel massimo rispetto dell'ambiente.

Il Master Plan, elaborato sulla base di dati previsionali e su strategie di sviluppo di lunga durata, viene successivamente dettagliato, nel corso del rapporto concessorio, nei piani di intervento di breve periodo, di cui l'ENAC cura la valutazione, l'approvazione e il successivo monitoraggio attraverso lo strumento del Contratto di Programma.



I Piani di intervento di breve periodo (che, essendo parte integrante del Contratto di Programma, devono essere approvati, oltre che da ENAC, anche dai Ministeri competenti) sono soggetti a valutazioni preventive da parte di ENAC di natura sia tecnico/progettuale/ambientale (nell'ambito dell'approvazione del Piano degli investimenti), sia economico/finanziaria (nell'ambito dell'approvazione del Piano Economico Finanziario).

Il Piano degli investimenti è inoltre soggetto a monitoraggio annuale da parte di ENAC che vigila, in particolare, sulla corretta, puntuale ed effettiva realizzazione degli interventi di sviluppo e manutenzione delle infrastrutture aeroportuali.

Per poter disporre di un quadro completo, affidabile ed aggiornato dello stato di avanzamento degli investimenti aeroportuali, l'ENAC, nella propria attività di monitoraggio, si avvale di un sistema informatico denominato Monitoraggio Interventi Aeroportuali (MIA), attraverso il quale l'Ente verifica e valida lo stato di avanzamento degli interventi di nuova costruzione o manutenzione straordinaria realizzati da ciascun gestore che ha stipulato il Contratto di Programma. Il Sistema viene alimentato sistematicamente sulla base dei SAL (Stato Avanzamenti Lavori) emessi dalle società di gestione e verificati dagli Alti vigilanti ENAC per le opere pubbliche di importo superiore al milione di Euro oppure dai Responsabili Asseverazione Costi (RAC) nominati dal gestore per tutti gli altri interventi di importo inferiore al milione di euro. L'interfacciamento del sistema MIA con il portale del MIT "Opencantieri" assicura inoltre l'accessibilità dei dati a tutti gli stakeholder.

In materia di investimenti aeroportuali, riteniamo doveroso segnalare la necessità di velocizzare e snellire le procedure autorizzative delle opere, anche al fine di garantire la coerenza dello strumento di pianificazione pluriennale con la forte dinamicità del traffico aereo.

L'urgenza del nostro Paese di recuperare rapidamente il gap infrastrutturale che ci separa dai principali *competitor* è resa ancora più stringente dal fatto che, nell'immediato futuro, alla chiusura dell'attuale ciclo di investimenti e al rilevante sforzo finalizzato all'adeguamento di capacità, dovrà seguire una nuova fase di sviluppo strategico, sia per i singoli scali sia per il sistema nella sua interezza.

- b. Previsione di «una disciplina in materia di tariffazione tale da garantire il rispetto dei principi di congruità, trasparenza e non discriminazione (Articolo 1, comma 2, lettera l) e ridefinizione del «sistema di tariffazione, tenuto conto della valutazione dei costi sostenuti per gli aeroporti e per i tipi di aeromobili» (Articolo 1, comma 2, lettera m).*

Sul punto, rileviamo preliminarmente che l'espressione "sistema di tariffazione" risulta non chiara e, segnatamente, non si comprende se il provvedimento in esame intenda riferirsi ai corrispettivi aeroportuali applicati dai gestori aeroportuali, oppure al prezzo dei biglietti applicati dalle compagnie aeree (o ad entrambi).

Qualora il DDL faccia riferimento ai corrispettivi aeroportuali, si ricorda che gli stessi sono disciplinati da una fonte comunitaria, la Direttiva 2009/12/CE, recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legge 1/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge 27/2012, che prevede che gli stessi vengano definiti in esito ad una procedura di consultazione tra gestore aeroportuale e vettori

aerei, nel rispetto dei principi di trasparenza (articolo 7 della Direttiva) e non discriminazione (articolo 3 della Direttiva), nonché di orientamento al costo del servizio offerto (considerando 9 della Direttiva).

\* \*  
\*

In conclusione, riteniamo importante che il legislatore nazionale intervenga nel nostro settore. L'auspicio è che ciò avvenga all'esito di un confronto con tutti gli attori che popolano la complessa filiera del trasporto aereo e nel quadro di un disegno strategico orientato al futuro, che sappia indirizzare e guidare, valorizzandolo, quello che è un asset strategico del nostro Paese.

Sicurezza, intesa come *safety*, *security* e anche *cybersecurity*, innovazione tecnologica, semplificazione delle procedure, innalzamento degli standard qualitativi, adeguata remunerazione degli investimenti, sono solo alcuni dei temi che riteniamo debbano essere al centro di una riforma che, data la complessità del settore, ci auguriamo avvenga in tempi congrui, ma comunque a valle di adeguati approfondimenti.