



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori CICOLANI, GALLO, Giancarlo SERAFINI, MURA,  
ZANETTA, BALDINI, GRILLO, CAMBER e POLI BORTONE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 OTTOBRE 2010**

Disposizioni per la costituzione del comparto aerospaziale  
e la liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale

ONOREVOLI SENATORI. - Il processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo, avviato in Europa agli inizi degli anni '80 e giunto, ormai, alla conclusione di un ciclo di elaborazione normativa di carattere comunitario, lascia aperte le porte ad una nuova politica europea di settore, ispirata ai canoni dell'innovazione tecnologica e della tutela dell'ambiente, in cui trovano spazio, in un mercato in crescita esponenziale, gli scenari satellitari volti a delineare una più razionale utilizzazione degli spazi aerei ed a risolvere il problema della saturazione della capacità aeroportuale dei grandi scali europei.

In tale contesto, per assicurare l'esercizio in condizioni di sicurezza, regolarità e sostenibilità ambientale del trasporto aereo, ottimizzandone, in particolare, la capacità operativa, appare fondamentale la riorganizzazione in blocchi funzionali dei sistemi di gestione del traffico aereo, con l'attuazione delle regole comunitarie orientate al superamento della frammentazione nazionale esistente e votate ad una visione unitaria e globale del cielo continentale.

Sicché, nell'ambito dell'iniziativa della Commissione europea del «*Single European Sky*», che già riconosce al nostro Paese, tramite la Società nazionale per l'assistenza al volo - ENAV SpA - il ruolo di *leader* del programma *BlueMed*, al fine di intercettare le grandi ricadute economiche ed occupazionali correlate alla progettazione, gestione e regolazione del cielo unico europeo, è necessario lavorare in Europa, per rafforzare la *leadership* italiana, attraverso la partecipazione, in forma rilevante, al Programma SESAR ed al rafforzamento della cooperazione con i maggiori *service provider* impegnati, oggi, a garantire la piena integrazione dei si-

stemi di bordo e di terra in un'unica piattaforma ATM (*Air Traffic Management*).

D'altronde, come è emerso anche dai risultati dell'indagine conoscitiva sul trasporto aereo recentemente condotta dalla IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera, rispetto a tali obiettivi risulta opportuno assicurare, con l'impegno di tutti gli attori coinvolti, che le ingenti risorse economiche richieste dal programma SESAR per la realizzazione e il funzionamento della nuova piattaforma tecnologica siano inserite nel novero degli investimenti strutturali del Paese, con ricadute positive anche sulle importanti realtà industriali del settore.

A tal fine, è altresì compito della politica identificare il comparto aerospaziale italiano, favorendo la cooperazione e la sinergia tra gli attori pubblici e privati, a diverso titolo coinvolti nella competizione di carattere europeo, con la promozione di una maggiore e migliore collaborazione istituzionale e con il diretto coinvolgimento dell'industria nazionale di riferimento.

Una grande sfida per il nostro Paese che, a differenza del recente passato, deve trovare la capacità sistemica per realizzare un governo coeso dell'intero comparto aerospaziale, che va dall'ultraleggero allo spazio, solo così potendo ottenere «*il giusto ritorno*» nell'attuazione dei programmi comunitari, nell'ambito dei processi decisionali europei che interessano lo sviluppo del trasporto aereo.

Le considerazioni fin qui esposte trovano concreta applicazione nel presente disegno di legge che, da un lato, mira alla costituzione, nel nostro ordinamento, di un comparto aerospaziale e, dall'altro, ha come obiettivo quello della liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale:

propositi questi entrambi finalizzati all'efficientamento dell'attività dei soggetti istituzionali che rivestono un ruolo decisivo in materia, attraverso una sempre maggiore integrazione del comparto aereo con quello spaziale e con una semplificazione delle regole che, attualmente, presidiano, in termini burocratici e non di effettiva garanzia di sicurezza, l'operatività dei piccoli aeroporti.

Venendo al contenuto del presente disegno di legge che, come detto, oltre alla costituzione del comparto aerospaziale prevede la liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale, appare evidente che uno dei punti di forza della stessa sia costituito dalla possibilità - ricavabile, peraltro, dal tessuto normativo esistente - di procedere alla stipula di accordi di collaborazione, *ex* articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, tra i soggetti individuati come necessari protagonisti del costituendo comparto aerospaziale: Ente nazionale aviazione civile (ENAC), Agenzia spaziale italiana (ASI), Aero club d'Italia (AeCI), Centro italiano ricerche aerospaziali (CIRA) e Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV).

Tale previsione rappresenta lo strumento attraverso il quale sarà possibile, in concreto, valorizzare le sinergie tra gli assetti istituzionali coinvolti, in un'ottica di razionalizzazione organizzativa volta al massimo efficientamento del sistema, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Ed invero, è di tutta evidenza che, in una fase congiunturale caratterizzata da una crisi economica globale, dalla quale il settore pubblico non è certo esente, il ricorso allo strumento degli accordi *ex* articolo 15 della legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni, potrà, senza aggravamenti di costi sulla finanza pubblica, agevolare lo strumento della collaborazione per lo svolgimento di attività di interesse comune. In particolare, gli accordi istituzionali potranno assumere particolare importanza in riferimento all'ottimizzazione delle risorse disponibili permettendo,

ad esempio, di mettere a factor comune il personale qualificato, agevolando l'adempimento delle rispettive competenze da parte dei predetti diversi soggetti giuridici.

In tale contesto, la normativa in commento prevede l'istituzione di un unitario comparto di contrattazione collettiva nazionale, la cui *ratio*, anche in questo caso, va ricercata nell'esigenza di armonizzazione del settore pubblico posto a presidio dell'aerospazio, senza peraltro incidere sull'assetto normativo esistente.

In sintesi, la proposta normativa che qui si presenta costituisce la base per un progetto di riorganizzazione ambiziosa di un comparto d'eccellenza del nostro Paese che va dall'ultraleggero allo spazio, indispensabile, peraltro, in un momento di difficoltà economica, ai fini del recepimento delle esigenze di sicurezza ed efficientamento del settore.

#### GLI ARTICOLI

Il presente disegno di legge si compone di 6 articoli e di seguito se ne espongono i contenuti generali.

Articolo 1: tale articolo identifica i soggetti giuridici istituzionali che hanno competenza, a vario titolo, nel settore aerospaziale. La disposizione elenca, in modo tassativo, tutti gli organismi pubblici chiamati a far parte del costituendo comparto d'eccellenza (ENAC, ASI, AeCI, ENAV SpA, CIRA, ANSV) garantendo, al contempo, il rispetto dell'autonomia di ciascuno.

Articolo 2: la presente norma consente, ai soggetti individuati nell'articolo 1, di stipulare accordi ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, secondo cui «[...] le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune». Per alcuni di essi (ENAC, ASI, AeCI e ANSV), stante la

loro evidente connotazione pubblicistica, non sussistono problemi di sorta in merito all'applicabilità della predetta disciplina. Maggiormente innovativa appare, invece, l'inclusione di soggetti che, come ENAV e CIRA, *prima facie*, non sembrano riconducibili al novero delle «amministrazioni pubbliche». In sostanza, si tratta di un passo ulteriore rispetto a quanto normativamente previsto per le società con totale o prevalente capitale pubblico che già consente di procedere ai sensi della citata legge n. 241 del 1990, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative.

Per quanto concerne il connotato pubblicistico che, logicamente e senza alterare assetti normativi consolidati, permette di estendere la suddetta disciplina, ora riguardante le funzioni amministrative, anche agli accordi di cui all'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, è da sottolineare il fatto che l'ENAV SpA è una società per azioni a totale controllo pubblico, operato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per quanto attiene il CIRA, è ben noto che trattasi di società consortile per azioni a maggioranza pubblica, inclusa nell'elenco delle amministrazioni pubbliche redatto dall'Istituto nazionale di statistica - ISTAT (si veda il comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 171 del 24 luglio 2010) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009, n. 196. Inoltre, sia ENAV SpA che il CIRA risultano essere sottoposti al controllo della Corte dei conti, con il magistrato delegato che siede nei rispettivi consigli d'amministrazione. La sommatoria di tali elementi legittima, a pieno titolo, i predetti soggetti giuridici alla stipula degli accordi tra amministrazioni *ex* articolo 15 della legge n. 241 del 1990, e successive modificazioni.

I successivi commi dell'articolo 2 del presente disegno di legge prevedono peculiari ipotesi di accordi ispirati, sempre, al mas-

simo efficientamento del comparto aerospaziale. In particolare, il comma 2 prevede il coinvolgimento di AeCI, ENAC e CIRA nella gestione di «attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione e di controllo nonché di tenuta di registri e degli albi degli apparecchi e velivoli sino al peso di 1.200 kg al decollo (...)». Al fine di semplificare la modifica di tale parametro sulla scorta delle innovazioni tecnologiche che incidono con rapidità sulle regole di questo settore, si rimette, successivamente, tale scelta alle valutazioni di ENAC, sulla base della normativa tecnica comunitaria di riferimento di identificazione degli aeromobili ELA1 (*European Light Aircraft*), non utilizzati per il trasporto aereo commerciale.

Il comma 3 prevede, invece, la conclusione di un accordo tra ASI ed ENAC ai fini dell'istituzione e della custodia del registro nazionale di immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico, adempimento già previsto dall'articolo 3 della legge 12 luglio 2005, n. 153, recante «Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione sull'immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico, fatta a New York il 14 gennaio 1975 e sua esecuzione».

Tale norma, inoltre, tenuto conto delle competenze tecniche di ENAC in materia di trasporto aereo disciplinate dall'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, permette all'ASI, quale ente pubblico di riferimento del mondo dello spazio, di provvedere, direttamente, alle nuove esigenze di regolamentazione tecnica del settore spaziale.

Articolo 3: tale articolo, come è evidente, rappresenta una delle novità più rilevanti dell'intero disegno di legge, introducendo nell'ordinamento principi di liberalizzazione del trasporto che tendono a meglio garantire l'operatività in sicurezza dell'aviazione generale.

Il comma 1 consacra normativamente la possibilità per l'ENAC, sentito il gestore aeroportuale, di riconoscere sub-concessioni in aree aeroportuali indipendenti, anche non contigue. Come specificato nella norma, nelle aree di sedime interessate sarà possibile svolgere attività di aviazione generale, il cui traffico sarà oggetto di autonoma determinazione ai fini del raggiungimento della soglia prevista *ex* articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, in materia di liberalizzazione dei servizi aeroportuali.

In altri termini, laddove sullo stesso piazzale aeroportuale vengano espletati servizi di assistenza a terra in favore di voli commerciali ed anche di voli di aviazione generale, è ragionevole sostenere, che, sussistendone le condizioni previste dal decreto legislativo n. 18 del 1999, tutti i servizi possano essere liberalizzati.

Diversamente, negli aeroporti commerciali in cui l'area destinata all'aviazione generale sia logisticamente distinta da quella dell'aviazione commerciale, meno coerente appare l'estensione della disciplina prevista per i prestatori dei servizi di assistenza a terra in favore dei voli dell'aviazione commerciale anche ai voli dell'aviazione generale.

In detta situazione, infatti, l'ipotizzata equiparazione della disciplina giuridica di riferimento andrebbe ad impattare su elementi che incidono sulla sicurezza dello scalo, in quanto la capacità e gli spazi disponibili devono essere verificati con specifico riferimento ai diversi piazzali. Di conseguenza, in tale seconda ipotesi, non appare corretto, ai fini della determinazione delle soglie di traffico, sommare il traffico di una realtà all'altra.

Il comma 2, con specifico riferimento all'ipotesi degli eliporti situati all'interno di aeroporti non aperti al traffico commerciale, prevede l'applicazione del complesso normativo contenuto nel regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 26 ottobre 2007, n. 238, superando la prevista esclu-

sione di cui all'articolo 7 del medesimo regolamento.

In sostanza, a garanzia di una maggiore sicurezza del trasporto ad ala rotante, ad esempio, la semplificazione dei servizi di assistenza antincendio in ambito aeroportuale tenderà a favorire l'utilizzo dei piccoli scali come base d'armamento di società di trasporto elicotteristico, sicuramente più idonei di eliporti ed elisuperficie dislocati sul territorio

Il comma 3, infine, rimanda all'articolo 22 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 106 del 9 maggio 2006, che disciplina, dettagliatamente, i requisiti cui le aviosuperfici, adibite al «trasporto pubblico con velivoli», devono rispondere. Tali disposizioni, come espressamente previsto dall'articolo in esame, troveranno applicazione negli aeroporti non aperti al traffico commerciale per apparecchi e velivoli con una massa massima al decollo non superiore a 5.700 kg ed un numero di posti passeggeri non superiore a nove.

Appare evidente come l'applicazione su tali aree del complesso normativo dettato specificamente per le aviosuperfici, anche alla luce dell'entrata in vigore del nuovo regolamento che disciplina il volo da diporto o sportivo, rappresenti un valido strumento di contemperamento tra le contrapposte esigenze di semplificazione e sicurezza. È indubbio che la possibilità offerta a tali apparecchi di atterrare su di una struttura aeroportuale, piuttosto che in un campo di volo, rappresenta, di per sé, una garanzia aggiuntiva in termini di sicurezza.

In sostanza, per mezzo della disposizione in commento, si assiste alla definitiva liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale. L'intervento, come è ovvio, risponde all'obiettivo di ampliare l'attuale sistema aeroportuale italiano, sfruttando le numerose strutture già esistenti che, allo stato, non sono utilizzate nel pieno delle loro potenzialità. La finalità è quella di valo-

rizzare le strutture aeroportuali che, in presenza dei requisiti di sicurezza, capacità e spazio disponibile, possono essere utilizzate ai fini dello svolgimento dell'attività di aviazione generale e di volo da diporto o sportivo (VDS) avanzato, nuova categoria di apparecchio disciplinata dall'articolo 8 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 133.

Articolo 4: l'articolo in commento costituisce la norma di chiusura del processo di liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale. Per mezzo di tale previsione, infatti, un numero rilevante di aeroporti potrà essere dedicato, in modo specifico, alle esigenze del trasporto elicotteristico e dell'aviazione generale (ivi compreso il traffico dell'aviazione di affari e ultraleggero), che, come noto, incontrano nel nostro Paese diverse difficoltà che ne limitano fortemente le possibilità di espansione, tra cui, una delle più evidenti, è proprio quella delle restrizioni all'accesso agli aeroporti aperti al traffico commerciale, anche quando si tratti di scali di medie o piccole dimensioni.

Recependo dunque tali esigenze, la norma prevede che, nel termine di cinque anni dall'entrata in vigore del presente provvedimento, tutti gli aeroporti che non sviluppano traffico commerciale dovranno essere affidati in gestione totale, anche in deroga alle previsioni di cui all'articolo 704 del codice della navigazione. A tal fine, in un'ottica di massima trasparenza, è previsto che l'affidamento avvenga con il ricorso alle procedure di finanza di progetto previste dagli articoli 153 e seguenti del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, «privilegiando studi di fattibilità che garantiscano la realizzazione di una rete aeroportuale nazionale per servizi di trasporto aereo non commerciale ed elicotteristico nonché la valorizzazione culturale e turistica dello scalo.

Scopo dichiarato della disposizione è quello di contribuire all'elaborazione di una

pianificazione dello sviluppo di una rete aeroportuale minore del nostro Paese, con priorità alla sua valorizzazione turistica e culturale.

Articolo 5: al fine di dare completa attuazione a quanto previsto negli articoli precedenti, la norma in commento prevede, per mezzo del richiamo espresso alla disciplina di cui all'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in tema di contratti collettivi nazionali e integrativi, l'istituzione di un apposito comparto di contrattazione collettiva.

Dalla lettura della disposizione emerge chiaramente *la ratio* sottesa all'intero provvedimento, costituita dalla volontà di provvedere alla formazione di un presidio pubblico quanto più efficiente possibile, senza andare ad incidere sull'attuale assetto normativo. È evidente, infatti, come la creazione di un comparto *ad hoc* sia idoneo ad esprimere, nel migliore dei modi possibile, la comunanza di interessi dell'intero settore che rappresenta una eccellenza del sistema pubblico italiano e che sarebbe sbagliato confondere con assetti burocratici, molto spesso inefficienti, della nostra amministrazione.

Articolo 6: tale articolo di carattere interpretativo precisa che l'imposta sul valore aggiunto (IVA) sugli acquisti e servizi effettuati dal CIRA nell'attuazione del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA) è detraibile. La norma è intesa a favorire la ricerca, tenuto conto che, se così non fosse, si verrebbe a creare un inutile costo aggiuntivo sugli stessi finanziamenti statali stanziati per le finalità del programma di ricerca affidato al CIRA, con un sostanziale decremento delle somme utilizzabili, pari ad 1/5 dell'erogazione complessiva.

Il comma 2, a chiusura dell'intero provvedimento, prevede che il presente disegno di legge non comporterà alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Ambito di applicazione)*

1. Il comparto aerospaziale è costituito con la finalità di armonizzare e coordinare l'attività dei soggetti istituzionali che hanno competenza in materia di trasporto aereo, con particolare riferimento al controllo satellitare del traffico aereo.

2. Ai fini della presente legge, nel rispetto della riconosciuta autonomia di ciascuno organismo, fanno parte del comparto aerospaziale: l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), l'Agenzia spaziale italiana (ASI), l'Aero club d'Italia (AeCI), la Società nazionale per l'assistenza al volo (ENAV spa), il Centro italiano ricerche aerospaziali (CIRA) e l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV).

## Art. 2.

*(Accordi di collaborazione)*

1. I soggetti di cui all'articolo 1, comma 2, possono stipulare accordi tra di loro, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, con onere di rendicontazione e nel limite del rimborso costi.

2. L'AeCI, con apposito accordo da stipulare con l'ENAC, provvede, avvalendosi del CIRA, alle attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione e di controllo nonché di tenuta dei registri e degli albi degli apparecchi e velivoli sino al peso di 1.200 kg al decollo, parametro che potrà essere modificato dall'ENAC sulla base della normativa tecnica comunitaria di riferimento

relativa all'identificazione degli aeromobili ELA1 (*European Light Aircraft*), non utilizzati per il trasporto aereo commerciale.

3. L'ASI, che provvede direttamente alla regolamentazione tecnica del settore spaziale, con apposito accordo da stipulare con l'ENAC, cura l'istituzione e la custodia del registro nazionale di immatricolazione degli oggetti lanciati nello spazio extra-atmosferico ai sensi dell'articolo 3 della legge 12 luglio 2005, n. 153, e garantisce un presidio tecnico comune presso l'Agenzia spaziale europea (ESA) e l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) per i programmi di interesse aerospaziale.

#### Art. 3.

##### *(Liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale)*

1. L'ENAC, sentito il gestore aeroportuale, può riconoscere, in presenza dei requisiti di sicurezza, capacità, spazio disponibile e organizzazione imprenditoriale, la sussistenza di una sub-concessione di aerea aeroportuale indipendente, anche non contigua, dove è possibile svolgere attività di aviazione generale il cui traffico ha una autonoma rilevanza nella determinazione della soglia di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18.

2. Le disposizioni del regolamento recante norme per la sicurezza antincendio negli eliporti ed elisuperfici, di cui al decreto del Ministro dell'interno 26 ottobre 2007, n. 238, in deroga alle previsioni dell'articolo 7 del medesimo decreto, trovano applicazione negli eliporti situati all'interno di aeroporti non aperti al traffico aereo commerciale.

3. Le disposizioni di cui all'articolo 22 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 1° febbraio 2006, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 106 del 9 maggio 2006, trovano applicazione negli aeroporti non aperti al traffico commerciale per appa-



recchi e velivoli di massa massima al decollo non superiore a 5.700 Kg e numero di posti passeggeri non superiore a nove.

Art. 4.

*(Affidamento degli aeroporti non aperti  
al traffico commerciale)*

1. L'ENAC, in deroga alle previsioni di cui all'articolo 704 del codice della navigazione, nel termine di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede all'affidamento della gestione totale degli aeroporti che non sviluppano traffico commerciale tramite procedura di finanza di progetto di cui all'articolo 153 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, privilegiando studi di fattibilità che garantiscano la realizzazione di una rete aeroportuale nazionale per servizi di trasporto aereo non commerciale ed elicotteristico nonché la valorizzazione culturale e turistica dello scalo.

Art. 5.

*(Contrattazione collettiva)*

1. L'ENAC, l'ASI, l'AeCI e l'ANSV, ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, costituiscono uno specifico comparto di contrattazione collettiva nazionale e di separata area per la dirigenza che non rileva ai fini del limite numerico di cui al comma 2 del predetto articolo.

Art. 6.

*(Disposizioni finali)*

1. L'imposta sul valore aggiunto (IVA) sugli acquisti di beni e servizi effettuati dal

CIRA nell'attuazione del programma nazionale di ricerche aerospaziali, di cui all'articolo 1, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica 10 giugno 1998, n. 305, è detraibile ai sensi degli articoli 19 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

2. La presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.



