

A photograph of a woman walking on a train platform, carrying a shoulder bag and pulling a suitcase. The image is overlaid with a grid pattern and has a warm, orange-red color cast. The woman is wearing a light-colored sweater and a dark skirt. The background shows the tracks and a building.

111 LA REGOLAZIONE
ECONOMICA



INTRODUZIONE

Nell'attuale panorama economico del trasporto aereo l'Enac ha il compito di favorire la corretta apertura alla concorrenza, facendosi garante dell'equa competitività. La liberalizzazione - avviata di fatto nel 1997 con l'emanazione delle regole comunitarie in materia di accesso al mercato, di licenze di esercizio e di tariffe - è stata scandita da fasi che hanno assecondato l'evoluzione del quadro giuridico ed operativo nazionale, europeo ed extracomunitario. La sua concreta

attuazione richiede da parte dell'Enac un'analisi preventiva e un continuo monitoraggio dei requisiti economico-finanziari e organizzativi delle compagnie aeree e dei gestori aeroportuali. L'Enac inoltre assicura il rispetto del diritto alla mobilità, e verifica la qualità dei servizi offerti dagli operatori nell'ottica primaria della soddisfazione degli interessi dell'utenza.

L'Ente attua inoltre un'indispensabile opera di valutazione progettuale delle esigenze di mercato e di vigilanza sulla solidità finanziaria dei vari soggetti imprenditoriali, oltre che sul valore dei servizi da essi erogati; l'obiettivo è fornire risposte adeguate alla collettività in termini di efficienza delle gestioni aeroportuali e di operatività delle compagnie aeree. I suoi ambiti di competenza includono le istruttorie per l'affidamento delle concessioni in gestione totale degli aeroporti e la conseguente proposta al Ministero dei Trasporti per l'emissione del relativo decreto. Oltre a curare l'istruttoria per la definizione del regime tariffario, l'Enac provvede al rilascio delle licenze d'esercizio dei vettori aerei e stipula le Convenzioni relative agli oneri di servizio pubblico; a ciò si aggiungono l'importante attività negoziale finalizzata alla stipula di accordi internazionali di traffico aereo e l'assegnazione dei relativi diritti.



1. LE CONDIZIONI PER L’AFFIDAMENTO IN GESTIONE DEGLI AEROPORTI

Nel processo di affidamento in gestione totale degli scali italiani il punto di riferimento primario è costituito dal “Regolamento per la Costruzione e l’Esercizio degli Aeroporti”, stilato dall’Enac in conformità agli standard e alle raccomandazioni contenuti nell’Annesso 14 Icao.

Nel Regolamento vengono definiti i requisiti necessari per l’emissione e il mantenimento della certificazione, che è obbligatoria per tutti gli aeroporti utilizzati per attività di trasporto pubblico con velivoli di massa massima al decollo superiore a 5,7 tonnellate o con 10 o più posti passeggeri.

Per sviluppare i requisiti l’Enac ha analizzato la realtà della rete aeroportuale italiana, dopodiché ha avviato una prima fase di adeguamento alla normativa internazionale, tenendo conto delle infrastrutture esistenti nel nostro Paese e dei tempi necessari per il loro ammodernamento, con riserva di procedere a ulteriori adeguamenti del Regolamento in tempi successivi; è infatti suo compito e facoltà integrare il testo secondo necessità, in accordo alle norme e procedure correnti. La prima stesura del Regolamento, pubblicata il 30 settembre 2002, è stata già oggetto di revisione in una seconda edizione che ha recepito alcune direttive emanate dell’Unione Europea.

Va sottolineato che l’Enac provvede a proporre al Ministero dei Trasporti il rilascio delle concessioni solo in presenza di una certificazione di idoneità già acquisita: considera cioè prioritaria la capacità di garantire la sicurezza delle operazioni di volo rispetto a qualsiasi altro aspetto gestionale. Nel compiere le valutazioni finalizzate al rilascio della certificazione si adotta un approccio coerente con il raggiungimento e il mantenimento di un soddisfacente livello di sicurezza. Se l’adempimento ai requisiti comporta difficoltà oggettive in aeroporti già aperti al traffico commerciale, possono essere accettati mezzi alternativi di rispondenza, purché sia mantenuto un livello di sicurezza accettabile.

Prendendo atto degli indirizzi ministeriali, l'Enac ha emanato nel 2004 le linee guida cui attenersi per garantire l'uniformità dei procedimenti e la certezza degli adempimenti in materia di affidamento in concessione delle gestioni totali (e in particolare per determinare la durata delle concessioni in rapporto ai programmi di intervento presentati dalle società). Le linee guida hanno dunque evidenziato che è essenziale esaminare anche il piano economico-finanziario dei richiedenti e il loro programma di investimenti, fermo restando l'obbligo di soddisfare tutti gli altri requisiti stabiliti per l'affidamento in concessione.

1.1 Il Contratto di Programma

L'Enac stipula con le società di gestione un Contratto di Programma per la regolazione dei servizi aeroportuali di pubblica utilità e per la definizione delle relative tariffe. La finalità del contratto è delineare gli obiettivi di efficienza, produttività e qualità della società affidataria, e soprattutto individuare le condizioni che permettano alla società stessa di far fronte agli impegni assunti.

Più in dettaglio, il contratto definisce:

- il piano degli investimenti, che la società di gestione si impegna a realizzare in autofinanziamento nel rispetto dei tempi prestabiliti;
- il piano della qualità per il miglioramento degli standard del servizio reso all'utenza aeroportuale da attuare entro il periodo di vigenza del contratto stesso;
- gli obiettivi di recupero della produttività imposti alla società affidataria, tenendo conto del livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti, e delle esigenze di recupero dei costi;
- la dinamica tariffaria di periodo, che deve assicurare al gestore la copertura dei costi operativi e di capitale sostenuti in ragione degli obblighi di servizio derivanti sia dalla convenzione per l'affidamento in concessione che dallo stesso contratto di programma.



Le linee guida inerenti ai contratti di programma sono contenute in deliberazioni del Cipe (Comitato Interministeriale di Programmazione Economica), il quale ha stabilito che la regolazione dei servizi di pubblica utilità deve essere effettuata attraverso la stipula di contratti di programma di durata quinquennale, o comunque almeno triennale. Alla stipula provvedono l'amministrazione competente - previo parere del Cipe e di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - e l'impresa concessionaria del pubblico servizio.

Nel contratto di programma viene così individuato lo strumento più idoneo a condurre le imprese affidatarie verso situazioni di efficienza ed equilibrio finanziario, compatibili sia con gli obblighi concessori che con lo sviluppo della dotazione infrastrutturale. La dinamica tariffaria è assicurata dal *Price-cap* (il metodo generale di revisione delle tariffe dei servizi di pubblica utilità adottato dal Cipe), che tiene conto del tasso di inflazione programmato a livello governativo e del fattore di recupero della produttività assegnato alla società concessionaria.

Nel settembre 2000 il Cipe ha approvato uno "Schema di riordino della

tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva”, dettando principi e criteri per l’elaborazione della contabilità analitica che è alla base della definizione di diritti, tasse e tariffe relativi ai servizi aeroportuali svolti in regime di monopolio. La legge 248/05 ha innovato la materia, introducendo il criterio del “*single till*” e favorendo di fatto una maggiore competitività nel settore. L’art. 11-nonies della legge stabilisce infatti che una quota non inferiore al 50% del margine conseguito dal gestore in relazione allo svolgimento di attività commerciali debba concorrere ad abbattere i costi dei servizi aeroportuali soggetti a regolazione. Questa recente disposizione ha reso necessaria da parte del Cipe una revisione della precedente deliberazione 86/2000 e alla quale dovranno far seguito linee guida applicative emanate dall’Enac.

Sulla base del nuovo assetto regolatorio che si va delineando verranno portate ad approvazione le istruttorie relative agli aeroporti di Venezia, Fiumicino, Ciampino, Bergamo e Pisa - già licenziate dall’Enac - e agli scali di Malpensa e Linate, già esaminate dal CdA dell’Ente. Sono inoltre di prossimo licenziamento le istruttorie relative agli scali di Verona, Brescia e Genova, ed è in corso l’iter per gli scali di Bari, Brindisi, Foggia, Taranto e Napoli.

2. IL PANORAMA ATTUALE DELLE GESTIONI AEROPORTUALI

Sotto il profilo della gestione, gli aeroporti statali aperti al traffico aereo commerciale possono essere così classificati:

- **Gestioni totali:** aeroporti interamente gestiti da società di capitali.
- **Gestioni parziali (suddivise in convenzioni di gestione parziale e gestioni precarie, ai sensi dell’art. 38 del Codice della Navigazione):** aeroporti solo in parte affidati in concessione a società di capitali.
- **Gestioni dirette:** aeroporti interamente a gestione diretta statale.

Ad oggi 18 aeroporti sono in gestione totale e 31 in gestione parziale; i 3 scali di Lampedusa, Pantelleria e Roma Urbe sono in gestione diretta.



Aeroporti-Gestore	Legge	Convenzione
Roma Fiumicino e Ciampino ADR Aeroporti di Roma SpA	L. 775/73 L. 985/77 L. 359/92	giugno 1974
Milano Linate e Malpensa SEA SpA	L. 194/62 L. 449/85	settembre 2001
Venezia SAVE SpA	L. 938/86 D.M. 128/14 del 1987	luglio 2001 e successivo Atto Agg. marzo 2003
Torino SAGAT SpA	L. 914/65 L. 736/86 L. 187/92	
Genova Aeroporto di Genova SpA	L. 156/54 L. 1251/67 L. 26/87 DD 20/14 del 1988	
Bergamo Orio al Serio SACBO SpA	L. 746/75 DM 11/02/1976	marzo 2002

GESTIONI TOTALI (ex Legge Speciale)

Aeroporti	Convenzione	Gestore
Bologna	luglio 2004	SAB SpA
Napoli	dicembre 2002	GESAC SpA
Olbia	ottobre 2004	GEASAR SpA
Firenze	dicembre 2001	AdF SpA
Bari	gennaio 2002	Aeroporti di Puglia SpA
Brindisi	gennaio 2002	Aeroporti di Puglia SpA
Foggia	gennaio 2002	Aeroporti di Puglia SpA
Taranto	gennaio 2002	Aeroporti di Puglia SpA
Pisa	20 ottobre 2006	SAT SpA

GESTIONI TOTALI (ex DM 521/97)

SCHEMA RIASSUNTIVO DEL REGIME DI GESTIONE DEGLI AEROPORTI NAZIONALI (aggiornato al 15 giugno 2007)

GESTIONE DIRETTA ENAC	GESTIONI PARZIALI (Convenzione di gestione parziale)	Aeroporti	Gestore parziale
			Cagliari** Catania*** Forlì Palermo** Parma Rimini Ronchi dei Legionari** Treviso Verona Villafranca***
GESTIONE DIRETTA ENAC	GESTIONI PRECARE (Aut. Ex Art. 38 Codice Navigazione)	Aeroporti	Gestore precario
		Albenga Alghero** Ancona Asiago Bolzano Brescia*** Crotone Cuneo Grosseto Lamezia Terme*** Lucca Oristano Padova Perugia Pescara** Reggio Calabria Reggio Emilia Salerno Siena Trapani Venezia Lido Vicenza	Aeroporto Villanova di Alberga SpA SOGAAL SpA AERDORICA SpA Aeroporto di Asiago SpA ABD SpA Aeroporto Valerio Catullo SpA Aeroporto S. Anna SpA Olimpica SpA SEAM SpA SACAL SpA Aeroporto Lucca Tassignano SpA SOGAOR SpA Aeroporto Civile di Padova SpA SASE SpA SAGA SpA SOGAS SpA Aeroporto Reggio Emilia Srl Aeroporto Salerno SpA Aeroporto di Siena SpA AIRGEST SpA G. Nielli SpA Aeroporti Vicentini SpA
		Lampedusa - Pantelleria - Roma Urbe - Altri aeroporti minori	

*** Il Consiglio di Amministrazione dell'Enac ha deliberato l'affidamento della gestione totale quarantennale

** È in corso la predisposizione del decreto interministeriale di affidamento della gestione totale (per lo scalo di Pescara l'affidamento è stato deliberato per un periodo di trenta anni)



2.1 Uno sguardo al panorama europeo

Vista dall'alto l'Europa è una vera foresta di aeroporti: sono 650 quelli aperti al traffico commerciale, che si concentra però principalmente su 90 scali regionali e meno di una decina di hub. Gli aeroporti regionali si candidano dunque ad assorbire un traffico destinato a raddoppiare nei prossimi vent'anni, svolgendo un ruolo sempre più cruciale nello sviluppo del settore. Porre l'accento sulla dimensione locale può sembrare puro anacronismo; ma la contraddizione è solo apparente se si considerano le particolarità della realtà europea, in cui i grandi aeroporti sono ormai saturi e il traffico aereo si struttura essenzialmente su flussi domestici o intracontinentali.

Nel quadro comunitario è determinante il fattore culturale; le frontiere tra 27 Stati sono ormai cadute, ma è comunque impossibile guardare all'Unione Europea come a un unicum. Chiunque vorrà anche solo tentare di comprendere i processi in corso dovrà tenere conto sia della dimensione comunitaria che di quella locale, vale a dire dell'"Europa delle regioni".

È facile comprendere come questa prospettiva incida sull'organizzazione del sistema aeroportuale, che è uno dei settori maggiormente implicati nei processi di globalizzazione. In primo luogo occorre comprendere che gli aeroporti sono strumenti e in quanto tali devono essere adeguati alle loro funzioni; sbaglia chi continua ad averne una concezione monumentale, quasi sacrale, che in ultima analisi non rende loro giustizia.

In un'ottica realistica appare evidente anche l'inutilità di moltiplicare gli aeroporti quando non necessario, o di inseguire il sogno dell'*hub* a tutti i costi. Ad esempio, nel nostro Paese (che ha rinunciato all'*hub* scegliendo come punti di concentrazione i tre scali di Fiumicino, Linate e Malpensa) l'intenzione è puntare su una rete di aeroporti regionali efficienti, snelli, di qualità, con volumi di traffico compresi fra i 6 e i 10 milioni di passeggeri. La storica Italia dei Comuni - creazione di mercanti e banchieri, viaggiatori e artisti - può essere oggi una delle punte di diamante di questa "Europa delle regioni", in cui le vocazioni locali non escludono un respiro internazionale.



Dietro all'attuale geografia aeroportuale possiamo leggere chiaramente l'evoluzione politico-economica delle nazioni europee: ad esempio gli hub di Londra, Parigi, Francoforte e Madrid (che in media hanno 150 rotte internazionali e smistano 50 milioni di passeggeri l'anno) corrispondono a Stati storicamente centralizzati. In Spagna un unico ente pubblico, l'Aena, ha la funzione di authority e di gestore aeroportuale, ed è il fulcro di uno dei sistemi di navigazione aerea più grandi d'Europa, con 47 aeroporti nella sola Spagna e un'altra dozzina in America Latina. Leggermente diverso invece è il caso della Francia, il cui sistema aeroportuale riproduce la netta separazione fra Parigi e il resto della nazione. Una società pubblica, la Aéroports de Paris (ADP), gestisce i 14 aeroporti presenti in un raggio di 50 chilometri attorno a Parigi, controllando così il 60% del traffico aereo nazionale. Il resto del Paese è punteggiato da Aeroporti regionali gestiti dalle Camere di commercio, che in Francia sono operatori storici del settore.

In altre nazioni europee lo Stato ha progressivamente dismesso il ruolo di gestore per assumere quello di authority; tra gli azionisti con un forte potere decisionale troviamo spesso gli enti locali e cresce l'apertura a investitori privati (dal 100% della Gran Bretagna a percentuali variabili in Germania, Danimarca, Svezia, Norvegia, Austria, Belgio, Grecia, Italia). Va ricordato che



la prima esperienza di gestione con criteri imprenditoriali è stata quella dell'irlandese Air Rianta, che pur rimanendo nominalmente semistatale si è trasformata in un potente traino per la nazione anche nel settore *non-aviation* (commercio, ristoranti, hotel). Agli irlandesi si deve inoltre l'invenzione dei *duty-free*, simbolo per eccellenza dello shopping aeroportuale.

Una storia esemplare è anche quella dell'aeroporto danese di Billund, che risale agli anni Sessanta e utilizzava i magazzini della fabbrica di costruzioni Lego come terminal passeggeri. Oggi Billund, che collega la penisola dello Jutland al resto d'Europa, è gestito da una Srl, i cui azionisti sono enti locali; lo scalo ospita ogni anno 4 milioni di viaggiatori e dà lavoro a 1.600 persone, in una zona la cui economia era esclusivamente rurale fino a non molto tempo fa.

La privatizzazione delle gestioni aeroportuali non si è insomma tradotta automaticamente in "cure da cavalli" o in disumanizzazione del sistema, come molti temevano; anzi, ha in genere dato vita a un'impresa-aeroporto più sicura ed efficiente, con una migliore offerta di servizi. Il traguardo dovrà essere un aeroporto ideale, che non sia anonimo punto di fuga ma sempre più un luogo d'aggregazione e una grande porta aperta sul territorio integrata con le esigenze di sviluppo economico e di compatibilità ambientale.

Austria: l'Aeroporto di Vienna è gestito dalla Flughafen Wien AG (FWAG), una società per azioni proprietaria delle infrastrutture, responsabile della manutenzione oltre che del finanziamento delle opere.

Belgio: dal 1998 le competenze relative all'allestimento e alla gestione commerciale degli aeroporti sono state attribuite alle Regioni. L'Aeroporto di Bruxelles è gestito dalla BIAC (Brussels International Airport Company), una società anonima di diritto privato che per il 63,5% è di proprietà dello Stato; gli altri azionisti detengono pacchetti inferiori al 5%.

Danimarca: l'Aeroporto di Copenhagen (Kastrup) è di proprietà della CPH - Copenhagen Airports AS, che gestisce anche l'aeroporto di Roskild. Attualmente lo Stato detiene il 38% di CPH. Nessun azionista, a eccezione dello Stato e di due fondi pensione, detiene più del 5%. La maggior parte dei 1.350 impiegati di CPH sono azionisti.

Francia: ADP (Aéroports de Paris) gestisce un complesso di 14 aeroporti aperti all'aviazione civile in un raggio di 50 chilometri attorno a Parigi (cioè il più vasto comprensorio aeroportuale d'Europa, con una superficie di 6.500 ettari, pari ai 2/3 della superficie dell'intera capitale); controlla così il 60% del traffico aereo francese. ADP è un istituto pubblico, esplicitamente istituito per assicurare il servizio di trasporto aereo; gli altri 50 aeroporti regionali dislocati sul territorio francese sono affidati in concessione dallo Stato alle Camere di commercio.

Germania: l'Authority tedesca è la Luftfahrt-Bundesamt (LBA), che dipende dal Ministero



Federale dei Trasporti ed esercita più di 100 funzioni di certificazione, ispezione e sorveglianza. La Germania è un ottimo osservatorio del funzionamento della Partecipazione dei Privati nelle Infrastrutture (PPI): per decenni le infrastrutture sono state considerate un bene pubblico, da finanziare attraverso le imposte; dopo la riunificazione, la progressiva riduzione delle risorse della finanza pubblica ha spinto economisti e politici verso i primi progetti PPI, che dalla fine degli anni Novanta hanno coinvolto anche il settore aeroportuale. Nel 2001 è stato quotato in borsa il 29% della Fraport AG, la società di gestione dell'Aeroporto di Francoforte; da allora una serie di aeroporti è stata parzialmente privatizzata.

Gran Bretagna: la BAA-British Airport Authority possiede e gestisce 7 aeroporti nel Regno Unito (Heathrow, Gatwick, Stansted,



Southampton, Glasgow, Edimburgo, Aberdeen). È il più grande gruppo di gestione aeroportuale, nonché il primo in Europa ad essere stato privatizzato e quotato in borsa. Il processo di privatizzazione è stato sancito dall'Airports Act del 1986; oggi il settore aeroportuale è interamente nelle mani dei privati, con qualche trascurabile eccezione. Il capitale di BAA è costituito al 100% da capitale flottante; il suo collocamento in Borsa è stato facilitato dalle ottime performance di mercato, che hanno attratto investitori e risparmiatori.

Grecia: l'Aeroporto di Atene è gestito in concessione trentennale da un consorzio di imprese, guidate dalla tedesca Hochtief (45%) e dallo Stato (55%).

Irlanda: gli scali di Cork, Dublino e Shannon sono gestiti dall'Air Rianta, una società a responsabilità limitata, la cui indipendenza dallo Stato è stata sancita dall'Air Navigation and Transport Amendment Act del 1998. Pioniera nella gestione degli aeroporti come vera e propria impresa, la società aprì il primo duty free della storia nel 1947 a Shannon.

Norvegia: data la posizione eccentrica del Paese rispetto al resto d'Europa, l'aviazione civile è un settore di massima importanza. L'esperienza norvegese è un caso di buona gestione economica e di rapida soluzione politica dei problemi. La ridefinizione del settore, iniziata nel 2001 su impulso del Ministero dei Trasporti, ha dato luogo a un dibattito parlamentare che si è concluso alla fine del 2002 con la creazione della nuova Authority, la Avinor. Questa società pubblica a responsabilità limitata attualmente possiede e gestisce 45 aeroporti nazionali; la sua controllata OSL ha

partecipato alla costruzione, allo sviluppo e alla gestione dell'Aeroporto di Oslo, finanziato interamente con prestiti della Banca centrale e con gli utili di esercizio, senza intaccare il bilancio statale.

Paesi Bassi: l'Aeroporto di Amsterdam è gestito dallo Schiphol Group. I suoi azionisti sono lo Stato olandese (75,8%), il Comune di Amsterdam (21,8%) e il Comune di Rotterdam. Nonostante la distribuzione "pubblica" dell'azionariato, il gruppo è finanziariamente indipendente e in attivo.

Portogallo: il 1998 è stato l'anno del cambiamento radicale, con la nascita degli enti ANA (Aerportos de Portugal SA, che fornisce il servizio pubblico aeroportuale per l'aviazione civile) e NAV EP (Navegação Aérea de Portugal, che fornisce il servizio pubblico di assistenza al volo). ANA garantisce la gestione, l'attività e lo sviluppo degli aeroporti di Lisbona, Porto, Fa Delgada, Santa Maria, Horta, Flores.

Spagna: tutti gli aeroporti spagnoli sono gestiti da AENA, ente di diritto pubblico indipendente dallo Stato. L'Aena è sotto la tutela del Ministero dello Sviluppo e gestisce più di 60 scali in Spagna e America Latina (47 aeroporti e un eliporto nella sola Penisola Iberica). Il suo patrimonio è separato da quello dello Stato.

Svezia: la LfV (Luftfartsverket), Ente per l'Aviazione Civile, è una società pubblica a scopo di lucro; possiede e gestisce 14 scali, e si occupa anche degli aeroporti militari. È finanziata per due terzi dalle tariffe aeree e per un terzo dai proventi commerciali. Non riceve sostegno finanziario dello Stato, al quale versa un terzo dei propri profitti.

3. LE LICENZE DI ESERCIZIO E IL MONITORAGGIO ECONOMICO-FINANZIARIO DEI VETTORI

L'Enac provvede al rilascio, al rinnovo e alla revisione delle licenze di esercizio dei vettori. Ciò richiede un'attenta attività di verifica dei requisiti economici, finanziari e assicurativi delle società che intendono svolgere il servizio di trasporto o di lavoro aereo.

I requisiti necessari per il rilascio e il mantenimento delle licenze dei vettori europei sono disciplinati dal Regolamento comunitario 2407/92, attualmente in corso di revisione. Da parte sua l'Enac ha definito un quadro di regole e di procedure, al fine di governare efficacemente il processo di rilascio delle licenze e di monitorare l'evoluzione delle compagnie in termini societari ed economico/finanziari, controllando che esistano rapporti sinergici tra attività aerea, composizione della flotta, cooperazioni commerciali con altri vettori. In tal modo l'obiettivo primario è garantire la massima regolarità e qualità dei servizi, nell'interesse dell'utenza.

La licenza di esercizio delle compagnie aeree non ha scadenza e la sua validità è subordinata al mantenimento dei requisiti prescritti; in caso contrario viene avviato un procedimento di sospensione o - in caso di perdita definitiva dei requisiti necessari - di revoca. La prima revisione deve essere effettuata un anno dopo il rilascio, mentre per le revisioni successive la cadenza è quinquennale.

La licenza di esercizio per lavoro aereo (necessaria ad esempio per servizi giornalistici filmati, riprese di avvenimenti sportivi, fotografie aeree, illuminazione, ecc.) ha invece validità triennale e viene rinnovata su richiesta per ulteriori tre anni. La disciplina relativa a questa tipologia di licenza è in corso di aggiornamento, per adeguarla a quanto disposto dal nuovo Codice della Navigazione

L'articolo 5 del Regolamento 2407/92 prevede che un'impresa di trasporto aereo cui viene rilasciata per la prima volta una licenza di esercizio

dimostri di poter far fronte agli impegni effettivi e potenziali, stabiliti in base a presupposti realistici, per un periodo di 24 mesi dall'inizio delle operazioni; deve inoltre dimostrare di poter sostenere i costi fissi e operativi connessi per un periodo di tre mesi, senza tener conto delle entrate. Il richiedente dovrà pertanto presentare un piano economico relativo almeno ai primi due anni di attività, indicando tra l'altro i suoi eventuali legami finanziari con altre entità commerciali.

I cambiamenti del tipo o numero di aeromobili utilizzati e in genere le modifiche sostanziali (tali da comportare ripercussioni significative sull'assetto finanziario o societario del vettore aereo) possono determinare la richiesta di revisione del piano economico, che l'Autorità nazionale può avanzare in qualsiasi momento, e comunque ogni qual volta risulti chiaramente che una compagnia da essa abilitata si trovi in difficoltà economiche.

La licenza può essere sospesa o revocata, qualora si giunga alla conclusione che il vettore non è più in grado di far fronte ai propri impegni per un periodo di dodici mesi; nell'attesa che venga posta in atto un'opportuna ristrutturazione economica è prevista la possibilità di rilasciare una licenza provvisoria.

In ogni esercizio finanziario le compagnie aeree devono presentare i propri bilanci certificati relativi all'anno precedente; sono inoltre tenute a presentare un bilancio programmatico (compreso il conto profitti e perdite), i dati relativi alle entrate e alle uscite passate e future, la relazione sui movimenti di cassa e i piani di liquidità per l'anno seguente. Come già accennato, la normativa è in via di revisione a livello europeo; la nuova disciplina introdurrà requisiti molto più stringenti, per garantire ancora più efficacemente il buon funzionamento del servizio aereo.

In Italia i vettori titolari di licenza di trasporto aereo rilasciata dall'Enac sono attualmente 90; nel 2006 sono state rilasciate 6 nuove licenze e ne sono state revocate 8. Le licenze di lavoro aereo sono invece 111.

3.1 L'attuale contesto italiano

Nel 2004, a oltre un decennio dall'entrata in vigore del cosiddetto "Terzo pacchetto" comunitario, l'Enac ha intrapreso uno studio per approfondire la tematica del rilascio delle licenze di esercizio per il trasporto aereo e del relativo monitoraggio. Nella ricerca si è tenuto conto da un lato del proliferare di operatori di piccole dimensioni, e dall'altro dell'emulazione di comportamenti tipici dei vettori *low cost* da parte di compagnie con caratteristiche tecnico-organizzative profondamente diverse.

Nel 2005 è stata inoltre avviata la messa a punto di un nuovo modello per il rilascio e il monitoraggio delle licenze, per meglio assicurare il corretto operare del vettore sul mercato e la tutela dei diritti dei passeggeri, sia in termini di *safety* che di qualità dei servizi. Per elaborare il modello è stata effettuata anche un'analisi preliminare dell'operato degli enti di vigilanza degli Stati comunitari, relativamente all'applicazione del Regolamento 2407/92. Questa analisi ha evidenziato che la prassi instaurata in Italia si è finora sostanzialmente ispirata a un modello informale, improntato alla massima liberalizzazione, similmente a quanto avvenuto in Francia, Norvegia e Svezia.

La Commissione Europea nel 1999 rilevò che in un simile contesto la liberalizzazione avrebbe dovuto teoricamente comportare una prima fase caratterizzata dalla moltiplicazione delle imprese, seguita da una fase di consolidamento in cui il numero dei soggetti imprenditoriali si sarebbe ridotto drasticamente, ma ognuno di essi avrebbe potuto contare su più ampi bacini di utenza e su nuove quote di mercato. Negli Stati Uniti il trasporto aereo ha vissuto esattamente questo tipo di evoluzione, mentre in Italia e in gran parte d'Europa la fase di consolidamento non sembra essersi ancora concretizzata.

Dall'avvio del processo di liberalizzazione nel nostro Paese sono nate 33 imprese di trasporto aereo commerciale, cioè dotate di aeromobili di capacità superiore ai 19 posti; a tutt'oggi meno della metà di queste nuove com-



pagnie è sopravvissuta e la maggioranza delle superstiti ha conservato quote di mercato marginali.

Le compagnie di nuova costituzione sono spesso molto più piccole rispetto a quelle storiche, e in più caratterizzate spesso da una certa fragilità finanziaria; non di rado sono perciò uscite di scena o sono state costrette ad autosegregarsi in nicchie di mercato mai cresciute.

La previsione del Regolamento CEE 2407/92, che contempla la possibilità del rilascio delle licenze anche sulla base della mera disponibilità di macchine, ha in parte favorito l'ingresso sul mercato di imprese non abbastanza solide, che hanno affrontato la sfida concorrenziale ricorrendo all'utilizzo di aeromobili in *leasing* (senza munirsi cioè di una base essenziale come l'acquisizione in proprietà della flotta).

Inoltre la maggioranza delle imprese italiane di medie dimensioni tuttora presenti sul mercato opera nel settore *charter*, anche extracomunitario; solo di recente, in concomitanza con il ridimensionamento del *network* Alitalia, alcune compagnie si stanno gradualmente orientando verso i servizi di linea.

A queste debolezze "costituzionali" si associano in qualche caso situazioni debitorie, tanto che l'Enac ha intrapreso un'indagine approfondita su alcuni vettori nazionali, per verificare la persistenza dei requisiti di idoneità economico-finanziaria.

4. GLI ACCORDI DI TRAFFICO

In ambito aeronautico i rapporti tra l'Italia e i Paesi extracomunitari sono di regola disciplinati da accordi aerei bilaterali; oltre a una parte normativa essi includono una parte operativa in cui viene stabilita in ogni dettaglio la tabella delle rotte. In sostanza, gli accordi stabiliscono gli scali sui quali possono essere effettuati i collegamenti, il numero delle frequenze settimanali, il regime di designazione delle imprese, le "libertà dell'aria", la possibilità di concludere accordi di cooperazione commerciale.

L'Enac partecipa attivamente a tutte le fasi negoziali degli accordi aerei bilaterali: si fa carico dei rapporti con gli enti e gli organismi che operano nel settore dell'aviazione civile in Italia e all'estero; svolge attività di coordinamento con i Ministeri interessati (Trasporti e Affari Esteri); si relaziona con le compagnie aeree e con le società di gestione aeroportuale interessate.

Tramite le proprie strutture l'ente provvede anche all'applicazione degli accordi siglati, attribuendo i diritti di traffico in base a procedure trasparenti e non discriminatorie ai vettori in possesso di licenza aerea italiana o comunitaria, designando le compagnie italiane presso le autorità aeronautiche delle controparti, rilasciando le autorizzazioni alle compagnie nazionali ed estere. In Italia la disciplina delle autorizzazioni per i voli di linea e l'attività *charter* è stata recentemente aggiornata tenendo anche conto delle disposizioni del nuovo Codice della Navigazione, sulla base di una Circolare e un Regolamento Enac entrambi in vigore da giugno 2007. Nel 2006 sono state rilasciate complessivamente 8.000 autorizzazioni relative ad attività di linea, voli *charter* e sorvoli.

Per quanto riguarda invece i negoziati multilaterali, l'Enac partecipa a riunioni e gruppi di lavoro presso il Consiglio e la Commissione UE, e svolge attività di supporto nell'ambito delle consultazioni aeronautiche tra Unione Europea e Stati Uniti. Nella sfera multilaterale, ma su scala mondiale, rientrano inoltre le attività svolte per la predisposizione della "*Convention on International Interests*

ELENCO DEI PAESI CON I QUALI SUSSISTONO ACCORDI DI TRAFFICO

AFGHANISTAN	GHANA	PERÙ
ALBANIA	GIAMAICA	QATAR
ALGERIA	GIAPPONE	RUSSIA
ANGOLA	GIORDANIA	SAN MARINO
ARABIA SAUDITA	GUINEA	SENEGAL
ARGENTINA	HONG KONG	SERBIA E MONTENEGRO (ora paesi distinti)
ARMENIA	INDIA	SEYCHELLES
AUSTRALIA	INDONESIA	SIERRA LEONE
AZERBAIJAN	IRAN	SINGAPORE
BAHRAIN	IRAQ	SIRIA
BANGLADESH	ISRAELE	SOMALIA
BIELORUSSIA	KENYA	SRI LANKA
BOSNIA ERZEGOVINA	KUWAIT	SUDAFRICA
BRASILE	KYRGYZSTAN	SUDAN
CAMEROON	LIBANO	SVIZZERA
CANADA	LIBERIA	THAILANDIA
CAPOVERDE	LIBIA	TAIWAN
CILE	MACEDONIA (FYROM)	TANZANIA
CINA REPUBBLICA POPOLARE	MADAGASCAR	TRINIDAD E TOBAGO
COLOMBIA	MALAYSIA	TUNISIA
CONGO BRAZZAVILLE	MALDIVE	TURCHIA
COREA DEL SUD	MAROCCO	UCRAINA
COSTA D'AVORIO	MAURITIUS	URUGUAY
CROAZIA	MESSICO	USA
CUBA	MOLDOVA	UZBEKISTAN
REP. DOMINICANA	MYANMAR	VENEZUELA
EGITTO	NEPAL	VIETNAM
EMIRATI ARABI UNITI	NIGERIA	YEMEN
ERITREA	NUOVA ZELANDA	ZAIRE (oggi Repubblica Democratica del Congo)
ETIOPIA	OMAN	ZAMBIA
FILIPPINE	PAKISTAN	ZIMBABWE
GABON	PANAMA	
GEORGIA	PARAGUAY	

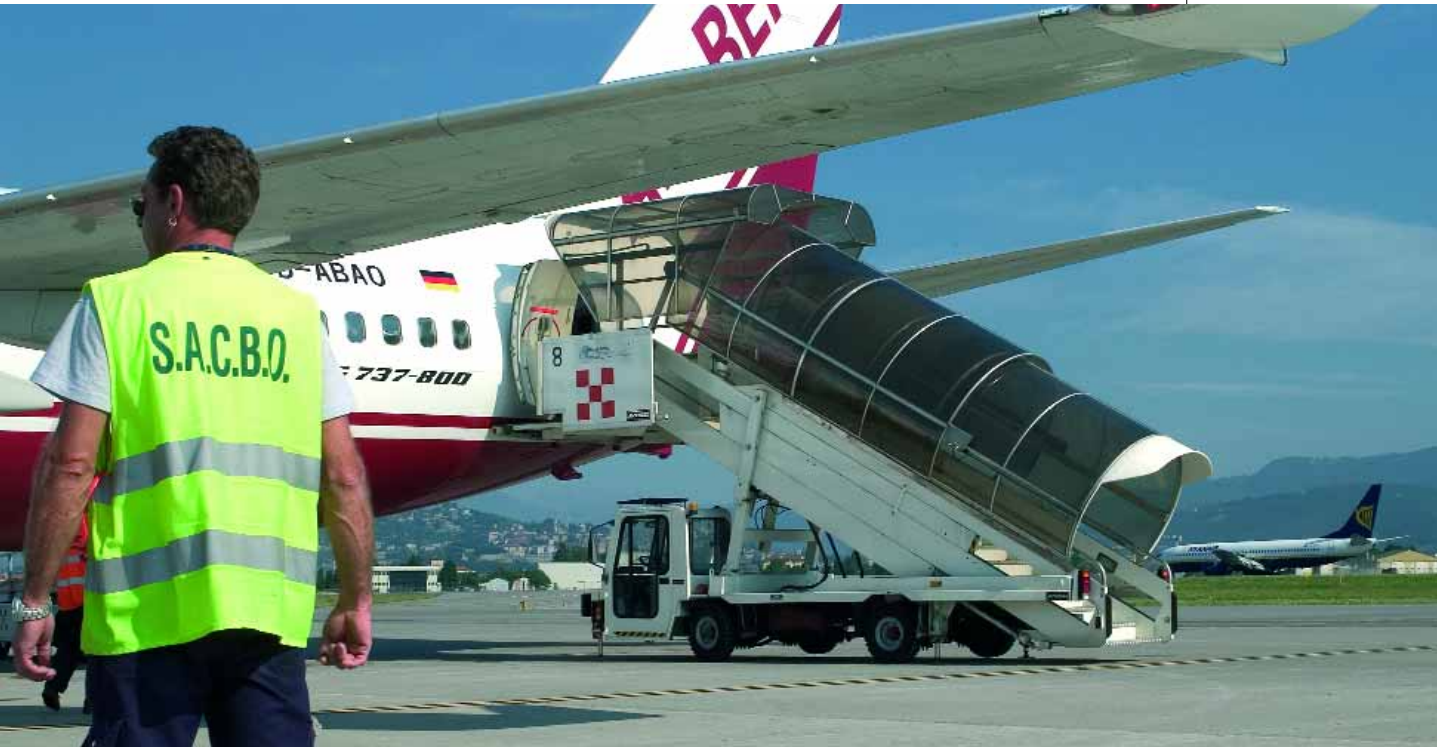
in *Mobile Equipment*" (di cui l'Enac ha avuto la presidenza) e del relativo Protocollo Aeronautico, firmati a Città del Capo nel novembre 2001, e per l'aggiornamento della Convenzione di Roma del 1952 relativa ai danni causati da aeromobili stranieri ai terzi sulla superficie.



4.1 L'assegnazione dei diritti di traffico

In vista dell'apertura di un negoziato per la definizione di nuove intese bilaterali l'Enac provvede ad informare i vettori interessati, basandosi sulle richieste pervenute, e l'associazione dei gestori aeroportuali; informa inoltre i vettori dotati di COA potenzialmente interessati a operare sulla rotta in fase di assegnazione. Dopo la firma degli accordi l'Enac trasmette a tutti gli operatori del trasporto aereo un'informativa, pubblicata anche sulla *home page* del sito www.enac-italia.it.

I diritti di traffico vengono a questo punto assegnati, con l'autorizzazione per i servizi e la designazione delle compagnie presso le autorità aeronautiche delle controparti, in base ai contenuti degli accordi raggiunti e alle istanze avanzate. Alla luce delle norme sancite del nuovo Codice della Navigazione è stato predisposto uno schema di convenzione-tipo, da stipulare con ciascuna compagnia al quale vengano assegnati diritti di traffico.



I diritti vengono assegnati valutando in particolare:

- requisiti economici, finanziari e operativi della compagnia;
- numero di frequenze offerto;
- tipologia degli aeromobili da impiegare sulla rotta;
- composizione della flotta aziendale;
- *network*;
- mission aziendale;
- presenza sul mercato, in termini di possibilità di copertura capillare del territorio e di prosecuzioni verso altre destinazioni che possano costituire un vantaggio per l'utenza;
- copertura temporale del servizio;
- scomposizione delle tariffe;
- opportunità di accesso al mercato di nuovi vettori;
- servizio diretto/coterminalizzazione in Italia;
- servizio effettuato in proprio o in *code sharing*;

- qualità, puntualità e regolarità delle operazioni;
- apertura al pubblico del servizio di vendita;
- dati di traffico.

Secondo le normali procedure, con cadenza semestrale vengono convocate riunioni nel corso delle quali le compagnie aeree e i gestori aeroportuali vengono aggiornati sugli impegni bilaterali previsti nel breve e medio periodo. Questi incontri danno anche l'occasione di verificare congiuntamente le richieste dei vari mercati internazionali e di fare il punto sugli interessi dell'industria del trasporto aereo italiana.

Le autorizzazioni ai vettori extracomunitari per l'espletamento dei servizi di linea stagionali vengono rilasciate dopo la verifica dei livelli di safety ed il controllo sulla conformità dei diritti di traffico fruiti dai vettori stessi, in relazione alle tratte commerciali autorizzate e ai contenuti delle intese bilaterali vigenti con Paesi terzi.

Diverso è il discorso concernente i servizi di trasporto aereo non di linea, perché normalmente i voli *charter* non vengono disciplinati da accordi aerei bilaterali, ed esistono Stati che addirittura non li autorizzano per propria *policy* nazionale; solo in alcuni casi sono previsti richiami a un impegno

di massima che entrambe le parti assumono. Il quadro normativo è in fase di armonizzazione con il nuovo Codice della Navigazione, in base al quale spetta all'Enac regolamentare anche l'attività area non di linea.

In particolare nel recente Regolamento "Disciplina dei servizi aerei non di linea" si è tenuto conto del ruolo dei voli charter (in particolare per quanto riguarda il loro contributo alla promozione del turismo, allo sviluppo delle

REGOLAMENTO "DISCIPLINA DEI SERVIZI AEREI NON DI LINEA EXTRACOMUNITARI"

Il Regolamento risponde a quanto statuisce la revisione del Codice della Navigazione e disciplina l'attività di trasporto aereo a titolo oneroso non di linea sulle rotte extracomunitarie dei vettori comunitari (inclusi quindi quelli nazionali) e non comunitari muniti di licenza di trasporto aereo.

comunità locali e del mercato del lavoro, all'utilizzo degli aeroporti minori), ma senza naturalmente dimenticare l'aspetto prioritario della sicurezza, con tutte le tematiche connesse.



In base all'articolo 36 della legge 144/99 (che costituisce il riferimento di tutte le successive disposizioni nazionali istitutive di oneri di servizio pubblico) la procedura si articola generalmente nei seguenti passaggi:

- *indizione e svolgimento di una Conferenza dei Servizi, che vede presenti allo stesso tavolo il Ministro dei Trasporti e il Presidente della Regione interessata all'istituzione degli oneri di servizio pubblico, con l'incarico di definire i contenuti dell'onere in termini di rotte, frequenze, orari, capacità, tipo di aeromobili, tariffazione;*
- *comunicazione da parte del Ministro delle Infrastrutture alla Commissione Europea della decisione dell'Italia di imporre gli oneri, e pubblicazione degli stessi sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea;*
- *nel caso in cui entro il termine previsto nessun vettore istituisca o si accinga ad istituire servizi di linea nel rispetto degli oneri imposti, pubblicazione di un bando di gara per l'assegnazione delle rotte in esclusiva, per un periodo massimo di tre anni prevedendo anche la possibilità di erogare al vettore una compensazione finanziaria;*
- *esperimento della gara, selezione del vettore, stipula con lo stesso di una convenzione per l'esercizio dei servizi.*

In base al Regolamento europeo 2408/92, dopo tre anni lo Stato procede a un riesame della situazione.

5. IL DIRITTO ALLA MOBILITÀ: GLI ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO

L'Enac si fa garante del diritto alla mobilità anche tramite la difesa della "continuità territoriale", ossia della possibilità per tutti i cittadini di spostarsi nel territorio nazionale e comunitario con pari opportunità, accedendo a un servizio che garantisca condizioni economiche e qualitative uniformi. Non sempre questo diritto è assicurato: talvolta si rende necessario un intervento statale, per creare un'offerta vantaggiosa per l'utenza.

Il Regolamento 2408/92 CE (attualmente in fase di revisione) ha aperto definitivamente le rotte comunitarie a tutti i vettori europei titolari di licenza rilasciata da uno degli Stati membri UE. Se da una parte la massima apertura del mercato sta assicurando indubbi vantaggi, dall'altra mette a rischio le rotte poco remunerative, danneggiando gli abitanti delle aree geografiche più isolate e meno popolate.

In passato infatti il regime concessorio consentiva di assegnare di norma alla compagnia di bandiera sia rotte redditizie che rotte di prevalente rilevanza sociale, ma scarsamente vantaggiose dal punto di vista economico. Il processo di liberalizzazione ha rischiato di privare queste ultime di ogni garanzia di copertura; l'Unione Europea ha perciò previsto, in deroga al divieto di aiuti statali, la possibilità di intervenire finanziariamente a favore delle compagnie che accettino di agire su mercati considerati ad alta rilevanza sociale, alle condizioni individuate dagli Stati stessi.

In caso di appurata insufficienza delle altre forme di trasporto, lo Stato provvede quindi a identificare i servizi aerei di linea per i quali possono essere imposti gli oneri; tali servizi devono servire aeroporti situati in aree periferiche o in via di sviluppo, oppure devono coprire rotte a bassa densità di traffico, dirette verso qualsiasi scalo regionale purché essenziale per lo sviluppo economico di una determinata area geografica.

Imporre oneri di servizio pubblico significa rendere obbligatorio lo svolgimento di un servizio aereo secondo criteri di continuità, regolarità, capaci-

ROTTE ESERCITE IN ONERI DI SERVIZIO PUBBLICO SUL TERRITORIO ITALIANO (aggiornato al 12.6.2007)	
Sardegna	Compagnia
ALGHERO - ROMA ALGHERO - MILANO	AIR ONE
CAGLIARI - ROMA CAGLIARI - MILANO	AIR ONE E MERIDIANA
OLBIA - ROMA OLBIA - MILANO	MERIDIANA
CAGLIARI - BOLOGNA CAGLIARI - TORINO CAGLIARI - VERONA OLBIA - BOLOGNA CAGLIARI - PALERMO CAGLIARI - NAPOLI CAGLIARI - FIRENZE OLBIA - VERONA	MERIDIANA
ALGHERO - BOLOGNA ALGHERO - TORINO	AIR ONE
Sicilia	Compagnia
PANTELLERIA - TRAPANI	MERIDIANA
TRAPANI - ROMA TRAPANI - CAGLIARI TRAPANI - BARI TRAPANI - MILANO	AIR ONE
PANTELLERIA - PALERMO LAMPEDUSA - PALERMO LAMPEDUSA - CATANIA LAMPEDUSA - ROMA (da 1.10 a 31.5) PANTELLERIA - ROMA (da 1.10 a 31.5)	AIR ONE
Calabria - Crotone	Compagnia
CROTONE - ROMA - MILANO	AIR ONE
Liguria - Albenga	Compagnia
ALBENGA - ROMA	AIR ONE



tà e tariffazione ai quali le compagnie non si atterrebbero se tenessero unicamente conto del proprio interesse commerciale. Una volta fissate tali condizioni ha inizio la procedura per l'assegnazione delle rotte, secondo uno schema predefinito.

In sintesi, nella prima fase si verifica la disponibilità di uno o più vettori a operare il servizio secondo le condizioni stabilite; se nessun vettore accetta gli oneri imposti si indice una gara d'appalto per l'assegnazione della rotta in regime di esclusiva. Le compagnie che presenta l'offerta più vantaggiosa rispetto al livello qualitativo del servizio e all'ammontare della compensazione richiesta potrà aggiudicarsi la rotta oggetto del bando, esercitandola in regime di monopolio per un periodo massimo di tre anni.

L'Enac partecipa attivamente all'intera procedura, dalla predisposizione del capitolato d'onori all'affidamento del servizio; ha inoltre il compito di gestire tutte le attività di analisi e verifica finalizzate all'ammissione in gara e alla selezione dei vettori.

6. LA LIBERALIZZAZIONE DELLA FORNITURA DEI SERVIZI DI TERRA

Per servizi di terra o *handling* si intendono tutte quelle operazioni necessarie e accessorie per l'assistenza alla partenza, all'arrivo, alla sosta dell'aereo e al carico, in riferimento sia ai passeggeri che a bagagli, merce e posta. In questi servizi rientrano ad esempio l'accettazione e l'imbarco dei viaggiatori, lo smistamento dei bagagli, il carico e lo scarico dell'aeromobile e la sua pulizia interna.

La liberalizzazione dell'attività di *handling*, sancita dalla Direttiva comunitaria 96/67 del 15 ottobre 1996 e dal Decreto legislativo 18/99, ha determinato l'aggiornamento della normativa Enac mediante il Regolamento "Certificato di prestatore di servizi aeroportuali di assistenza a terra" e la Circolare APT 02, entrati entrambi in vigore nel 2007. Il Regolamento sta-

L'Enac svolge attività di supporto e di guida rivolte alle Direzioni Aeroportuali, in ordine alle problematiche connesse all'istruttoria per il rilascio delle certificazioni di idoneità e alla vigilanza sull'handling. L'attività di docenza per la formazione degli ispettori aeroportuali si è finora articolata in 5 corsi specialistici e 16 corsi trasversali; rilevante è anche l'attività di consultazione con le parti sociali coinvolte nel processo di aggiornamento delle procedure delineato dalla Circolare APT-02.

Nel corso del 2006 sono state istruite 61 istanze presentate per il rilascio delle attestazioni di idoneità ex art. 13 Decreto Lgs. 18/99 e sono state emesse 44 attestazioni a società in possesso dei requisiti prescritti. È stato predisposto il bando per la selezione di due prestatori di servizi di assistenza a terra sullo scalo di Ciampino (sottoposto a

limitazione) ed è stata espletata la relativa gara.

Per l'Aeroporto di Catania è stato accertato il permanere delle criticità e le limitazioni all'accesso al mercato sono state confermate fino ad agosto 2007. Per l'Aeroporto di Pisa è stata confermata la necessità di imporre limitazioni per le attività di cui all'art. 4 del Decreto Lgs. 18/99 ed emesso di conseguenza il relativo provvedimento (protocollo n. 73578, in data 13 novembre 2006). Inoltre è stato esaminato e approvato il bando di gara europea per l'affidamento in subconcessione di una porzione del c.d. "Edificio Cargo City" dell'Aeroporto di Fiumicino, ed è stata monitorata la procedura di vendita da parte di Aeroporti di Roma S.p.a. dell'intero pacchetto azionario della società ADR Handling, acquistata dalla società spagnola Flightcare SL.

bilisce le regole tecniche inerenti alle modalità di attestazione della sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 13 del decreto legislativo 18/99.

In particolare:

- è prevista una validità triennale del certificato, rinnovabile per altri tre anni;
- viene disciplinata la fattispecie del subappalto, al fine di garantire una maggiore trasparenza dell'attività dei soggetti operanti in aeroporto;
- viene introdotta una procedura semplificata per il rilascio della certificazione, per le categorie di servizi di cui all'allegato A del Decreto Lgs. 18/99, per le quali non è richiesto un alto grado di professionalità;
- viene introdotto un regime sanzionatorio (entro i parametri dell'art. 1174 del Codice della Navigazione) per garantire il rispetto delle procedure e degli standard di operatività previsti dal Regolamento di scalo e dalla Carta dei Servizi aeroportuali approvati da Enac, nonché il mantenimento dei requisiti che hanno determinato il rilascio della certificazione;
- è previsto un periodo transitorio di un anno, durante il quale le imprese già certificate dovranno adeguarsi alle norme stabilite dal Regolamento stesso.