

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PAOLO ROMANI

**La seduta comincia alle 14,35.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione di rappresentanti dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) sui temi oggetto della segnalazione trasmessa dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito al processo di liberalizzazione e progressiva privatizzazione delle attività che afferiscono agli scali aeroportuali.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, di rappresentanti dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) sui temi oggetto della segnalazione trasmessa dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in merito al processo di liberalizzazione e progressiva privatizzazione delle attività che afferiscono agli scali aeroportuali.

Ricordo che l'odierna audizione è volta ad approfondire i contenuti della segnalazione trasmessa alle Camere il 6 febbraio scorso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287 del 1990. Le predette disposizioni attribuiscono infatti, in capo all'Autorità, la fa-

coltà di individuare le norme di legge che determinano distorsioni di particolare rilevanza della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato, non giustificate da esigenze di interesse generale, e di segnalarle al Parlamento ed al Presidente del Consiglio dei ministri, esprimendo inoltre, ove se ne ravvisi l'opportunità, un parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni. Inoltre, all'Autorità è riconosciuta la possibilità di esprimere pareri sulle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato, quando lo ritenga opportuno ovvero su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati.

La segnalazione dell'Autorità oggetto dell'odierna audizione è quindi volta ad « esprimere alcune considerazioni relative alla gestione degli scali e delle attività aeroportuali ». In particolare, nel documento si fa presente che tali problematiche concernono tanto aspetti relativi al sistema aeroportuale nel suo complesso, quali ad esempio le modalità di rilascio e di rinnovo delle concessioni per la gestione delle infrastrutture di scalo, quanto aspetti riguardanti specifici servizi svolti in aeroporto. La segnalazione si concentra quindi sulle seguenti questioni: le modalità di scelta e di assegnazione delle concessioni per la gestione delle infrastrutture aeroportuali e la durata delle concessioni; la determinazione delle tariffe relative ai servizi centralizzati; il rischio di estinzione della posizione dominante del gestore delle infrastrutture aeroportuali nei mercati contigui; il ruolo del regolatore.

Tenuto conto della rilevanza delle questioni evidenziate dall'Autorità, soprattutto ai fini dell'esame in sede referente delle proposte di legge in materia di sicurezza

ed efficienza del trasporto aereo, ritengo che l'odierna audizione potrà costituire un importante momento di approfondimento e di riflessione.

Do quindi la parola ai nostri ospiti, cominciando dal presidente dell'ENAC, professor Vito Riggio.

VITO RIGGIO, *Presidente dell'ENAC*. Ringrazio anzitutto la Commissione per questo incontro, che mi auguro diventi una consuetudine. Io stesso sei mesi fa, quando ho assunto l'attuale incarico, auspico questo tipo di confronto, anche alla luce della tanto attesa e ormai prossima emanazione di una riforma del settore.

Per quanto riguarda lo specifico oggetto dell'audizione, la segnalazione dell'Autorità garante è stata indirizzata ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei ministri, al ministro delle infrastrutture e dei trasporti e al sottoscritto quale presidente dell'ENAC. Tale segnalazione pone l'attenzione sostanzialmente su quattro questioni, anzitutto la modalità di rilascio e rinnovo delle concessioni per la gestione delle infrastrutture di scalo. In questo ambito, per la verità, sino ad ora in Italia si sono seguiti criteri casuali: alcune concessioni sono state riconosciute per legge ed altre con provvedimento interministeriale volto ad evitare un possibile conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni (a seguito di iniziativa legislativa della regione Puglia estesa anche ai gestori degli aeroporti di Firenze e Napoli).

Le altre società, la minoranza, che non hanno ottenuto concessione quarantennale, si trovano in una posizione di disparità avendo predisposto piani triennali ai sensi di una direttiva ministeriale del 2000. L'attuale ministro, invece, con altra direttiva, basata soprattutto su una sentenza della Cassazione che ha sostanzialmente affermato la responsabilità dei concessionari in materia di organizzazione dei profili relativi alla catena di sicurezza, ha ritenuto indispensabile non assegnare più concessioni limitate a tre anni ma passare direttamente ad una istruttoria per con-

cessioni di lungo termine. Avendo contribuito io stesso a redigerla, posso sostenere che si tratta di un direttiva un po' elusiva del principio di concorrenza perché ribadisce la necessità di consolidare in capo alle gestioni attuali la concessione nei limiti massimi previsti dalla legge attualmente in vigore, cioè quarant'anni.

La segnalazione dell'Autorità, ed in particolare il rilievo relativo alla mancanza di apprezzamento concorrenziale nella scelta del concessionario con possibili ricadute in ordine all'efficienza della gestione, riguarda soprattutto la legge in vigore e quindi fundamentalmente è di interesse del legislatore. Sul versante amministrativo, invece, la segnalazione è rivolta all'ENAC, che ovviamente ha dovuto assumersi la responsabilità di esecuzione dell'atto di indirizzo ministeriale che ha determinato il rifacimento di tutte le istruttorie. Le precedenti istruttorie infatti erano basate sull'atto di indirizzo del 2000, quindi su un'ipotesi di assegnazione triennale delle concessioni. È ovvio pertanto che un'assegnazione per un termine di 40 anni, ma anche per un periodo di 15 o 20 anni, comporta una nuova istruttoria, ora in via di completamento. A tale riguardo ricordo che proprio la scorsa settimana l'ENAC ha approvato le linee guida per la concessione.

Posso dire quindi che non si registra alcun ritardo, ancorché questo sia lamentato da parte dei concessionari che usufruiscono ancora di concessioni parziali; soltanto a marzo, infatti, abbiamo ricevuto dall'Agenzia per il demanio il decreto che consente l'affidamento dei beni, l'atto cioè che è presupposto indispensabile per poter procedere all'istruttoria procedimentale per la concessione.

Rimane aperto il secondo aspetto, cioè la durata delle concessioni. L'Autorità garante ha ritenuto che il termine di 40 anni stabilito dall'attuale legge sia troppo lungo; in ciò valutando, a mio avviso correttamente, che la possibilità e necessità di compiere investimenti non è in realtà vincolata necessariamente dalla durata temporale della concessione. Oltre una certa durata le concessioni infatti possono

essere rivendute al prezzo degli investimenti realizzati e quindi poste a nuova gara. Inoltre, ciò sarebbe maggiormente in sintonia con le direttive comunitarie.

Su tale aspetto siamo intervenuti, nei limiti della nostra competenza amministrativa, stabilendo che gli uffici realizzeranno un'istruttoria e proporranno al ministro concedente (la concessione è atto interministeriale del ministro delle infrastrutture e dei trasporti e di quello dell'economia e delle finanze) di assegnare la concessione nei limiti massimi delle istruttorie realisticamente possibili. Sappiamo tutti che risulta complicato svolgere un'istruttoria procedimentale per una concessione con termine di 40 anni; in funzione dei relativi piani industriali e di investimento, oltre una certa soglia sono possibili soltanto delle proiezioni sulla base di indici probabilistici, un termine di 15 o 20 anni risulta invece più realistico. Sotto questo profilo, pertanto, il rilievo è già stato da noi sostanzialmente accolto.

Un'altra segnalazione dell'Autorità riguarda la determinazione delle tariffe relative ai servizi centralizzati. Anche qui l'Autorità avanza un rilievo, avvalorato peraltro dalla Corte dei conti nel suo documento annuale sull'ENAC redatto lo scorso novembre (quindi essenzialmente relativo all'anno 2003), nel quale si nota come le società troppo spesso non realizzano una contabilità analitica separata volta ad evidenziare, ad esempio, gli investimenti ed il flusso della riscossione dei canoni. Sulla materia siamo intervenuti con una circolare del nostro direttore generale, che ha scritto a tutte le società concessionarie per conoscere le ragioni per cui queste non attuano un'espressa previsione di legge che riguarda tutte le società, comprese ovviamente quelle che hanno ottenuto la concessione per legge.

Ma abbiamo compiuto un ulteriore passo, chiedendo alle società concessionarie di conoscere la qualità e quantità dei contratti commerciali da esse stipulati. Questi accordi spesso sono elusivi della regola della *par condicio* e possono determinare, come saprete, fenomeni di *dumping* abbastanza rilevante soprattutto per

le compagnie di tipo tradizionale, come la nostra « quasi ex » compagnia di bandiera.

La quarta questione è relativa al rischio dell'estensione della posizione dominante del gestore delle infrastrutture aeroportuali nei mercati contigui, cioè a tutta la parte *non aviation* che, ormai, è diventata fondamentale, soprattutto dal punto di vista commerciale (che, evidentemente, può essere governata non con criteri di trasparenza ma sfruttando una posizione dominante).

Trattandosi di monopoli naturali, ciò è largamente possibile e, anche su questo aspetto, abbiamo richiamato le società concessionarie al criterio necessario di una valutazione comparativa per cui i negozi, i centri commerciali, gli alberghi e quant'altro non possono essere né gestiti direttamente, né affidati senza una valutazione comparativa delle offerte che sia rivolta, da un lato, a massimizzare il profitto della società (quindi, indirettamente, ad accrescere il valore dell'*asset* aeroportuale) e, dall'altro, anche a garantire quelle indispensabili condizioni di efficienza ed efficacia quale presupposto affinché l'ENAC possa poi, a sua volta, esercitare quel controllo sulla qualità dei servizi che è previsto come atto accessorio alla concessione, cioè attraverso atti convenzionali che abbiamo definito contratti di programma.

La natura di questi contratti di programma, dei quali abbiamo adesso un prototipo pronto per l'approvazione da parte del CIPE (comunque già istruito dall'ENAC e dal Ministero delle infrastrutture), è rappresentata dal contratto di programma stipulato con la società che gestisce l'aeroporto di Venezia, nel quale è stato stabilito che il criterio di applicazione delle tariffe è soggetto ad una valutazione semestrale sull'andamento della qualità dei servizi e, quindi, può oscillare in rapporto alla *customer satisfaction*, da un lato e, dall'altro, al concordato valore oggettivo, secondo alcuni parametri che abbiamo stabilito.

Per noi, questo è un modello che va applicato dovunque e che, in qualche misura, risponde alla censura dell'Autorità di

vigilanza. D'altra parte, devo lamentare, qui pubblicamente, come ho già fatto al Senato, che purtroppo la struttura stessa delle concessionarie pubbliche è simile non tanto all'obiettivo spirito della legge, che era quello di giungere rapidamente alla privatizzazione, bensì, piuttosto, al modulo del decentramento amministrativo.

In altre parole, abbiamo trasferito di fatto una competenza così delicata dallo Stato centrale ad enti locali. Ora, con tutto il rispetto nei confronti delle autonomie locali, su cui è basata, per volere della Costituzione, la nostra struttura repubblicana, devo ammettere che, soprattutto in alcune aree del paese, la compresenza di istituzioni che hanno come modello generale quello della soddisfazione del bisogno della comunità e non quello della specialistica, approfondita capacità di gestione di un servizio, ha dato luogo a paralisi o, comunque, a ricorrenti difficoltà che abbiamo evidenziato, soprattutto con riferimento a due casi emblematici, Trapani e Reggio Calabria, nei quali evidentissimamente si eludono le indicazioni dell'Autorità vigilante e, altrettanto evidentissimamente, ci si espone al rischio di revoca della concessione.

Tuttavia, concordiamo sia con l'Autorità garante, sia con la Corte dei conti nel ritenere che questo rimedio estremo sia, in realtà, scarsamente agibile, soprattutto nei confronti di società fortemente strutturate, per cui andrebbero introdotte - si tratta di un suggerimento che avevamo già formulato con il presidente Romani nella fase istruttoria del lavoro imponente che qui si sta svolgendo - delle sanzioni di tipo pecuniario che con un procedimento garantito - un *due process of law* - consentissero di correggere comportamenti così palesemente contrari ad un criterio sia di stabilizzazione delle gestioni, sia di efficienza dei servizi.

Aggiungo che spesso la fibrillazione interna delle società ha messo capo, addirittura, a osservazioni da parte dei colleghi sindacali. Noi stessi abbiamo, come Ministero, un rappresentante in ciascun collegio sindacale delle società, le quali

lamentano l'impossibilità di assumere decisioni proprio a causa di questo tasso di litigiosità molto elevato.

La cosa singolare - ciò non stupisce - è che spesso istituzioni che hanno lo stesso governo politico in realtà poi confliggono all'interno della gestione dell'aeroporto e, soprattutto, scarsamente si attrezzano per riuscire ad avere una gestione - così come chiede soprattutto la Corte dei conti ma anche noi - di tipo manageriale, cioè distante rispetto al modulo della politica generale.

Tutto ciò è tanto più rilevante se lo paragoniamo al fatto che noi introduciamo, attraverso il contratto di programma, un controllo quinquennale sull'andamento degli investimenti (fornirò in seguito il dato analitico), i quali ammontano oggi ad una cifra rilevante, cioè un miliardo di euro (che è una cifra importante per l'ammodernamento e la messa in sicurezza dei nostri aeroporti), ma il cui andamento spesso, al di là dei ritardi dovuti anche, qualche volta, al legislatore (come, per esempio, in occasione dell'ultima vicenda della mancata previsione dei fondi per il pagamento dei mutui), dimostra una certa mancanza di efficienza, soprattutto da parte di alcune strutture.

Per questo, stiamo svolgendo anche un controllo per monitorare i tempi medi di realizzazione. Inoltre, come saprete, grazie alla legge n. 166 del 2002, approvata dal Parlamento, siamo riusciti finalmente ad introdurre l'Annesso 14 nell'ordinamento giuridico italiano in modo indiscutibile anche se dopo una lunga discussione sulle fonti, proprio attraverso la regolamentazione tecnica approvata ad ottobre dall'ENAC.

Naturalmente, questa certificazione sulla costruzione e tenuta degli aeroporti per noi è una condizione necessaria per il mantenimento della concessione. Sarebbe ben strano se dessimo la concessione ad una società la quale, poi, non risultasse certificata: un aeroporto non potrebbe essere gestito!

Su tutto questo si è già deliberato nell'ultima seduta del consiglio di amministrazione dell'ENAC e, anche se credo

che siano già spirati i termini per il controllo ministeriale, in ogni caso tutto è stato fatto in piena intesa con il dipartimento.

Alle quattro segnalazioni, abbiamo provato a dare la nostra risposta. Naturalmente, non ci sfugge che la questione di fondo non riguarda tanto la creazione di posizioni dominanti, perché in un monopolio naturale questo è fisiologico. La giurisprudenza, infatti, ha più volte affermato che oggetto della vigilanza dell'Autorità non è la presenza della posizione dominante ma l'abuso di questa presenza. Allora, la valutazione di tale abuso deve manifestarsi in atti concludenti, cioè, per esempio, in meccanismi di disparità di trattamento dei concorrenti, di rialzo delle tariffe tali che siano fuori mercato: ma, su questo, interviene una vigilanza costante dell'ENAC, la quale, però, solo scarsamente può esser svolta con l'attuale modello organizzativo — mi rivolgo, quindi, direttamente al presidente e ai commissari — e, soprattutto, con l'attuale struttura amministrativa dell'ENAC, la quale è una costola del pubblico impiego. Questo potrebbe anche andare bene (io stesso infatti sostengo che anche il pubblico impiego può rivelarsi efficiente), tuttavia, ormai da anni, si rientra nella tagliola classica che ha bloccato, grazie alla crisi della finanza pubblica, tutte le assunzioni e le qualificazioni delle settore.

Pertanto, svolgere istruttorie analitiche di tipo finanziario-industriale e puntuali controlli su società che, spesso, hanno una dimensione finanziaria di gran lunga maggiore — anche dieci volte — rispetto all'ente vigilante, fa venire in mente il famoso paradosso per cui è il vigilato che controlla il vigilante e non viceversa (per la verità, da ultimo, abbiamo tentato di interrompere questo tipo di meccanismo).

Con ciò non si esprime alcun tipo di valutazione, riservata alla sovranità parlamentare; però mi permetto di far presente al presidente e ai signori commissari che, in realtà, abbiamo bisogno di dare un forte segnale di efficienza e, interloquendo con le società di gestione, di spiegare ad esse che il concessionario è pur sempre un

oggetto che risponde al concedente: non è il proprietario e, soprattutto, non ha un proprietà esclusiva del bene!

Troppo spesso la sensazione è di una interpretazione tale per cui la concessione, soprattutto globale, mette capo a comportamenti di cui è tipico quello della società di gestione di Napoli, la quale, addirittura, ha impugnato il regolamento del direttore dell'aeroporto sostenendo che con la concessione totale verrebbero traslati anche i poteri di polizia, che sono invece poteri pubblicistici, assolutamente immanenti all'autorità nel suo complesso (salvo poi andare a vedere, in termini organizzativi, se debbano essere svolti dall'uno piuttosto che dall'altro soggetto).

Questa sentenza del TAR, che abbiamo ottenuto resistendo ad una presa del tutto infondata di quella società, è emblematica di un modo di concepire la questione: l'idea è che, una volta ottenuta la concessione totale, sostanzialmente l'aeroporto sia una struttura privata. Non è così e immagino che non sarà così neppure a seguito della riforma.

In ogni caso, la preghiera che mi permetto di esternare a nome di tutto il personale dell'ENAC, che vi ringrazia per l'attenzione, è che noi abbiamo bisogno di avere alcune figure fortemente qualificate (quindi sottraendoci, in qualche misura, alla necessaria tagliola del restringimento della spesa pubblica), soprattutto nella materia della certificazione relativa alla *safety* e alla *security* e alla certificazione necessaria in termini di istruttoria per le concessioni.

Ho portato una serie di allegati — una prima parte — ma mi riservo di presentare un rapporto completo contenente il lavoro che è stato svolto anche dal consiglio di amministrazione e dal direttore generale nei sei mesi che sono intercorsi dalla nomina, alla quale questa Commissione — che ringrazio ancora — ha così largamente contribuito.

SILVANO MANERA, *Direttore generale dell'ENAC*. All'interno di questo complesso processo di trasformazione degli assetti gestionali degli aeroporti italiani (e,

quindi, del processo di societarizzazione degli stessi) e coerentemente con i rilievi prima esposti dal presidente, espressi anche sia dalla Corte dei conti, sia dall'Autorità garante della concorrenza, ai fini di poter svolgere la nostra attività di vigilanza e monitoraggio su entrambi i campi, che sono quelli della correttezza dei comportamenti amministrativi dei soggetti e della regolazione tecnica, quindi della rispondenza di queste strutture amministrative a criteri di sicurezza e di qualità, vorrei aggiungere solamente due elementi.

Innanzitutto, all'interno di questa partita di trasferimento di beni demaniali vi è anche un elenco di quindici aeroporti che appartengono al demanio militare ma che svolgono prevalentemente attività civile e, quindi, devono essere trasferiti (nel loro pieno utilizzo e nella gestione riguardante l'attività del trasporto aereo civile).

Su ciò abbiamo un'intesa con il Ministero della difesa e prevediamo di poter acquisire anche la parte relativa al demanio militare.

Per quanto riguarda il monitoraggio sia dei comportamenti amministrativi sia di quelli tecnici, abbiamo deliberato - appena insediato il nuovo vertice, il 23 ottobre 2003 - il regolamento per la costruzione e la gestione degli aeroporti, recependo *in toto* una direttiva del ministro delle infrastrutture e dei trasporti di adeguamento all'Annesso 14, ma, soprattutto, recependo tutto ciò che nella normativa europea era oltre tale annesso, in termini di garanzia, di sicurezza, di *flying safety* e di *security*, come protezione dei passeggeri da eventi terroristici.

Reputiamo il regolamento uno strumento attraverso il quale il gestore è vincolato a dimostrare la capacità non solo finanziaria, ma anche tecnica, di tenere sotto controllo tutte le attività la cui responsabilità si trasferisce con la gestione e l'affidamento.

Ciò che rileviamo, in termini di sofferenza, è la leva di tipo sanzionatorio - o coercitivo -, laddove i comportamenti non fossero coerenti con le specifiche della norma. A tal proposito, la durata della concessione deve essere completata con la

possibilità di sanzionare, all'interno dell'arco di durata stabilito (dando anche una visibilità all'eventuale rinnovo della concessione stessa), il mancato adempimento di indicazioni puntuali alle quali il gestore si deve attenere. Senza tali leve sanzionatorie, la nostra attività - pur indefessa - è indebolita.

**PRESIDENTE.** Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

**ETTORE ROSATO.** Ringrazio, anzitutto, i rappresentanti dell'ENAC presenti in quest'audizione, per i commenti e l'approfondimento compiuto sulla segnalazione dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato. Sono state svolte osservazioni importanti su una serie di problemi centrali rispetto alla situazione evidenziata dall'Autorità, nel merito delle concessioni aeroportuali. In particolare, mi sembra che una delle questioni più importanti di cui questa Commissione si sta occupando, nell'ambito della proposta di legge Romani ed altri concernente le modifiche del codice della navigazione, sia proprio la durata della concessione.

Ritengo che le osservazioni dell'Autorità rispetto ad una valorizzazione degli investimenti effettuati possano venire incontro all'esigenza di non bloccare gli investimenti come logica di sviluppo del sistema aeroportuale e, nel contempo, consentire che le concessioni non abbiano una durata eterna. Infatti, 40 anni sono un termine che, in un mercato di tale tipo e in un paese famoso per le proroghe, dà la sensazione...

**PRESIDENTE.** In questo caso, sono evitate le proroghe.

**ETTORE ROSATO.** In tale ambito, pur avendo ascoltato con attenzione le osservazioni compiute, credo sia necessaria una precisazione in merito alla tempistica.

Altra osservazione riguarda gli schemi di contabilità analitica che dovrebbero consentire - tale era l'intenzione del legislatore - di fissare le tariffe dei servizi

secondo quanto previsto dalla delibera del CIPE. Ciò consentirebbe uno sviluppo armonico della concorrenza, in modo ampio, all'interno di un servizio che ha penalizzato il sistema italiano.

Rispetto a tale aspetto, mi chiedo se l'unica sanzione possibile sia il ritiro della concessione, oppure se si possano studiare deterrenti diversi. È evidente che per alcune problematiche, quali l'adozione di una contabilità (che dovrebbe essere una norma semplice e chiara), la revoca della concessione potrebbe essere una sanzione estrema, che lascia presagire la sua non applicabilità.

Un'altra osservazione ancora riguarda una notizia di qualche giorno fa: alcuni paesi — tra cui l'Italia — non hanno notificato a Bruxelles le norme e le procedure per rispettare i limiti imposti dalla direttiva europea sull'inquinamento sonoro. Su tale aspetto, l'ENAC pensa di chiarire i termini della questione?

Infine: vi è una questione che riguarda — credo — anche la competitività del sistema aeroportuale e, in particolare, il rifornimento di carburante negli aeroporti. Si tratta di un tema di cui si dibatte negli ambiti tecnici (cui, da tempo, non appartengo più). Non sembra siano state trovate soluzioni in merito. L'esistenza di un cartello — più o meno palese — mi sembra evidente. Ciò penalizza il paese, sia per i costi sia per le accise (le compagnie straniere non fanno più rifornimento nel nostro paese). So che, in precedenza, Brindisi era considerato un aeroporto su cui tutte le compagnie che viaggiano verso i paesi dell'est e del sud del Mediterraneo facevano scalo per fare rifornimento. Oggi, invece, le stesse compagnie utilizzano Corfù.

Vorrei capire, rispetto a tali questioni (anche con riferimento alle vostre competenze) quali possono essere gli accorgimenti da porre in atto e quali soluzioni suggerite al legislatore.

EUGENIO DUCA. Ringrazio il presidente ed il direttore dell'ENAC per l'importante contributo fornito a questa Commissione. Colgo anche l'occasione per au-

gurare loro nuovamente un buon lavoro.

All'inizio della sua costituzione, i problemi da affrontare, per l'ENAC, erano molti. Purtroppo devo prendere atto che, almeno su alcuni fronti (le assunzioni, i finanziamenti bloccati), la situazione non è migliore, anzi. Il Parlamento è addirittura intervenuto per tentare di salvare i finanziamenti stanziati negli anni 1997 e 1998, ma purtroppo quel lavoro è stato vanificato dalle previsioni dell'articolo 4, comma 177, della legge finanziaria 2004, con particolare riferimento agli aeroporti di Roma Fiumicino, Bologna, Perugia, Foligno e altri piccoli scali dove ingenti investimenti sono tuttora fermi.

Il presidente Riggio ha fatto riferimento a investimenti complessivi per un miliardo di euro; la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato ha focalizzato la sua attenzione su alcuni aspetti relativi agli investimenti, sostenendo che questi possono successivamente essere posti a gara. Vorrei sapere se l'ENAC abbia svolto una analisi tesa a comprendere quale quota degli investimenti negli aeroporti faccia capo al settore pubblico e quale ai gestori aeroportuali.

Un altro aspetto all'origine del forte richiamo dell'Autorità garante è l'esigenza di contabilità separate. Mi chiedo se già oggi non esistano strumenti per imporre alle società di gestione una contabilità separata tra ciò che riguarda l'oggetto della concessione ricevuta dallo Stato e ciò che invece inerisce alla gestione delle attività connesse. Mi chiedo come mai un gestore non debba ricorrere ad una procedura di selezione per dare in locazione dei locali commerciali. Ripeto, il richiamo dell'Autorità riguarda anche questi aspetti. Non credo che oggi un ente gestore di aeroporto possa decidere di affidare determinati spazi senza alcuna procedura concorsuale; a meno che l'ente non svolga una propria attività, alla quale però si potrebbe facilmente far fronte con la separazione dei bilanci della società.

È fuor di dubbio che ci troviamo dinanzi a decorrenze delle concessioni molto diverse, a mio avviso ingiustamente. In alcuni casi è intervenuto il legislatore

stabilendo una loro durata quarantennale, ma qualcuno sostiene che il termine in realtà dovrebbe essere di 44 anni (secondo la legislazione vigente). Addirittura nel corso dei lavori svolti dalla nostra Commissione sono emerse diverse proposte: vi è chi ritiene che la concessione debba avere durata di 10 anni, chi di 20 anni. Non so se la proposta avanzata dall'ENAC possa essere risolutiva al rilievo mosso dall'Autorità garante, la quale ha fatto riferimento all'esigenza di una sensibile riduzione del termine di 40 anni. Non so se sia sufficiente dimezzare tale termine e vorrei conoscere il parere dei nostri ospiti su questo punto.

Dopo la segnalazione dell'Autorità la nostra Commissione si è subito fatta carico di prevedere un incontro sul tema. Vorrei sapere se al riguardo sia giunta all'ENAC una direttiva da parte del Governo. Il richiamo è rivolto, sì, all'ENAC e al Parlamento (che sta esaminando una modifica della normativa in vigore), ma anche al Governo ed al ministro delle infrastrutture. Vorrei conoscere l'orientamento che Presidente del Consiglio e ministro hanno rivolto all'ENAC per uscire da questa situazione di stallo che sicuramente, come evidenziato, colpirebbe soltanto una parte degli enti gestori, quelli meno « fortunati ». Di conseguenza, chiedo se l'orientamento assunto dal consiglio d'amministrazione dell'ENAC possa essere risolutivo e se trovi il conforto del Governo.

È vero che una parte di queste osservazioni sono rivolte al legislatore, che sta esaminando una riforma del settore, ma essenzialmente l'Autorità si è rivolta al Governo, che deve stabilire l'orientamento dell'ENAC.

**LUIGI MURATORI.** Dopo aver ascoltato la relazione introduttiva, estremamente attenta e dettagliata, di cui ringrazio il presidente Riggio, mi sento di esprimere un sentimento sia di soddisfazione sia di rammarico.

Vorrei ricordare che nel luglio 2001 è stata presentata una proposta di legge, a firma del sottoscritto e dell'onorevole

Ferro, che riguardava proprio il problema delle concessioni. Tale proposta, il cui iter era giunto sino alla costituzione del Comitato ristretto, si è improvvisamente arrestata ed i suoi contenuti sono confluiti in una riforma più ampia. Quindi provo soddisfazione per aver evidenziato per primo un problema sempre più scottante, ma al contempo avverto rammarico perché ancora oggi questo problema non è stato risolto e ne stiamo dibattendo.

A chi sostiene che la durata quarantennale delle concessioni rappresenti un termine troppo lungo vorrei ricordare che in ambito demaniale, in particolare nel settore portuale, vi sono concessioni che durano anche 90 anni; quindi parlare di 40 anni non mi sembra scandaloso, sempre che gli investimenti siano condizionati alla durata della concessione.

È vero, infatti, che nell'ambito degli aeroporti ancora oggi la maggior parte degli investimenti sono di carattere pubblico, e personalmente sono convinto che in gran parte debbano rimanere tali. Quando l'onere viene posto totalmente a carico del privato, la necessità di rientrare da tali investimenti comporta un aumento delle tariffe e quindi una diminuzione dei vantaggi sia per l'utenza sia per i vettori. Gli aeroporti sono un bene nazionale e quindi lo Stato dovrebbe conservarne il controllo anche attraverso un impegno negli investimenti.

Vorrei ora affrontare l'ipotesi dell'ENAC sulla durata legale delle concessioni. Come giustamente sottolineava l'onorevole Duca, mi chiedo quale sia la logica di ipotizzare un periodo più breve di 40 anni creando una situazione di « figli e figliastri » rispetto a quanto avvenuto sino ad oggi. Mi sembra difficile poter rivedere questa data e mantengo la ferma convinzione che la legge indichi la possibilità di stabilire concessioni di durata « fino » a 40 anni ma che non si debba necessariamente giungere sino a 40 anni. È chiaro che in funzione di un programma degli investimenti questo termine può quindi essere conservato.

È evidente però che l'ENAC deve assumere l'onere e la responsabilità del

controllo degli investimenti e del rispetto dei termini della concessione. Ho ascoltato con piacere l'intervento del comandante Manera sulla volontà di accertare le reali condizioni di rispetto delle concessioni. Mi domando cosa succederà a questo punto per realtà importanti come gli aeroporti romani di Fiumicino e Ciampino, dove il mancato rispetto degli oneri e degli obblighi della concessione è netto e evidente. Penso sarà difficile in ogni caso ipotizzare una revoca delle concessioni; si tratta di società quotate in borsa e quindi è bene fare attenzione alle affermazioni che si fanno.

Certo è che, in un paese come quello nel quale viviamo, in cui nessuno è mai riuscito a revocare una concessione, neppure quando si trattava di un arenile di una spiaggia, sarà estremamente difficile ipotizzare di poter revocare la concessione ad un aeroporto.

Sicuramente, però, è importante che, attraverso il controllo dell'ENAC, vengano mantenuti gli impegni per il rispetto dei doveri previsti dalla concessione, prevedendo a monte delle sanzioni che possano essere realmente applicate.

PIETRO TIDEI. Ringrazio i nostri ospiti per avere portato un contributo di conoscenza importante ai lavori della Commissione.

Vorrei concentrare l'attenzione su alcune questioni che emergono leggendo la relazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Si tratta, in modo abbastanza inequivocabile, di preoccupazioni e riserve riguardo al concessionario sulle modalità della concessione nel caso di gara ad evidenza pubblica.

Siamo tutti convinti che la situazione sia abbastanza delicata perché, rivedendo il sistema, tra l'altro, si creerebbero situazioni di disparità. L'onorevole Muratori giustamente sottolineava la difficoltà di revocare una concessione quarantennale, visto che chi ha investito o fatto un proprio piano industriale, chi ha la propria società quotata in borsa, sicuramente dovrà poi rispondere agli azionisti e al mercato.

È evidente che un atto del genere provocherebbe - provocherà - quanto meno un'azione risarcitoria nei confronti di chi ha adottato la misura in oggetto. Tuttavia, ritengo che questa preoccupazione, peraltro legittima, non possa impedire al Parlamento di andare concretamente a rimettere ordine in un sistema in cui la stessa Autorità ritiene di dover intervenire.

Ciò detto, a fronte di queste osservazioni che mi sembrano legittime, anche se di non facile soluzione, mi domando come l'ENAC pensi di poter risolvere il problema. Si tratta di un nodo che sarà il Parlamento a sciogliere, ma in questa sede vorremmo ricevere da voi suggerimenti e consigli, dato che, sul piano tecnico, avete certamente maggiori competenze del legislatore. Soprattutto, mi auguro che l'ENAC, quale organo per l'esercizio di una funzione di controllo, di indirizzo e di regolamentazione nel settore, abbia già qualche soluzione da suggerire.

Passando poi a questioni riguardanti il merito, innanzitutto osservo che una concessione fatta in questo modo e per 40 anni è sicuramente lunga, determinando una situazione di predominio e, quindi, di posizione dominante. In secondo luogo, vorrei conoscere la vostra opinione su quanto proposto da Alitalia in merito ai cosiddetti requisiti di sistema. Tra tali requisiti, per uscire dalla crisi, Alitalia pone una questione essenziale, quella cioè del gestore aeroportuale il quale, assumendo una posizione dominante, finisce per praticare tariffe e costi di servizio così elevati da non rendere competitivo il vettore italiano rispetto agli altri *partner* stranieri.

Abbiamo anche ascoltato alcuni rappresentanti di Alitalia e spesso ricorre l'esempio del *fuel*: in nessuna parte d'Europa si ritrova un costo del carburante come quello praticato in alcuni aeroporti d'Italia!

Tra l'altro, i criteri di assegnazione (a questo proposito ritengo che l'ENAC dovrebbe darci una risposta) delle gare di appalto che la società di gestione fa con i singoli fornitori si basano, sempre più

spesso ed esclusivamente, sulle *royalties*, cioè sulla quantità di differenziale che viene dato alle società di gestione. Si tratta, però, di *royalties* che, evidentemente, si scaricano poi sul costo finale.

Allora, se la società di gestione trova conveniente affidare la fornitura del carburante ad una società che lo fornisce secondo prezzi - o meglio, *royalties* - elevati per la società di gestione, sappiamo benissimo che, eventualmente, il costo finale sarà comprensivo del costo del carburante più quello che si paga alla società di gestione, ragione per cui quel prezzo finale si rivelerà assolutamente inaccettabile per la compagnia di bandiera.

Pertanto, se i vettori stranieri, così come giustamente ricordava il collega Rosato, trovano più conveniente rifornirsi, per esempio, a Corfù anziché a Brindisi, ovviamente i vettori italiani, per la preponderanza degli aerei che fanno scalo in Italia, saranno costretti a sopportare un costo che non li rende competitivi rispetto al mercato mondiale. Anche questo problema andrebbe verificato dall'ENAC.

Ci sono poi altre due questioni che vorrei sottoporre alla vostra attenzione. L'Autorità garante, infatti, prevede meccanismi laddove risulta opportuno che «...l'affidamento della gestione dell'infrastruttura aeroportuale avvenga secondo modalità che garantiscano l'individuazione dell'impresa più valida ai fini di uno sviluppo ottimale dello scalo e delle attività connesse, prevedendo, nel contempo, meccanismi idonei a consentire un sistematico monitoraggio e a stimolare un efficace esercizio dell'attività da parte del gestore ».

Vorrei sapere dall'ENAC se questi meccanismi idonei esistano già e se siate in grado di proporli. Inoltre, in questo caso, il gestore viene ritenuto assolutamente in grado di assumere una posizione dominante, perché un arco di tempo di 40 anni è eccessivo.

Per quanto riguarda il potere di revoca, vorrei sapere se lei, signor presidente, concorda su una affermazione che ritengo in qualche modo grave.

Infatti, al di là della questione che stiamo ponendo, l'ENAC afferma che, in caso di inottemperanza, comunque esiste sempre il potere di revoca e, quindi, anche l'eventuale posizione dominante non può essere tale perché l'ENAC stesso, alla fine, mantiene sempre un potere di revoca della concessione.

Tuttavia, la relazione si conclude poi con un'affermazione pessimistica laddove si esplicita che, in ogni caso «...il potere di revoca della concessione attribuito all'ENAC non appare rappresentare una minaccia credibile, alla luce del descritto assetto del sistema aeroportuale italiano ». Insomma, pure a fronte di tutte queste dichiarazioni, in realtà, coloro che gestiscono saranno poi dei padroni assoluti perché avranno per quarant'anni la gestione, quest'ultima affidata loro probabilmente per trattativa privata per legge. Se a ciò si aggiunge il fatto che l'ENAC non ha alcun potere reale (un potere risibile) secondo il garante, mi chiedo come usciamo da questa situazione. Ci piacerebbe sapere come usciamo da una situazione che, a fronte di dichiarazioni del genere, riteniamo abbastanza grave.

Infatti, vorremmo sapere se l'ENAC abbia o meno, effettivamente, i poteri o sia in grado, non solo sulla carta, di arrivare a delle revoche, posto che finora questo strumento non è stato mai utilizzato.

**PRESIDENTE.** Do la parola ai nostri ospiti per le repliche.

**VITO RIGGIO, Presidente dell'ENAC.** All'onorevole Rosato, il quale, sostanzialmente, afferma che la concorrenza nei servizi anche a valle, rispetto alla concessione, è scarsamente garantita, rispondo in modo semplice: noi abbiamo bisogno di sanzioni intermedie !

Mi sono permesso di presentare in allegato (non prendetelo come un atto di ampliamento delle nostre competenze, poiché si tratta semplicemente di uno schema di proposta) una nota nella quale, innanzitutto, il termine previsto è di 20 anni (anche se ovviamente potrete poi decidere quello che preferite) ma in cui,

soprattutto, è prevista per noi la possibilità di irrogare sanzioni fino al 50 per cento del canone. La risibilità ha senso se l'unica sanzione è quella estrema. La bomba atomica non si può usare, lo sappiamo tutti, quindi il deterrente non basta ed occorre averne uno intermedio per legge.

Vi è poi, come già accennato, un problema di compendio organizzativo perché, per vigilare su società di questo genere, occorre che il vigilante abbia un'autorevolezza e una competenza che, per la verità, non abbiamo trovato allo stato. Stiamo fortemente migliorando, ma quello è il tema di fondo della riforma.

Per quanto riguarda i programmi relativi all'inquinamento acustico, vi è una direttiva comunitaria, ormai largamente disattesa, poiché sono scaduti i termini. Presso il Ministero delle politiche comunitarie è stato istituito un gruppo di lavoro misto, cui partecipa anche un nostro funzionario. Abbiamo fornito tutti gli elementi necessari. Avviso questa Commissione che si tratta di una questione molto rilevante, non solo sotto il profilo ambientale, ma anche per le conseguenze commerciali che ha su molti aeroporti cittadini (ad esempio, Linate).

L'annosa questione della ripartizione amministrativa del traffico tra Linate e Malpensa, che è sempre esposta a rilievi comunitari, ove si applicasse per intero la direttiva in materia di inquinamento acustico, sarebbe risolta, poiché Linate dovrebbe ridurre di almeno il 50 per cento l'inquinamento stesso. Anche i comuni vicini a Malpensa vorranno, ovviamente, una stessa riduzione. Abbiamo fornito tutti i nostri contributi in materia. Li abbiamo dati anche al Ministero vigilante, oltre che a quello delle politiche comunitarie.

Per quanto riguarda le questioni sollevate dall'onorevole Duca, a parte il ringraziamento che gli rivolgo, in qualità di primo firmatario dell'emendamento (ringraziamento esteso a tutto il Parlamento), per il faticoso lavoro con il quale è stata ripristinata, all'unanimità, la postazione, vorrei citare un dato: vi sono 44 milioni di euro, in mutui pubblici, che sviluppano

837 milioni di euro in investimenti. Una parte di tali mutui sono a compendio di interventi propri della società, ma non vi è proporzione tra rilevanza dell'intervento pubblico e contributi societari. Bologna, che sta operando un importante intervento di interrimento della linea ferroviaria, con costi aggiuntivi e prolungamento della pista aeroportuale, dispone di un mutuo, cui contribuisce per 10 milioni di euro. Tale mutuo sviluppa una cifra enormemente superiore.

Di fatto, se a ciò aggiungiamo le sei regioni comprese nell'obiettivo 1 (nelle quali l'intervento è totalmente a carico di soggetti pubblici: Unione europea, regione e Stato), il risultato è che il contributo delle singole società private ai programmi di investimento è estremamente ridotto (parlo anche con riferimento a grandi società).

Siamo molto preoccupati circa tale aspetto. Abbiamo più volte convocato le società perché ciò rifluisce sui problemi delle compagnie (mi riferisco, in particolare, a Fiumicino; a Malpensa il programma di investimenti, sia pure con qualche ritardo, è stato effettuato). Un *gap* di efficienza, sia organizzativa sia infrastrutturale, ha un costo che non riguarda solo l'Alitalia, ma colpisce, in modo proporzionalmente più ampio, le compagnie più grandi.

Anche su ciò il problema è rappresentato dalle sanzioni. Stiamo tentando di effettuare un monitoraggio, avvalendoci anche di un'alta consulenza di manager pubblici, che non abbiamo all'interno dell'attuale struttura, la quale, come noto, proviene in parte dal Registro aeronautico italiano (che disponeva di tecnici molto bravi, ma competenti a effettuare solo verifiche di un certo tipo) ed in parte dalla vecchia direzione generale dell'aviazione civile (che ha costruito gli aeroporti italiani, ma con le modalità che sono sotto i nostri occhi, ossia attraverso appalti quasi esclusivamente esterni e, spesso, con caratteristiche architettoniche non proprio pregevoli). La nostra struttura è migliorata anche nel rapporto con le società. I nuovi

aeroporti di Venezia e Cagliari sono, anche dal punto di vista funzionale ed estetico, di gran lunga migliori dei preesistenti.

Abbiamo bisogno di una verifica e di un controllo più forti sugli investimenti e — anche in questo campo — di sanzioni più efficaci. A parte la *moral suasion* che esercitiamo, ma che è affidata anche a relazioni di tipo personale, vi è bisogno di un forte intervento sanzionatorio. Ho consegnato agli atti di questa Commissione un'ipotesi d'intervento in tal senso.

Per quanto riguarda il lavoro presso il Ministero, la delibera assunta dall'ENAC è soggetta, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 250 del 1997, all'approvazione entro 20 giorni, senza osservazioni. Non solo non vi sono state osservazioni, ma tale delibera è stata assunta d'intesa con il capo del dipartimento del Ministero. Pertanto, non vi è alcuna contraddizione tra la posizione dell'ENAC e quella del Ministero.

I termini temporali non devono essere stabiliti in astratto, onorevole Duca. È l'osservazione più stringente e significativa dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Non si pone un termine, ma si lamenta che un affidamento così lungo possa determinare un calo degli investimenti e, soprattutto, dei piani di sviluppo, assolutamente fuori della realtà. Se si mettessero insieme tutti i piani di sviluppo che ci sono stati presentati, si scoprirebbe che il traffico aereo in Italia dovrebbe quintuplicarsi. Per giustificare, infatti, la proroga della concessione, spesso si tende ad enfatizzare la situazione al quindicesimo o al ventesimo anno. Ma come si può controllare che succederà, a tale data?

Mi pare, invece, molto realistica l'indicazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tale indicazione è molto chiara: è necessario poter rilasciare concessioni anche per una durata molto lunga (ad esempio, 50 o 60 anni), ma esse devono essere limitate, di volta in volta, al periodo in cui è realisticamente possibile controllare gli investimenti.

Si potrebbe pensare — come abbiamo proposto — ad una dizione simile a « soglia amministrativa ». Si attribuisce la conces-

sione per il periodo in cui si è certi che un dato piano industriale e d'investimenti sia realistico, salvo possibilità di gara o di proroga. Espletare la gara significa, evidentemente, far pagare all'eventuale vincitore, se soggetto diverso dal precedente concessionario, il *quantum* degli investimenti già realizzati. Non effettuare la gara potrebbe esporre a possibili censure. D'altra parte, se il legislatore decidesse (come nella proposta di legge Muratori e Ferro) di attribuire le concessioni per un periodo di 40 anni, la censura dell'Unione europea riguarderebbe il Parlamento.

In via amministrativa, abbiamo ricevuto — non avremmo potuto fare diversamente — l'indicazione dell'Autorità. Ciò che mi permetto di sottolineare è che, quale che sia la durata ultima possibile, gli *step* intermedi — a cinque anni —, paragonati ad un contratto di programma, consentono all'autorità vigilante di avvisare se lo sviluppo degli investimenti è coerente e di sanzionare l'eventuale mancato adeguamento, in termini di coerenza. Pertanto, *step* a cinque anni e sanzioni riescono a superare anche il problema dei termini.

Essi non superano, onorevole Tidei, il rilievo di fondo, ossia la gara. La frase che lei ha letto significa che, in Italia, si sono attribuite le concessioni senza gare. Le si sono attribuite per legge, o per atto interministeriale.

Mi sembrerebbe — lo dico con molta prudenza — condivisibile in astratto (da un punto di vista pragmatico, ha ragione l'onorevole Muratori, sarebbe assai azzardato) la creazione di una condizione per la quale chi ha avuto la concessione per molti anni la possa mantenere (poiché l'ha avuta per legge), mentre chi la otterrà, da oggi in poi, sia costretto a partecipare ad una gara. Ciò, tuttavia, determinerebbe disuguaglianze.

Ho ordinato una ricerca per capire il comportamento degli altri membri dell'Unione europea. Circola sempre l'idea che l'Italia sia l'unico paese a non indire le gare (e, nello stesso tempo, l'idea op-

posta che sia l'unico paese a pretenderle, all'estero). Mi riservo di comunicare i dati di tale ricerca.

Fermo restando che la posizione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è, in astratto, del tutto coerente con il regolamento, è necessario comprendere che, avendo affidato a società di capitali pubblici, soprattutto di enti locali, in via precaria, le concessioni per 10, 12 o 15 anni, sia poi molto difficile dire loro che è necessario partecipare ad una gara per mantenere le concessioni.

La gara deve essere espletata - lo abbiamo previsto - per l'ingresso di capitale privato (anche parziale) e, come stabilito dalla legge vigente, in tutti i casi di revoca. Anche sul punto, ha ragione l'onorevole Tidei: togliere la concessione ad una struttura locale vuol dire, spesso, non essere capiti. Si potrebbe interpretare l'atto di revoca come una lesione delle prerogative locali, dell'autonomia, eccetera.

Noi, per la prima volta da quando l'ENAC esiste, abbiamo avviato la procedura di revoca, con diffida, sia per la società aeroportuale che gestisce Trapani sia per quella che gestisce Reggio Calabria. Si è svolto, al riguardo, un dibattito locale circa la presunta perdita di prestigio connessa alla revoca della concessione.

Infine, per quanto riguarda la nostra ipotesi, posso solo ribadire che ci atteniamo alle linee guida esistenti, sia dell'ENAC sia del Governo. Non vedo alternative. Siamo però sempre a disposizione del Parlamento per ulteriori indicazioni, e naturalmente applicheremo rigorosamente la legislazione che il Parlamento approverà.

SILVANO MANERA, *Direttore generale dell'ENAC*. Con riferimento alle possibilità di sanzioni va precisato che ci basiamo solo sulle indicazioni di cui alla circolare ministeriale n.12.479 del 1999, che all'articolo 14 prevede non solo le ipotesi di revoca o decadenza della concessione ma anche una sanzione pecuniaria per un ammontare massimo del 50 per cento del canone concessorio. Mancano però gli

strumenti attuativi per rendere cogenti queste sanzioni.

VITO RIGGIO, *Presidente dell'ENAC*. In riferimento al problema del carburante, come è stato ricordato, ci troviamo di fronte ad una condizione di quasi monopolio. Questa situazione può essere affrontata solo se si dispone delle capacità commerciali per farlo; non esistono provvedimenti di legge contro tali monopoli, a meno che l'Autorità garante non invii una segnalazione. Fino ad ora ciò non è avvenuto. Quindi una condizione in cui il prezzo del carburante è maggiorato ufficialmente non esiste.

SILVANO MANERA, *Direttore generale dell'ENAC*. Vorrei replicare alle osservazioni dell'onorevole Rosato in materia di contabilità analitica. Ricordo che la delibera CIPE prevede, attraverso il meccanismo del contratto di programma (quindi convenzione e contratto programmatico con i gestori), di giungere entro il 2005 ad una contabilità analitica separata non solo fra i servizi centralizzati e quelli demandati (*handling*, eccetera) ma anche con riferimento alla finalizzazione dei finanziamenti trasferiti attraverso leggi dello Stato.

Per quanto attiene la composizione fra finanziamenti pubblici e privati, va precisato che l'ENAC trasferisce, a seguito di provvedimenti legislativi, un determinato ammontare di denaro (tramite mutui accesi anche presso la Banca europea degli investimenti), ma il resto degli investimenti del gestore aeroportuale fa capo a regione, provincia o comune, quindi è al 100 per cento pubblico.

A tal proposito, è importante una riflessione anche di natura tecnica. Su 46 aeroporti amministrati dall'ENAC, le prime due città, con quattro aeroporti in totale, registrano il 50 per cento dei circa 100 milioni di passeggeri che transitano in Italia in un anno. Il secondo gruppo, 11 aeroporti, registra il 40 per cento del traffico di passeggeri. Pertanto 15 aeroporti registrano più del 90 per cento di traffico di passeggeri totale; il che significa

che nei restanti 31 scali transita solo il 10 per cento del traffico annuale di passeggeri. Queste strutture quindi non sono in grado di sostenersi economicamente in nessun modo. Ma va evidenziato, soprattutto, che gli ultimi 22 aeroporti di questa lista registrano meno del 2 per cento del traffico totale di passeggeri italiano.

Quando si parla di suddivisione degli aeroporti e quindi di finanziamenti e di tempi per le certificazioni, si deve tener conto che tali strutture incidono notevolmente sulla sicurezza del volo e pertanto, per quanto sia limitato il loro traffico, devono poter disporre di vigili del fuoco, di piste adeguate, eccetera. Se si parla di aeroporti con un traffico minore o maggiore di 600 mila passeggeri all'anno sembra una cifra notevole, ma se considerate le chiusure notturne per i rumori, in pratica si tratta di 60 passeggeri all'ora, poco più di un pullman. Per mantenere un'infrastruttura aeroportuale, indipendentemente dai volumi di traffico che sviluppa, si debbono sostenere dei pesanti costi fissi, come quelli di cui all'Annesso 14 delle norme ICAO sulla sicurezza, che ricadono tutti sulla pubblica amministrazione.

In Italia, nonostante le dimensioni economiche, sociali e demografiche del paese, non disponiamo di nessun grande aeroporto paragonabile ad un aeroporto europeo, non abbiamo nessun *hub* che possa definirsi tale. Infatti, l'aeroporto più grande, quello di Roma Fiumicino, registra il transito di oltre 26 milioni di passeggeri all'anno, di cui la maggior parte sono giunti a destinazione, ossia si fermano in quello scalo. Il nostro secondo aeroporto, Milano Malpensa (17 milioni di passeggeri), è notevolmente più piccolo rispetto alle dimensioni di un vero *hub*, anche se la metà del suo traffico è in transito e quindi potenzialmente possiamo definirlo un *hub*.

Crediamo che un finanziamento pubblico a pioggia su tutti gli aeroporti, in maniera indiscriminata, comporti degli effetti collaterali. Penso alla difficoltà di determinare quella « massa critica » necessaria ad un *hub* per essere considerato appetibile e generare ricchezza, proventi e

maggior traffico. Faccio presente che un *hub* medio, per essere appetibile, deve avere un certo numero di destinazioni dirette, in assenza delle quali è necessario transitare, ad esempio, per gli scali di Monaco o Francoforte. Mediamente i grossi aeroporti italiani hanno dalle 140 alle 160 destinazioni dirette, qualunque *hub* europeo ne ha più di 280.

Si tratta di una questione di accessi diretti. Madrid ha circa il doppio del traffico del più grande aeroporto italiano. Amsterdam, pur trovandosi in un paese paragonabile come numero di abitanti ad una media regione italiana, rappresenta un vero *hub* con 45 milioni di passeggeri in transito a fronte di 6 milioni di olandesi. Non solo, da un punto di vista commerciale (*land side*) questo scalo genera opportunità (alberghi e spazi commerciali) tali da permettere l'autofinanziamento delle infrastrutture, che sono costose e non necessariamente ripagate direttamente con i diritti di traffico.

PIETRO TIDEI. Se è vero quello che lei sostiene, in Italia ha ancora senso parlare di due *hub*?

PRESIDENTE. Come abbiamo visto non possono definirsi tali.

SILVANO MANERA, *Direttore generale dell'ENAC*. È così.

PIETRO TIDEI. Inoltre, la delibera CIPE impone al gestore la separazione contabile. All'Autorità garante invece non risulta che i gestori aeroportuali abbiano adottato schemi di contabilità analitica. Infatti, nella segnalazione della stessa Autorità, si scrive: « In effetti, nella quasi totalità degli scali nazionali le tariffe dei servizi centralizzati continuano ad essere definite in un modo del tutto discrezionale e non trasparente da parte del gestore. In tal modo, gli utenti sono costretti a corrispondere tariffe che appaiono talora ingiustificatamente elevate... ».

L'Autorità garante sostiene che la delibera attualmente non si applica; lo stesso presidente Riggio ha affermato che si

giungerà ad una contabilità analitica separata solo entro il 2005. Vorrei sapere perché ad oggi ancora non sia stata applicata tale delibera.

Inoltre, all'osservazione del collega Rosato sulla questione del carburante il presidente Riggio ha replicato che l'ENAC affronterà la questione solo se sarà l'Autorità garante a sollevarla. Ma in realtà questa è già stata posta nel momento stesso in cui l'Autorità ha preso posizione sulla questione delle tariffe, che sicuramente si applica anche alla fattispecie del carburante. Quindi l'ENAC dovrebbe intervenire.

VITO RIGGIO, *Presidente dell'ENAC*. In realtà intendevo sostenere che la deve

porre ed affrontare un'altra autorità. L'ENAC non ha competenze su questa materia.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità e per il materiale documentale che ci hanno fornito.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,45.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa  
il 21 aprile 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

