

TRASPORTO AEREO

e

RUOLO DELL'ENAC



1. Premessa

1.2 Alcune riflessioni di carattere generale

Prima di approfondire nel dettaglio le recenti nuove disposizioni normative introdotte nell'ambito del trasporto aereo, appare utile fare alcune osservazioni:

- I. l'attuale crisi globale ha rivelato che **il sistema economico ed i suoi esperti sono in grado di formulare previsioni soprattutto a breve termine**, per così dire "attuali", ma essi stentano a dare garanzie di reale "capacità di previsione" a medio e lungo termine; tale constatazione è sicuramente preoccupante, ma al contempo questa nuova consapevolezza consente di cambiare l'approccio alle previsioni e alla descrizione degli atti programmatici;
- II. **il settore del trasporto aereo è un settore "sentinella" dei trend economici**, perché già nel febbraio del 2008 vi erano stati segnali di rivisitazione della "supply chain"; era in atto un processo di stoccaggio, di accumulo delle materie prime lento, non distributivo, anomalo. Molti lo consideravano fisiologico, perché avveniva nel mese di febbraio, un mese, quindi, non intenso in termini di utilizzo delle merci. In realtà, quello era un segnale forte, di un primo avvio verso una forma grave di recessione; tale segnale, tipico del settore trasporto aereo, consentiva di capire quello che stava per accadere;
- III. **il trasporto aereo mantiene ferma una certa domanda anche in presenza di recessione**; ciò comporta che pur in una grave crisi, permane ugualmente una quota incompressibile di domanda di mobilità attraverso il trasporto aereo;
- IV. dall'analisi dei comportamenti del "fruitore del servizio" di trasporto aereo, si evince che **il passeggero si lamenta molto più della qualità del servizio, piuttosto che del costo del servizio**. Questo è un dato importantissimo; la recessione in atto ci ha fatto cogliere un segnale fondamentale: l'utilizzatore degli impianti aeroportuali rivendica una maggiore qualità, non denuncia o non attacca più di tanto la soglia del costo. In questa crisi generalizzata e globale, l'Italia e la Spagna, Paesi entrambi aventi le tariffe aeroportuali più basse, sono, ad esempio, i Paesi in cui il trasporto aereo ha sofferto di più la crisi. Intuitivamente avremmo dovuto attenderci esattamente il contrario: tariffe molto alte avrebbero dovuto deprimere maggiormente la domanda di trasporto aereo. Invece Francia e Germania, che al contrario sono caratterizzate dalle tariffe più alte, hanno registrato una riduzione del numero dei passeggeri inferiore alla nostra.
- V. in passato si riteneva che investire negli aeroporti fosse un buon investimento; si pensava che essendo i gestori in condizioni di monopolio, essi estraessero quasi una rendita fissa: la crisi attuale ha messo in evidenza come **anche per i gestori siamo arrivati a bassi livelli di redditività**, il che vuol dire che in questa fase non è più così conveniente investire negli aeroporti;
- VI. **anche per quanto riguarda i vettori si è compreso che non è sempre vantaggioso investire nelle compagnie aeree**, perché il loro valore di mercato è pari alla metà del valore contabile. Si salvano da questo scenario negativo solo un paio di vettori low cost. Ciò vuol dire che anche i vettori low cost hanno valori che si attestano intorno a quote inferiori, vale a dire che stiamo arrivando ad una situazione di equilibrio. Quello che stiamo sperimentando sono effetti del tutto nuovi perché, storicamente, il nostro modello era basato sull'assunto che il mondo fosse sempre a crescita positiva e, quindi, la regolazione non prendeva nemmeno in considerazione l'ipotesi che i passeggeri potessero ridursi: anche questo è un elemento di forte discontinuità col passato;
- VII. **esiste il timore del protrarsi della crisi e al tempo stesso la paura che essa possa ripetersi e che la recessione possa tornare**: queste considerazioni ci inducono ad essere più attenti a ciò che tentiamo di programmare;



VIII. ormai le **“condizioni di scenario” sono cambiate rispetto al passato**: infatti, 25 anni fa noi avevamo otto divise monetarie, 25 anni fa esisteva una cosa che si chiamava Aviazione Civile, 25 anni fa, da appena un anno, esisteva l’Azienda di Assistenza al Volo, non esisteva o quantomeno esisteva in modo limitato l’IPS, non c’era neanche l’idea del Progetto Galileo, non c’era una forma di globalizzazione; esisteva solo il Ministro dei Trasporti, il quale era il *“dominus”* dell’intero sistema quindi colui che decideva e gestiva. I recenti cambiamenti erano prima inimmaginabili: tra pochi mesi avremo” il cielo unico” il quale porterà un nuovo scossone all’intero sistema del trasporto aereo e ci costringerà automaticamente ad essere diversi.

Tali riflessioni aiutano a comprendere come il nostro Paese debba confrontarsi strategicamente con le scelte di altri Paesi ed *“in primis”* a quelle della Comunità Europea, altrimenti si rischia di soccombere: ci si muove in un contesto dove la rapidità dei cambiamenti è tumultuosa, dove la velocità con cui operiamo e regoliamo è una condizione indispensabile per rimanere nel contesto competitivo. Nel campo dei trasporti, realizzare materialmente nuovi aeroporti, fare nuove strade, costruire nuove ferrovie è relativamente alla nostra portata. Quello che è difficile è **cambiare la regolazione**, è cambiare la mentalità, è cambiare le abitudini di chi pensa che la *governance* di un sistema sia qualcosa di intoccabile, qualcosa di consolidato.

E’ per questo motivo, per gestire questo cambiamento, che **il ruolo dell’ENAC nella fase storica che stiamo vivendo, è determinante**; anche perché il Paese deve uscire da un equivoco: lo Stato, in assenza di risorse, riconosce al capitale privato di essere la condizione fondamentale per gestire e mantenere il sistema. A tal fine, lo Stato deve trovare il modo di offrire al capitale privato le condizioni per il ritorno degli investimenti. Se non si ottempera a tale compito, si determina automaticamente una crisi dell’offerta.

L’ENAC, in quanto Autorità unica di regolazione, certificazione e sorveglianza nel settore del trasporto aereo, come ribadito nei novellati articoli 687 e 688 del Codice della navigazione, deve avere il compito di offrire una serie di input: il primo fra essi è quello di riprogrammare l’offerta. In secondo luogo, l’ENAC deve proporre le condizioni con cui lo Stato riesce a convincere i capitali privati ad investire.

Spetta all’ENAC dimostrare allo Stato quanto questo comparto è moltiplicatore del PIL. Si è ormai avuto modo di appurare che sia per il cargo che per il trasporto passeggeri, il trasporto aereo è un fondamentale moltiplicatore del PIL, profilo, questo, che tuttavia non viene mai evidenziato dal mondo dell’economia.

Le su indicate riflessioni ci impongono di parlare di **“sistema aeroportuale”** riportando sullo stesso piano le compagnie aeree e gli aeroporti; la crisi ci ha fatto capire che ormai il tempo è scaduto; occorre stringere e trovare una soluzione.

La Direttiva comunitaria 2009/12/CE, in materia di diritti aeroportuali, e il recente decreto anticrisi (d.l.78/2009 art.17, comma 34 bis) ci permettono di addivenire ad una nuova regolamentazione e ci offrono l’opportunità per porre mano ad una riforma che sia davvero, e non velleitariamente, organica.

2. Lo stato attuale della regolazione

2.1 Evoluzione del quadro normativo in materia di regolazione tariffaria

La dinamica tariffaria è oggetto di un complesso quadro giuridico, nel quale convivono fonti di normazione primaria, decreti ministeriali e deliberazioni CIPE.

Le principali norme che hanno disciplinato in questi anni le tariffe dei servizi aeroportuali in Italia sono:



- **la delibera CIPE 86/2000** con la quale si è introdotto lo schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali; con tale normativa si stabilì il regime del “*price-cap*”; fu fissato il tasso di variazione minima annuale dei corrispettivi in funzione del tasso di inflazione programmato della crescita della produttività, del fabbisogno degli investimenti, di obiettivi di qualità e tutela ambientale e della convergenza verso standard tariffari europei, secondo quanto stabilito nei contratti di programma stipulati con ENAC. La delibera impose ai gestori l’obbligo di separazione contabile tra le attività svolte in regime di monopolio e quelle effettuate in concorrenza, attribuendo al contempo al Ministero dei Trasporti, al Ministero delle Finanze e all’ENAC la vigilanza sull’effettiva attuazione della separazione contabile e sull’individuazione dei costi effettivi dei singoli servizi offerti dai gestori.

In realtà, l’applicazione della delibera n.86/2000 è risultata di difficile applicazione in quanto essa prevede un’iter molto complesso e farraginoso, con ben sei passaggi prima di poter arrivare ad una conclusione:

1. definizione della dinamica tariffaria tra l’ENAC e la società di gestione;
2. valutazione della proposta da parte del Dipartimento dell’Aviazione civile del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
3. trasmissione della proposta al Gabinetto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che presumibilmente assoggetterà la proposta ad una nuova valutazione;
4. esame della proposta da parte del NARS (Nucleo consulenza Attuazione Linee Guida regolazione Servizi di Pubblica Utilità) del Ministero dell’Economia e delle Finanze;
5. approvazione del contratto da parte del CIPE;
6. determinazione del livello dei corrispettivi con decreti ministeriali o interministeriali soggetti alla registrazione della Corte dei Conti.

In vigore di tale delibera, nel periodo 2003/2005, l’ENAC ha deliberato i Contratti di Programma con SAVE (Venezia), AdR (Roma), SEA (Milano), SACBO (Bergamo) e SAT (Pisa).

- **la legge 248/2005, c.d. sui requisiti di sistema**, con la quale si è cercato di dare un nuovo quadro regolatorio della tariffazione dei diritti aeroportuali (di approdo, partenza, soste, di imbarco passeggeri, di imbarco e sbarco merci, contributi alla sicurezza) pari complessivamente a circa il 50% dei ricavi degli aeroporti, ma che, tuttavia, non è intervenuta sul percorso amministrativo di determinazione dei costi dei servizi resi dai gestori fissato dalla delibera n.86/2000 prima descritta.

La legge 248 prevede (art.11 nonies) che la misura dei diritti aeroportuali sia determinata per singoli aeroporti, sulla base dei criteri stabiliti dal CIPE, con decreti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero dell’Economia e delle Finanze, fissando, altresì, la misura massima annuale della variazione applicabile ai medesimi diritti aeroportuali, dando esplicita indicazione dei riferimenti da prendere come base (tasso programmato di inflazione, recupero della produttività del gestore, remunerazione del capitale investito, ammortamenti ecc....).

- **delibera CIPE n.38/2007** costituisce un ulteriore tentativo di riordino della normativa in materia di regolazione tariffaria con cui è stata abrogata la delibera n.86/2000.

Essa reintroduce la possibilità di applicare tariffe differenziate per fasce orarie, conferma il principio del “*single till*” e consente la riapertura dell’iter di approvazione dei Contratti di programma (i quali sono atti negoziali di durata pluriennale con i quali vengono regolati i rapporti tra concedente e concessionario di pubblico servizio al fine di stabilire, per un arco temporale non inferiore a 4 anni, il piano degli investimenti che il gestore è tenuto a realizzare, la remunerazione spettante al gestore sul capitale investito in opere di ammodernamento dell’aeroporto, obiettivi di miglioramento standard qualitativi dei servizi resi all’utenza, incremento della produttività, la dinamica tariffaria che il gestore è tenuto ad applicare in ciascuna annualità in vigore del contratto ecc....)

Nel settembre 2007, l’ENAC ha deliberato le linee guida applicative della direttiva che sono state approvate con decreto interministeriale n.41/T del 14/02/2008 del Ministero dell’Economia e delle



Finanze e dei Trasporti al fine di portare avanti attivamente i contratti di programma fra l'attesa di molte società di gestione e un sistema istituzionale complicato.

2.2 Criticità

Dal quadro illustrato emerge un sistema di norme alquanto complesso ed eterogeneo che presenta forti criticità, in particolare,

- molteplicità di attori e sovrapposizioni di competenze che talora, nell'ambito del meccanismo della concertazione, non consentono di conseguire celermente risultati;
- mancanza di certezze sia in ambito delle regola tariffarie, sia nelle modalità di definizione delle tariffe aeroportuali a carico dei vettori e limitata trasparenza nella formazione del prezzo del biglietto;
- ritardi gravi nell'implementazione del regime di concessione che causa incertezze e pone freni alle scelte di investimento da parte degli attori del sistema.

Le delibere CIPE si muovono nell'ambito di un approccio ortodosso alla regolazione dei prezzi: prezzi orientati ai costi nel breve periodo, costi efficientati ecc...All'epoca della loro adozione perseguivano la finalità classica di efficienza allocativa statica, di breve periodo, limitando le rendite di monopolio attraverso la simulazione di condizioni concorrenziali.

La storia ci insegna che:

- regole inutilmente complicate sono di difficile applicazione, se non altro perché le asimmetrie informative giocano a vantaggio dei soggetti sottoposti a regolazione;
- il sistema istituzionale deve essere in grado di renderle attuabili, mentre la confusione istituzionale e l'assenza di meccanismi sanzionatori accentuano le asimmetrie informative ed incentivano comportamenti opportunistici.

Da quanto sopra se ne trae un'indicazione fondamentale per il governo del sistema: poche regole chiare, snelle, ma tassative. Dunque:

- a) prestare maggiore attenzione alle prospettive di lungo periodo
- b) semplificare le regole
- c) semplificare le competenze istituzionali
- d) introdurre meccanismi sanzionatori intermedi efficaci.

2.3 Situazione attuale

L'ENAC, in vigenza della nuova delibera CIPE 38/2007 e delle Linee guida elaborate, ha già deliberato in Consiglio di Amministrazione i contratti di programma per Bari e Brindisi, Napoli e Pisa (questi ultimi sono attualmente all'esame del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il quale dovrebbe averli già firmati e averli trasmessi al Ministero dell'Economia, per la firma del Ministro Tremonti).

Sulla base delle regole attuali, i contratti di programma su indicati, in particolare quelli di Napoli e Pisa, hanno sviluppato un livello di investimenti completamente autofinanziati dal gestore, pari a circa 90 milioni di euro; ottima risposta, dunque, ad un momento di crisi come quello che stiamo vivendo che ha visto, nel primo semestre 2009, un calo del traffico nazionale in Italia pari all'8,4% e, a livello internazionale, un calo di traffico pari al 7,7%.

Inoltre, si rappresenta che hanno presentato istanza di apertura del procedimento per la stipula del contratto di programma le società affidatarie della gestione totale degli aeroporti di Bologna, la cui istruttoria volge ormai al termine, Cagliari, Olbia e Palermo.



Per alcuni gestori (AdR e SAVE, SEA), l'ENAC sta incontrando maggiori difficoltà dovute a circostanze dovute alla specificità della compagine azionaria delle stesse (quasi tutti soci privati), nonché al fatto di essere alcune di esse quotate in Borsa.

I contratti di programma stipulati devono, comunque ancora entrare in vigore, essere cioè operativi perché scontano un meccanismo di tempistica che deve essere semplificato; trattasi di contratti di programma che sono stati deliberati dall'ENAC a cavallo fra novembre 2008 e gennaio/ febbraio 2009 che per una pluralità di motivi devono ancora vedere la luce. L'“impasse” non è dovuta a cattiva volontà di qualcuno, ma è originata dallo stesso sistema normativo ed al modo in cui esso è congegnato, che prevede un tal numero di passaggi da non consentire una rapida risoluzione di tutti quelli che sono i meccanismi di vigilanza e di salvaguardia che l'ordinamento stesso ha posto a base del sistema.

In questo senso **risulta necessaria comunque una semplificazione**, che potrebbe essere facilmente traguadata con una rapida implementazione e un rapido ricevimento della Direttiva comunitaria 2009/12/CE.

3. La nuova Direttiva comunitaria

Con la direttiva 2009/12/CE il Parlamento europeo e il Consiglio (11 marzo 2009) hanno dettato le linee guida della disciplina dei diritti aeroportuali: ossia dei prelievi che il gestore aeroportuale effettua carico degli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi forniti esclusivamente dal gestore, e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci (art. 2 n. 4).

Distinti dai diritti aeroportuali sono le entrate derivanti dalle attività commerciali degli aeroporti delle quali gli Stati membri possono tener conto nel fissare i diritti aeroportuali (così il CONSIDERANDO n. 2).

I diritti aeroportuali devono essere informati ai principi di aderenza ai costi e di non discriminazione (CONSIDERANDO n. 9) e corrispondere alle infrastrutture e/o al livello dei servizi messi a disposizione degli utenti (essenzialmente i vettori aerei: CONSIDERANDO n. 15). Devono essere formati dal gestore aeroportuale a conclusione di un procedimento che viene avviato con la pubblicazione di una proposta di modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali e che si conclude non prima di quattro mesi.

Nel corso di tale procedimento gli utenti sono consultati e delle posizioni da loro espresse il gestore deve tener conto “prima di prendere una decisione” (art. 6 par. 2).

In caso di disaccordo ciascuna delle due parti (gestore – utenti) può rivolgersi ad una **Autorità di vigilanza indipendente** la quale esaminerà le motivazioni che corredano la proposta di modifica del sistema o dell'ammontare dei diritti aeroportuali.

La modifica non entrerà in vigore sino a quando non sia stata esaminata dall'Autorità di vigilanza (art. 6 cit. par. 6 e 4).

Tale direttiva ha come obiettivo quello di definire un quadro comune di regole e principi che disciplinino gli aspetti fondamentali della regolazione tariffaria e di dettare principi comuni per la definizione e riscossione dei diritti aeroportuali negli aeroporti della Comunità.

Essa appare fondamentale per innovare e semplificare anche il nostro sistema tariffario. Le proposte di revisione normativa non possono quindi che partire dal “vincolo esterno” rappresentato dalla Direttiva 2009/12/CE, da recepire entro il 15 marzo 2011.



3.1 Ambito di applicazione della Direttiva

L'ambito di applicazione della direttiva riguarderà tutti gli aeroporti situati nella Comunità aperti al traffico commerciale aventi un volume di traffico annuale superiore alla soglia di 5 milioni di movimenti passeggeri e, comunque, all'aeroporto con il maggior traffico passeggeri in ciascun Stato membro.

In Italia, gli aeroporti che superano la soglia dei 5 mln pax sono: Milano Malpensa, Milano Linate, Bergamo, Venezia, Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Napoli, Catania.

Sono esclusi dunque gli aeroporti con traffico annuo superiore ad una certa soglia perché la gestione e il finanziamento degli aeroporti di piccole dimensioni non richiedono l'applicazione di un quadro normativo comunitario (così il CONSIDERANDO n. 3). Ciò non perché i piccoli aeroporti non debbano essere sottoposti ad alcuna regolamentazione ma perché il loro, peso sugli scambi infracomunitari è abbastanza modesto da lasciare le determinazioni a ciascun Stato membro.

Nulla vieta che l'obbligo di consultazione venga esteso anche ai piccoli aeroporti; sarebbe paradossale privare gli scali minori del diritto di rivolgersi in ultima istanza all'organismo di vigilanza, come sarebbe altrettanto paradossale mantenere una regolazione ex ante proprio in capo agli scali minori, quelli che è da pensare siano soggetti a maggiore concorrenza.

3.2 Principi della Direttiva

- non impone un regime tariffario comune ma impone dei "criteri comuni";
- impone l'obbligo di relazione trasparente tra diritti e investimenti e servizi forniti;
- ammette tariffazioni comuni per "sistemi aeroportuali" (ad es. nel nostro caso: sistema milanese "SEA", ovvero sistema romano "AdR");
- ricorda che secondo ICAO i diritti aeroportuali sono destinati al recupero dei costi e non ad aumentare entrate erariali anche a beneficio di comunità locali;
- richiede una procedura di consultazione periodica tra gestore ed utenti aeroportuali (vettori);
- ammette il prefinanziamento delle opere aeroportuali, ma con delle salvaguardie;
- richiede l'istituzione o la designazione di un'Autorità indipendente di vigilanza;
- gli Stati membri devono rendere le proprie normative in materia tariffaria compatibili con la direttiva.

3.3 L'Autorità indipendente di vigilanza

Gli Stati membri designano o istituiscono un'Autorità di vigilanza nazionale indipendente la quale deve assicurare la corretta applicazione delle misure previste dalla Direttiva.

La distinzione fatta dalla Direttiva fra la designazione e l'istituzione, lascia a ciascuno Stato membro la facoltà di scelta fra la creazione di un nuovo organismo (istituzione) o l'assegnazione dei relativi compiti ad una struttura esistente (che sia comunque indipendente).



L'indipendenza che la Direttiva richiede è l'indipendenza dalle parti i cui contrasti l'Autorità è chiamata a dirimere, sia pure limitatamente alla determinazione dei diritti aeroportuali: indipendenza dal gestore e indipendenza dagli utenti. Si tratta di uno schema comune a tutte le Autorità indipendenti (tipo AGCM o l'Autorità di garanzia per le comunicazioni).

Ciò implica che all'Autorità in questione – ove lo Stato membro mantenga la proprietà o la gestione di aeroporti – non possano essere conferite “funzioni inerenti alla proprietà o alla vigilanza suddette” (art. 11 par. 3).

L'Autorità di vigilanza può avvalersi di un sistema di finanziamento che comprenda l'imposizione di diritti a carico degli utenti degli aeroporti e dei gestori aeroportuali. Essa fissa procedure, condizioni e criteri non discriminatori, trasparenti e obiettivi per risoluzione delle controversie in caso di disaccordo tra gestori aeroportuali e vettori. Ad essa, dunque, è attribuito il potere di risoluzione dei ricorsi.

Potrebbe essere importante che l'Autorità di vigilanza emani linee guida relative alla documentazione che obbligatoriamente le due parti devono fornire e ai principi contabili da tenere presente per determinare i costi. Inoltre, occorre decidere se introdurre o meno una regolazione ex ante – e se si quale tipo introdurre – in ragione dello sviluppo che si vuole promuovere, della concorrenza e del benessere a lungo termine.

La Direttiva offre importanti spunti al riguardo consentendo agli Stati di mantenere una regolamentazione ex ante 1) sugli aeroporti per i quali sia espressamente prevista da norma nazionale, oppure 2) sugli aeroporti per i quali – in base ad una indagine di mercato- risulti l'insussistenza di una concorrenza effettiva (art.6 punto 5 a e b).

La Direttiva, infine, disciplina in maniera analitica le informazioni che i gestori aeroportuali devono fornire agli utenti degli aeroporti in occasione delle consultazioni (da tenersi almeno una volta all'anno, salvo diversi accordi tra il gestore aeroportuale e i vettori) in relazione alla struttura dei diritti aeroportuali, al loro ammontare e alla qualità del servizio fornito.

3.4 Il ruolo dell'ENAC

Il decreto legislativo n.250/1997, che ha istituito l'ENAC, attribuisce all'Ente, tra gli altri, compiti di regolazione nel settore economico-normativo, in particolare nei rapporti tra i vettori aerei, gestori aeroportuali e prestatori di servizi a terra.

In particolare, l'ENAC esercita compiti di regolamentazione tecnica, svolge attività ispettiva, sanzionatoria e di autorizzazione (art. 2 lett. a); cura l'istruttoria degli atti concernenti le tariffe, le tasse e i diritti aeroportuali in vista dell'adozione dei conseguenti provvedimenti ministeriali (art. 2 lett. c); definisce e controlla i parametri di qualità dei servizi aeroportuali (art. 2 lett. f); regola, esamina e valuta i programmi di intervento e i piani di investimento aeroportuale (art. 2 lett. g); partecipa eventualmente all'attività di gestione degli aeroporti di parimenti interesse turistico, sociale o strategico economico (art. 2 lett. g) cit.).

L'ENAC è l'unico Ente regolatore e garante dell'uniforme applicazione delle norme, in applicazione dell'art.4 del regolamento CE n.549/2004 del 10 marzo 2004; esso svolge le funzioni di regolazione tecnica, controllo, certificazione e rilascio di licenze in materia di fornitura di servizi di navigazione aerea.

Ai sensi dell'art.687 del nuovo codice della navigazione, l'ENAC viene qualificato come soggetto che agisce quale unica Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile, mediante le proprie strutture centrali e periferiche e cura la presenza e l'applicazione dei sistemi di qualità aeronautica corrispondenti ai regolamenti comunitari.

Così ricostruito il panorama normativo nazionale, peraltro perfettamente in linea con gli orientamenti comunitari e con altre esperienze europee di riferimento, appare chiaro che



un'Autorità unica per il settore del trasporto aereo già esiste ed è l'ENAC; di talché, l'intervento normativo andrebbe indirizzato verso un **rafforzamento dei poteri dell'ENAC quale effettiva Autorità di riferimento per l'aviazione civile**, soprattutto in considerazione del fatto che l'Ente già agisce in un settore pienamente liberalizzato a livello comunitario, quello del trasporto aereo, unico esempio nel contesto più generale dei trasporti, peculiarità questa che presuppone una vigilanza più penetrante da parte dell'Autorità posta al presidio delle regole.

Alla luce di quanto sopra, appare naturale identificare l'Autorità indipendente di cui alla Direttiva comunitaria n.12/2009, con l'ENAC, autorità competente ad intervenire in caso di ricorsi avverso le decisioni dei gestori in ambito tariffario, prevedendo, altresì, che a questo soggetto possano essere affidate funzioni di regolazione *ax ante*.

Da ciò se ne deduce che un intervento di **semplificazione del quadro istituzionale** che preveda la concentrazione di tutti i compiti regolamentari e di controllo in capo all'ENAC, mediante un processo di revisione delle funzioni, appare indispensabile.

3.5 Strada perseguibile

La soluzione più semplice e a portata di mano, potrebbe essere quella secondo cui l'ENAC, ente pubblico non economico, assuma sempre più una configurazione di Autorità di riferimento dell'intero settore al quale demandare l'attuazione degli indirizzi elaborati in sede governativa nel trasporto aereo; tali indirizzi, tuttavia, dovrebbero comunque essere attuati dall'ENAC con modalità più flessibili, meno ingessate dalle attuali farraginose procedure, più sganciate dall'apparato burocratico e maggiormente idonee a soddisfare lo svolgimento del suo ruolo.

In un panorama così evoluto, fondamentale è la valorizzazione del principio di "*autonomia*", concetto inscindibilmente legato alla stessa responsabilità amministrativa, ma che può connotare l'Ente di una maggiore flessibilità, soprattutto in determinati campi di applicazione.

In particolare, tale maggiore autonomia dovrebbe concretizzarsi in:

- adeguata flessibilità del fabbisogno risorse umane e maggiore autonomia nelle forme di reclutamento e di assunzione;
- maggiori, più incisivi e diversificati poteri sanzionatori sui soggetti vigilati;
- elevata capacità di dirimere situazioni di conflitto, con conseguente esercizio del potere regolatorio;
- possibilità di autofinanziarsi.

Si richiama in particolare l'attenzione sulla necessità di dotare l'Ente di **reali poteri** nei confronti di quelli che sono gli attori del panorama aeronautico italiano, **adeguando il sistema sanzionatorio** ai principi più volte espressi nei rispettivi regolamenti comunitari di settore che prevedono come la sanzione debba essere improntata ai criteri della effettività, della proporzione e della dissuasione.

Diversamente, oggi, ci si trova di fronte ad un sistema che non presenta tale graduazione intermedia, passando dalla multa irrisoria (2.000 euro) direttamente al massimo della sanzione (ritiro o sospensione della licenza per il vettore, revoca della concessione per il gestore); evidentemente si tratta di poteri presenti solamente sulla carta, ma di fatto non attivabili se non in casi di estrema gravità.

Tale ipotesi potrebbe concretizzarsi mediante l'inserimento di criteri di delega all'interno della legge comunitaria per il recepimento della Direttiva 12/2009 sulle tariffe aeroportuali.