

Fra Italia e Spagna un confronto dal quale non usciamo bene

Un documento di Alleanza Nazionale prodotto in occasione di un convegno tenutosi a Roma all'inizio dello scorso aprile e presentato dall'On. Antonio Pezzella, che riteniamo di grande valore documentale in relazione a molte cause di dissesto del comparto nazionale dell'aviazione civile e del trasporto aereo commerciale.

Purtroppo ci sembra che le consapevolezze espresse dal relatore, che fa parte della IX Commissione della Camera (Trasporti), non siano affatto condivise dallo schieramento di maggioranza di cui egli fa parte, anzi possiamo dire a ragione che sono del tutto ignorate, visto il lavoro prodotto dal gruppo coordinato dal presidente della Commissione On. Romani con la omonima proposta di riforma, PdL n° 2918.

Le pagine che seguono sono la parte, riprodotta integralmente dedicata al trasporto aereo italiano della relazione presentata al convegno che AN ha tenuto il 9 aprile 2003 sul tema "L'Europa ed il trasporto". Il testo è stato ripreso dall'agenzia AIR PRESS.

Quando parliamo del servizio di trasporto aereo siamo soliti limitarne gli effetti alla mobilità dei cittadini, valore già di per sé rilevante sancito anche nella Carta costituzionale.

Su questo aspetto non serve dire molto di più rispetto a quanto già detto, perché è già a tutti evidente che in un mondo senza confini di spazio non esistono servizi sostitutivi del trasporto aereo per avvicinare le genti: è solo il trasporto aereo che riduce sensibilmente nel tempo distanze enormi nello spazio. Non viene, invece, in Italia evidenziata abbastanza l'incidenza del trasporto aereo sulla politica economica di un paese, così ignorando anche gli effetti già prodotti in paesi a noi vicini, i cui governi hanno riservato al trasporto aereo una attenzione particolare ottenendo risultati significativi sul proprio prodotto interno lordo.

Gli effetti dell'attenzione politica del governo al trasporto aereo sia come sistema di mobilità, sia come mezzo di sviluppo di politica economica sono dimostrabili confrontando l'attuale situazione nazionale con quella di un paese mediterraneo vicino: la Spagna.

In Italia il prodotto gestito (passeggeri trasportati) nel 2001 è stato pari a 90 milioni di passeggeri (1,6% in meno rispetto al 2000); in Spagna è stato pari a 144,6 milioni di passeggeri (2,55% in più rispetto al 2000), pur nella stessa situazione che si è abbattuta sul trasporto aereo per il grave attentato avvenuto negli Stati Uniti a settembre del 2001. Un raffronto più significativo si ottiene se si riferiscono i passeggeri trasportati agli abitanti totali ed alla densità di abitanti che nei due paesi è pari a: 56 milioni (190 Ab/kmq) in Italia; 39 milioni (78 Ab/kmq) in Spagna. L'indice di mobilità, rappresentato da spostamenti per abitante, risulta, pertanto: 1,6 in Italia e 3,7 in Spagna, cioè superiore al doppio.

Per approfondire l'analisi è sufficiente confrontare il traffico di aeroporti di analoghe città e di regioni equivalenti per popolazione, assumendo come è doveroso fare, analoghe condizioni storiche, culturali, artistiche, ambientali, commerciali, industriali, sociali... che contribuiscono a produrre la domanda di trasporto aereo.

Troviamo situazioni che meritano attenzione perché: Malaga (abitanti 560.000) ha registrato 9,9 milioni di passeggeri nel 2001; Napoli (abitanti 1.300.000) ha registrato 3,9 milioni di passeggeri nello stesso anno, cioè molto meno della metà; l'Andalusia (abitanti 6.000.000) che dispone degli aeroporti di Malaga, Siviglia, Granata, Almeria,

Cordova e Jerez de la Frontera ha prodotto un traffico di 13 milioni di passeggeri; la Campania (abitanti 6.000.000) dotata del solo aeroporto di Capodichino ha prodotto il traffico di 4 milioni di passeggeri, cioè meno di un terzo.

Ed in questa situazione in Italia si dibatte da 30 anni se, come e dove realizzare il nuovo aeroporto della Campania.

La stessa situazione si registra nel confronto con la Francia, se consideriamo ad esempio Venezia e Nizza. Senza poter ammettere che Venezia costituisca un richiamo nel mondo intero di interesse inferiore a Nizza, abbiamo, sempre nel 2001, Venezia: 4.560.000 passeggeri; Nizza: 8.997.000 passeggeri, cioè il doppio.

Se questi dati già affermano macroscopiche differenze tra i prodotti dello stesso servizio in due paesi analoghi, solo in parte dimostrano l'incidenza del trasporto aereo sulla politica economica del paese anche in termini di occupazione. L'incidenza del trasporto aereo, quale componente necessaria, ma non sufficiente, di politica economica richiede, pertanto, altri confronti mirati che si possono formulare in un settore specifico: quello dell'industria turistica, che ha fornito in Spagna, grazie ad azioni governative mirate, risultati sorprendenti, mentre in Italia è lasciata alla iniziativa di singoli operatori, senza un raccordo tra gli organi di governo aventi attribuzioni diverse, enti locali ed associazioni private, le cui azioni coordinate, dovrebbero garantire lo sviluppo del prodotto.

Se si considera che lo spostamento di flussi turistici significativi (specie verso le isole) avviene, oggi, essenzialmente per via aerea, sono solo le statistiche di traffico in aeroporti essenzialmente charter (quindi turistici) a dimostrare l'entità e lo sviluppo nel tempo. Il confronto tra Italia e Spagna sul tema del turismo aereo è significativo perché i due paesi, su questo aspetto, presentano condizioni ambientali analoghe, anzi si dovrebbe anche dire che le vestigia di antiche civiltà presenti nel nostro paese dovrebbero fornire una attrazione maggiore ed incrementare una industria che ha, anche nell'indotto, riflessi occupazionali molto elevati.

I dati di traffico riferiti al 2001 di alcuni principali aeroporti spagnoli, aventi vocazione essenzialmente turistica, dimostrano lo sviluppo sempre crescente in quel paese di una industria che incide sensibilmente sul prodotto interno lordo:

Palma de Majorca 19,2 milioni superiore a Malpensa e paragonabile a Fiumicino; Ibiza 4,4 milioni; Menorca 2,8 milioni; Tenerife Sud 9,1 milioni, superiore a Linate; Tenerife Nord 2,5 milioni; Lanzarote 5,1 milioni; Gran Canaria 9,3 milioni, superiore a Linate; Fuerteventura 3,6 milioni; Las Palmas 1 milione, per un totale di 57 milioni di passeggeri corrispondenti a 28,5 milioni di presenze. Ci siamo limitati ad indicare il traffico di aeroporti la cui destinazione turistica è certa (come risulta anche dalla provenienza e denominazione dei voli), anche se in altri aeroporti spagnoli (come ad esempio Malaga e Siviglia) la combinazione del traffico regolare ed a domanda fornisce altri contributi significativi all'industria turistica della Spagna.

In Italia il traffico charter complessivo del 2001 (fonte ENAC) di provenienza e destinazione in tutti gli aeroporti nazionali (in Italia non esistono aeroporti di traffico esclusivamente charter esclusi Ciampino, Rimini e Treviso) è stato pari ad 8,7 milioni, contro i 57 milioni (sola destinazione) della Spagna, limitati come già detto solo ad alcuni aeroporti di destinazione turistica certa.

È significativo il confronto del traffico charter (assimilabile a traffico turistico) tra la Sardegna e le Baleari: Sardegna (Cagliari-Alghero-Olbia) 287.000 passeggeri; Baleari (Maiorca-Menorca-Ibiza): 26,4 milioni. Lasciamo a chi legge valutare con esattezza

quale contributo economico (diretto ed indotto) venga fornito alla Spagna da un traffico turistico aereo riferito a circa 30 milioni di presenze annue; si tratta comunque di un contributo considerevole di miliardi di euro.

Il confronto tra la situazione esistente in Italia ed in Spagna, riferita al traffico passeggeri (schedulato e charter) ha evidenziato uno stato di sofferenza in danno del nostro paese, stato che si aggrava se il confronto si estende ad altri Stati europei; il traffico del solo sistema londinese (110 milioni di passeggeri annui) è, infatti, superiore a quello di tutti gli aeroporti nazionali (90 milioni).

Il traffico merci

Le condizioni non migliorano se il confronto viene esteso ad un altro rilevato segmento del trasporto aereo: il traffico merci. Partiamo ancora dai dati statistici per verificare l'entità del divario esistente e poi analizziamo le ricadute sul nostro sistema produttivo. La movimentazione delle merci in tutti gli aeroporti italiani nel 2001 è stata pari a 723.000 tonnellate, di cui l'80% concentrata su tre aeroporti: Malpensa, Fiumicino e Bergamo che hanno registrato i seguenti valori: Malpensa: 290.000 tonnellate; Fiumicino: 185.000 tonnellate; Bergamo: 95.000 tonnellate. In tutti gli altri aeroporti i valori sono trascurabili, come nel caso di Napoli che movimentata 6.000 tonnellate di merce. Il confronto tra l'Italia e gli altri paesi europei viene limitato, per essere più significativo, ai principali scali cargo dei singoli paesi.

I valori risultanti sono preoccupanti perché, mentre tutti gli aeroporti europei (Francoforte, Parigi, Londra, Amsterdam...) presentano valori confrontabili con i grandi aeroporti degli Stati Uniti (Memphis in testa al numero uno della graduatoria mondiale) ed asiatici (Hong Kong al numero due della graduatoria mondiale), gli aeroporti italiani non appaiono neanche nella stessa graduatoria.

I valori sono i seguenti (anno 2001): Francoforte 1.615.000 tonnellate (n. 7 nel mondo); Parigi 1.590.000 tonnellate (n. 8 nel mondo); Londra 1.260.000 tonnellate (n. 13 nel mondo); Amsterdam 1.235.000 tonnellate (n. 14 nel mondo); Malpensa 290.000 tonnellate. E Malpensa è il nostro maggiore aeroporto cargo!

Questa situazione di totale sofferenza determina evidenti ricadute: sui costi di importazione ed esportazione di tutte le merci che richiedono il trasporto per via aerea in termini esclusivi; sulla produzione e introduzione nei mercati mondiali di alcuni prodotti, come ad esempio quelli alimentari e di abbigliamento di cui l'Italia è leader nel mondo, perché è evidente che i nostri prodotti per essere trasferiti per via aerea debbono subire trasporti in superficie verso altri aeroporti europei, primo fra tutti Francoforte che occupa in Europa il primo posto tra gli aeroporti cargo.

Caduta verticale del trasporto aereo nazionale

GLI AEROPORTI SPAGNOLI COSTITUISCONO UN IMPORTANTE GENERATORE DI SVILUPPO ECONOMICO E SOCIALE, CON RITORNI IMMEDIATI -

Durante il 2002 la rete aeroportuale di AENA (47 aeroporti) ha prodotto 800.000 posti di lavoro, di cui 158.000 diretti e 647.000 indiretti ed indotti; in particolare l'aeroporto di Madrid-Barajas, nel 2002 ha contribuito con il 13% alla formazione del prodotto regionale lordo della Comunità Autonoma di Madrid ed ha creato 212.000 posti di lavoro di cui 37.000 diretti, con un indice dell'8,9% di impiego nell'intera regione.

I passati governi nazionali hanno di fatto ignorato la componente del trasporto aereo nella politica economica ed il settore è stato lasciato per lungo tempo nella gestione del vettore nazionale (avente ovviamente altre finalità) e, successivamente, con la

debilitazione del vettore nel passaggio dal monopolio al mercato, in quella dei gestori aeroportuali che hanno ereditato, in monopoli di fatto, posizioni economiche prevalenti. A dimostrazione di quanto dico, faccio presente che nel nostro paese i moderni aeromobili che trasportano a 1000 km orari centinaia di passeggeri ogni volta sono governati da un Codice della navigazione del 1942 e che per tale Codice nessuno mai si è premurato di fare un Regolamento attuativo, tanto che ancora oggi si applica un Regolamento attuativo del 1925.

La caduta verticale del sistema di trasporto aereo nazionale, nel quale devono convivere i sottosistemi che ne costituiscono le strutture portanti (vettori, gestori assistenza al volo), si registra prevalentemente nell'ultimo periodo quando norme legislative, dettate prevalentemente da spinte corporative, indeboliscono il settore proprio nel momento in cui altri paesi europei lo rafforzano per poter competere in un mercato liberato dai confini che, in passato, ne avevano garantito la sopravvivenza in ambito nazionale.

Le innovazioni di natura legislativa, normativa e regolamentare, disposte negli ultimi anni che **non hanno contribuito** ad elevare il sistema del trasporto aereo riteniamo siano:

- a) legge Bassanini per la modifica del ministero dei Trasporti;
- b) determinazione di un secondo hub in Italia,
- c) privatizzazione totale degli aeroporti della capitale e di altre società di gestione.
- d) trasformazione dell'ENAV in S.p.A. e ne indichiamo i motivi per consentire di valutarli e correggere alcune scelte.

LEGGE BASSANINI - L'applicazione della legge Bassanini che ha unificato il ministero dei lavori pubblici con quello dei Trasporti e della Navigazione **ha fortemente ridotto** la presenza del trasporto aereo nell'ambito governativo. Da una struttura composta di quattro direzioni generali si è passati ad un Dipartimento con due direzioni generali e successivamente ad una direzione generale inserita in un unico Dipartimento della Navigazione Marittima ed Aerea. Anche l'unificazione di due ministeri (LL.PP. e Trasporti) **aventi culture diverse** (uno degli investimenti e l'altro dei servizi) è risultata errata. È risultato più funzionale il sistema attuato in Spagna che ha riportato in un unico ministero (Trasporti, Turismo e Comunicazioni) materie che richiedono analoghe culture per garantire servizi coordinati che interessano gli utenti.

La limitazione del trasporto aereo nella riforma attuata appare ancora più marcata se si considerano le strutture designate e gli addetti. Nell'attuale ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti operano 4 Dipartimenti con 19 Direzioni Generali e 124 Divisioni, alcune delle quali aventi attribuzioni ridottissime.

In questa struttura che può essere definita faraonica, il trasporto aereo si inserisce con una Direzione Generale (su 19) e con 8 Divisioni (su 124). Il confronto tra gli organici è addirittura allarmante, perché stabilisce la sparizione del settore del trasporto aereo dalla struttura governativa: 70 unità (su circa 6.000 dell'organico del solo ex ministero dei Trasporti) rispetto ad oltre 450 unità nella Direzione Generale del Personale. È vero che nel 1997 è stato costituito l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile che ha assunto le funzioni dell'ex Civilavia mantenendo inalterato l'organico; è però altrettanto vero che la mancanza di un **organo governativo di indirizzo e controllo** ostacola il coordinamento dei molteplici organi che operano nel trasporto aereo, con le tragiche conseguenze che abbiamo dovuto registrare nell'incidente di Linate.

HUB DI MALPENSA - Il criterio, attuato con atti amministrativi, di creare un secondo hub a Malpensa, ha prodotto effetti opposti a quelli previsti: difatti esso non può decollare in modo armonico senza la realizzazione di efficaci collegamenti ferroviari che permettano allo scalo aeroportuale di inserirsi, sia per il trasporto passeggeri, sia per il trasporto merci, all'interno di un sistema a rete.

La realizzazione di tali infrastrutture permetterebbe a Malpensa di integrarsi con maggiori relazioni, diventando elemento qualificante, sia per rafforzare la realizzazione del corridoio IV a Sud delle Alpi (utilizzando le nuove linee ad alta capacità per il trasporto delle persone e specializzando le linee storiche per il trasporto delle merci e per il trasporto dei passeggeri di tipo comprensoriale), sia per valorizzare nei suoi ambiti strategici il corridoio VIII. Questo permetterebbe una migliore ripartizione modale del trasporto, favorendo il decongestionamento delle direttrici stradali di valenza nazionale e internazionale apportando benefici anche in termini di costi sociali e ambientali. Purtroppo Malpensa anziché acquisire nel nuovo hub quote di traffico europee ha visto crescere volumi di traffico verso altri hubs europei. L'alleato di Alitalia (allora la KLM) ha registrato nel proprio hub di Amsterdam il raddoppio dei passeggeri (da 20 a 40 milioni) mentre Fiumicino passava da 20 a 24 e l'hub di Malpensa acquisiva il solo traffico trasferito da Linate.

Si è operato in sede politica con estrema superficialità senza neanche ascoltare i suggerimenti provenienti dalla sede tecnica istituzionale e senza considerare che la nuova normativa europea aveva introdotto principi di libera concorrenza nel libero mercato che avevano anche determinato modifiche sostanziali del ruolo di hub rispetto alle vecchie regole del monopolio. In passato, quando regole rigide governavano il trasporto aereo europeo (regole che imponevano limitazioni nei collegamenti tra città europee, definiti da accordi bilaterali) un hub costituiva un riferimento nazionale (uno per paese) nel quale si concentrava il traffico per proseguire, da questo centro, verso la periferia (Europa e resto del mondo). Roma, Parigi, Londra, Francoforte, Madrid servivano essenzialmente il paese di appartenenza, in quanto risultavano vincolati, sia i collegamenti tra gli hubs che quelli di città europee verso hubs di paesi terzi: in questa posizione rigida un hub aveva pertanto un ruolo unico nel paese di appartenenza, protetto dalla concorrenza di altri hubs, appartenenti a paesi terzi, da regole che vincolavano i collegamenti internazionali europei.

Oggi la situazione è completamente cambiata in quanto da ogni città europea si può raggiungere - senza limitazioni in diritto - un qualsiasi hub europeo appartenente a paesi diversi, per proseguire sulle tratte intercontinentali; oggi, pertanto Roma, Parigi, Londra, Francoforte, Madrid, Malpensa sono hubs di uno stesso Stato (Unione Europea) assumendo ognuno il ruolo di hub regionale e di hub intercontinentale, per tutti i paesi dell'Unione europea. In sintesi, oggi, uno Stato unico possiede diversi hubs, essendo libero un cittadino europeo, senza vincoli di frontiera e di collegamenti, di dirigersi verso l'hub più rispondente alle proprie necessità.

Un hub, pertanto, potrebbe mantenere un ruolo limitato nello Stato di appartenenza, accentrando solo una parte del traffico nazionale (l'altra può dirigersi direttamente verso hubs europei diversi) ed operando sia come hub intercontinentale, sia come feeder verso altri hubs europei raggiungibili senza limitazioni.

Il ruolo di un hub, pertanto, può essere, contrariamente a prima, in parte regionale ed in parte intercontinentale, privilegiandosi questo ultimo ruolo in relazione: alla entità e frequenza dei collegamenti, alla efficienza dei servizi ed economia di gestione.

La posizione che sta assumendo Malpensa, nell'attuale situazione europea del trasporto aereo, è quella di hub regionale per alimentare altri hubs europei sui collegamenti a lungo raggio; per competere con altri hubs dello stesso Stato (UE) occorre garantire entità e frequenza di collegamenti (capacità), efficienza dei servizi ed economia di gestione.

Basta, comunque, guardarsi intorno per comprendere l'errore commesso perché paesi come la Gran Bretagna dotata dell'hub di Londra, da 110 milioni di passeggeri (non 20 come Fiumicino) non hanno mai pensato di costituirne un secondo a Manchester che pure ha un traffico considerevole, perché anziché creare un altro hub, avrebbero indebolito quello già esistente.

PRIVATIZZAZIONE DEL CAPITALE DELLA SOCIETÀ DI GESTIONE DEGLI AEROPORTI DELLA CAPITALE E DI ALTRI GESTORI NAZIONALI -

Il problema della privatizzazione del capitale di una società operante in regime di monopolio in un servizio pubblico essenziale, presenta aspetti molto delicati e richiede, pertanto, regole precise. È facile, anzi diremmo naturale, passare dalla logica di servizio a quella di profitto. Una S.p.A. a capitale privato nomina i propri amministratori, i propri dirigenti, decide le proprie strategie per ottenere dalle attività svolte il massimo profitto nel rispetto delle regole del codice civile e garantisce ai propri azionisti i conseguenti dividendi. Totalmente diverse sono le condizioni che regolano la fornitura di un servizio pubblico essenziale che deve essere reso con adeguata capacità, qualità e sicurezza.

Questi due diversi criteri **possono entrare in collisione** se si considera che la sicurezza ha un costo senza profitto economico che, al contrario, un investimento commerciale ha un rapporto costo-beneficio (in termini economici) molto favorevole; in definitiva **il profitto potrebbe prevalere sulla qualità e la sicurezza** del servizio reso. Non a caso il Consiglio di Stato si è soffermato in più occasioni su questo argomento richiedendo il rispetto di precise regole e garanzie sia per un operatore pubblico sia, in particolare, per quello privato quando ad essi sono attribuite, in concessione, attività inerenti la fornitura di un servizio pubblico; queste garanzie risultano ancora più essenziali quando la società opera in regime di monopolio perché all'utente non è consentito rivolgersi ad altro operatore per avere lo stesso servizio.

Per conservare anche in questo caso il riferimento con l'Europa, è sufficiente osservare come hanno operato tutti gli altri paesi dell'Unione Europea su questo aspetto. Non è certamente un caso da ignorare se gli aeroporti nodali del sistema aeroportuale in tutti i paesi europei, normalmente ubicati nella Capitale dello Stato, sono rimasti in mano governativa o comunque pubblica, potendo così il governo garantirne la capacità, il mantenimento, l'adeguamento, l'efficienza e con essi la sicurezza del volo.

Per memoria viene indicato l'assetto societario delle società di gestione dei principali aeroporti europei:

a. Gli aeroporti della regione di Parigi (14 aeroporti tra cui Orly, Roissy e Le Bourget) sono gestiti da AdP, creata nel 1945, che controlla il 60% del traffico aereo francese. AdP è un istituto pubblico, istituito dalla legge per assicurare il servizio di trasporto aereo, ed in quanto tale gode di personalità giuridica ed sottoposto alle regole della pubblica amministrazione. Gli organi di AdP sono: il presidente, nominato con decreto del Consiglio dei ministri; il direttore generale, nominato con decreto del Consiglio dei ministri, acquisito il parere del presidente del consiglio di amministrazione di AdP; il consiglio di amministrazione, composto da 21 membri di cui 14 (7 rappresentanti dello

Stato e 7 personalità qualificate) nominati per decreto, ed i restanti 7 eletti dai lavoratori dipendenti dall'ente; oltre a questi organi di nomina governativa, presso AdP opera il commissario del governo che può opporsi alle deliberazioni del consiglio di amministrazione e chiedere al ministro di annullarle; l'ente, infine, controllato da un ispettore generale nominato dal ministro che ha l'incarico di verificare sul posto il funzionamento dei servizi. AdP infine, garantisce tutti i servizi, compreso quello antincendio, per l'agibilità dei propri aeroporti sostenendo tutti i costi per l'adeguamento delle infrastrutture. Gli utili derivati dall'esercizio dei tre aeroporti maggiori della Regione sono, in parte, destinati all'esercizio dei rimanenti aeroporti, a dimostrazione che AdP non ha nel lucro il suo principale obiettivo.

b. l'aeroporto di Copenhagen, con il 51% delle quote della società di gestione detenuto dal Regno di Danimarca;

c. l'aeroporto di Bruxelles, con una forte maggioranza della società di gestione detenuta dal governo belga;

d. l'aeroporto di Francoforte, gestito da una società per azioni, partecipata esclusivamente da enti pubblici (principale azionista è il Land di Hessen con il 45%) con la presenza diretta della Repubblica Federale con il 26% delle quote;

e. l'aeroporto di Oslo, gestito da una divisione dell'ente statale della Norwegian Civil Aviation Administration del ministero dei trasporti che gestisce altri 18 aeroporti norvegesi;

f. l'aeroporto di Amsterdam, gestito da una società i cui azionisti sono interamente pubblici, con il 75,8% delle quote detenuto direttamente dal governo olandese;

g. tutti gli aeroporti spagnoli, gestiti da AENA, ente di diritto pubblico, articolazione del ministero dei trasporti, turismo e comunicazioni;

h. l'aeroporto di Stoccolma, gestito dall'aviazione civile svedese;

i. sette aeroporti britannici, tra i quali quelli di Londra, gestiti dalla British Airport Authority (BAA) che opera anche in 12 aeroporti USA (tra cui Indianapolis) ed in Italia (Napoli).

Solo in Italia gli aeroporti della Capitale sono gestiti da una S.p.A. a totale capitale privato (il 2% circa in mano pubblica), con partecipazione azionaria (per circa il 47%) affidata recentemente ad operatori australiani. Con questo assetto azionario la società è tenuta al rispetto delle norme del codice civile e, nel rispetto di tali norme, è il lucro il suo scopo primario, come avviene per tutte le società per azioni.

TRASFORMAZIONE DELL' ENTE NAZIONALE DI ASSISTENZA AL VOLO (ENAV)

IN S.p.A. – La trasformazione dell'Ente Nazionale di Assistenza al Volo in società per azioni (azionista unico ministero dell'Economia e delle Finanze) aveva sicuramente lo scopo di rendere più agile l'opera di un organo al quale sono attribuiti compiti essenziali per la regolarità e la sicurezza del trasporto aereo. La verifica, possibile dopo oltre due anni dalla trasformazione, ha però solo evidenziato gli aspetti negativi derivanti dalla trasformazione stessa. È del tutto evidente, infatti, che una S.p.A. con un unico azionista (pubblico), come in passato è già avvenuto per le aziende IRI, non può avvalersi di un dibattito dialettico nell'ambito del proprio consiglio di amministrazione (i cui membri sono nominati dallo stesso azionista), né di un controllo critico dei propri revisori (nominati dallo stesso azionista, ministero dell'Economia), sottraendosi al controllo dell'organo governativo (ministero dei Trasporti) nei cui confronti svolge le attività di istituto (assistenza al volo) affinché esso possa garantire, in termini di efficacia, il servizio di trasporto aereo. Sembra questa una anomalia

perché la S.p.A. è tenuta, per legge, a rendere conto del proprio operato ad un soggetto (Tesoro) diverso da quello (Trasporti) al quale deve prestare la propria opera, che costituisce la componente essenziale di attività rientranti nella sua diretta ed esclusiva competenza.

È vero che il piano di impresa dovrebbe garantire al soggetto fruitore del servizio (Trasporti) di controllare le attività della S.p.A., è però altrettanto vero che ogni piano di impresa contiene enunciazioni di principi (validi in tutti i servizi pubblici) quali l'efficienza la qualità e l'economia che la S.p.A. si impegna a perseguire e che, soprattutto, è impossibile controllare il rispetto di tali principi se lo Stato, che è il soggetto fornitore del servizio, non viene neanche in possesso delle delibere del C.d.A. della S.p.A. (come, invece, avviene per un ente economico) per consentirgli di constatare se i principi contenuti nel piano di impresa trovano applicazione nella gestione amministrativa della S.p.A. Le innovazioni inserite nel trasporto aereo non hanno, pertanto, prodotto gli auspicati miglioramenti; sono state citate per evitare di proseguire sulla stessa strada e per consentire di prendere a riferimento situazioni presenti in paesi dell'Unione Europea che hanno ottenuto risultati sicuramente migliori.

Su alcuni aspetti occorre in particolare riflettere. Occorre verificare se le alleanze del vettore principale italiano con altre compagnie aeree europee (prima KLM ora Air France) arrecano benefici per il suo risanamento o determinano fughe di traffico verso altri hubs europei aventi consistenza superiore (fino a 5 volte) rispetto a quelli nazionali. La verifica su questo aspetto dovrebbe chiarire se il risanamento del vettore si ottiene con un piano industriale diverso dal precedente (visto che tutti sono risultati inefficaci) o attraverso un risanamento interno della struttura.

Occorre verificare se l'efficienza della S.p.A. ENAV si ottiene cambiando il proprio status giuridico (visto che precedenti cambiamenti da azienda ad ente a S.p.A. non hanno migliorato il sistema) o attraverso un risanamento del contenuto senza dover cambiare il contenitore.

Occorre verificare quale contributo positivo può essere fornito al trasporto aereo puntando sulla capacità e conoscenza degli addetti, come avviene in altri paesi europei nei quali un manager a livello apicale non può assumere incarichi senza aver superato un lungo periodo di doppio comando eseguito con il manager uscente; in termini più chiari occorre eliminare fenomeni di spartizioni tra organi politici di posizioni apicali nei diversi enti operanti nel trasporto aereo, perché siamo convinti che risultati da raggiungere non si ottengono cambiando lo status giuridico della struttura ma con la capacità specifica di chi la governa.

Occorre, in particolare, prendere coscienza, cosa che ci sembra fino ad ora ignorata, che il trasporto aereo al suo ruolo naturale di sistema di mobilità di primaria importanza, aggiunge un ruolo forse ancora più importante, di creazione e sviluppo di attività produttive con ricadute essenziali di natura economica ed occupazionale. Solo in tale visione possiamo garantire ai lavoratori del settore, non solo la conservazione del proprio posto di lavoro, ma anche, e soprattutto un incremento dei livelli occupazionali.

Se consideriamo che lo sviluppo di attività produttive, promosse dal trasporto aereo, riferite, in particolare alla industria del turismo come ho in precedenza accennato, si colloca prevalentemente nel Mezzogiorno e nelle Isole, l'impegno del governo sul sistema di trasporto aereo assume importanza prioritaria.

Il processo di riforma

A conclusione di questa rapida sintesi della situazione del trasporto aereo, non si può non soffermarsi, anche se brevemente, sul processo di riforma del settore sul quale da oltre un anno si dibatte nelle commissioni parlamentari. Precisiamo subito che, a nostro avviso, è assolutamente inconcepibile che nel nostro paese si facciano volare i moderni aeromobili con leggi e regolamenti degli anni '40, o peggio degli anni '20 (ad esempio, non possiamo accettare più un Codice della navigazione che richieda al direttore di aeroporto di "ispezionare", diciamo "fare l'ispezione" ad ogni aeromobile che decolla, immaginate cosa vuol dire per la puntualità del trasporto aereo la ispezione per ogni volo di un aeromobile da 300 passeggeri). È indispensabile una razionale distribuzione delle funzioni tra i diversi enti operanti nel settore che l'incidente di Linate dell'ottobre 2001, ha dimostrato che operano in uno stato di confusione amministrativa; cioè, in sintesi, si tratta di intervenire in via legislativa perché le precedenti norme non hanno trovato puntuale attuazione in sede amministrativa, senza tralasciare la urgente nuova scrittura del Codice della navigazione da attuarsi con atto legislativo dedicato per riportare all'attualità norme, emanate 60 anni or sono, quando il trasporto aereo aveva una dimensione totalmente diversa, gestita, per altro, da un unico soggetto titolare di tutte le attribuzioni oggi distribuite tra un numero imprecisato di soggetti diversi.

Ho già presentato una proposta di legge su questo argomento con la quale ritengo che si possa ottenere una razionale distribuzione delle attribuzioni, mantenendo nella esclusiva attribuzione dello Stato, e questa ritengo che sia una condizione necessaria, l'indirizzo ed il controllo del sistema (da non confondersi con la gestione del sistema). Questo con particolare riferimento all'aeroporto, perché è lo Stato e non il gestore, che si avvia, per altro, ad assumere lo status di società privata, che deve garantire, in termini di capacità, accessibilità e sicurezza il servizio di trasporto aereo, valore costituzionale di mobilità. Nella distribuzione delle funzioni non ritengo che possano essere modificate le norme emanate con decreto legislativo n. 29/93 e successivo decreto legislativo n. 80/98 che separano le attribuzioni di natura politica da quelle di contenuto amministrativo, come appare in altre proposte di legge che intenderebbero affidare al ministro competenze che i citati decreti legislativi hanno trasferito all'organo amministrativo dello stesso ministero.