

Analisi e proposte per l'ottimizzazione  
dei sistemi di gestione degli aeroporti  
in riferimento ai criteri  
di efficienza e sicurezza

***Uno studio dell'Ing. Bruno Salvi,  
già Capo dell'ex Dipartimento dell'Aviazione Civile***

<b>Introduzione allo studio</b> .....	1
<b>CAPITOLO PRIMO</b> .....	3
<b><i>Descrizione del quadro normativo e giuridico nazionale delle gestioni aeroportuali - Criteri di privatizzazione delle gestioni – Confronti significativi con il contesto europeo - Analisi dello stato di fatto e verifica della rispondenza all'impianto normativo e giuridico - Criticità.</i></b> .....	3
1.1. Le gestioni totali .....	3
1.2. Le gestioni parziali .....	5
1.3 Criteri di privatizzazione delle Società di gestione aeroportuale – Confronti significativi con il contesto europeo. ....	9
1.4. Analisi dello stato di fatto e verifica della rispondenza all'impianto normativo e giuridico – Criticità. ....	13
1.5 Considerazioni finali.....	15
<b>CAPITOLO SECONDO</b> .....	18
<b><i>Regolazione economica delle gestioni aeroportuali - Criteri coerenti di regolazione, posti a confronto con la realtà europea.</i></b> .....	18
2.1 OBIETTIVI.....	18
2.2 INFRASTRUTTURE E SERVIZI .....	19
2.3 CAPACITA' DEL SISTEMA.....	21
2.4 ECONOMIA DI GESTIONE .....	23
2.5 SITUAZIONE NAZIONALE .....	24
2.6 LA LEGGE 24 DICEMBRE 1993 N. 537 - (Finanziaria 1994) .....	25
2.6 a) <i>Progressivo allineamento ai livelli medi europei</i> .....	26
2.6 b) <i>Differenziazione tra scali aeroportuali in funzione del traffico (C<sub>1</sub>)</i> .....	27
2.6 c) <i>Differenziazione tra fasce orarie (C<sub>2</sub>)</i> .....	27
2.6 d) <i>Coefficienti correttivi per livello dei servizi e recupero dei costi (C<sub>3</sub> e C<sub>4</sub>)</i> .....	27
2.7 Tariffa di applicazione .....	27
2.8 Aeroporti turistici e sociali .....	27
2.9 Confronto tra la situazione nazionale ed europea .....	28
CONFRONTO MEDIA EUROPEA vs ITALIA.....	30
Confronto ricavi totali (escluse tax passeggeri) – L.F. a/m 70%.....	31
Confronto tra ricavi totali nazionali ed europei – L.F. a/m 70%.....	32
TAVOLA 1 .....	36
TAVOLA 2 .....	37
TAVOLA 3.....	38
Tab.1 Economic KPI: Cost, Productivity, Revenue Indicators (2001 update) ....	44
2.10 CONSIDERAZIONI FINALI .....	46
<b>CAPITOLO TERZO</b> .....	48
<b><i>Effetti del quadro giuridico-normativo e di regolazione sullo sviluppo, accessibilità, capacità operativa, incidenza della gestione aeroportuale sulla sicurezza del trasporto.</i></b> .....	48
3.1 L'organizzazione dell'aviazione civile in Francia.....	48
3.2 Normativa relativa alla sicurezza, organizzazione e gestione degli aeroporti francesi.....	50
3.3 La condizione italiana.....	52
3.4 Formazione e sicurezza .....	56

## Introduzione allo studio

Sono state già evidenziate dallo scrivente, con altre funzioni ed in altra sede, con la tempestività richiesta dall'urgenza:

- situazioni anomale emerse, anche, tra le concause dell'incidente di Linate dell'8 ottobre 2001,
- modifiche contenute in disegni di legge già all'esame del Parlamento, ritenute non conformi a criteri di efficienza e sicurezza,

e sono state espresse motivate proposte di natura amministrativa e legislativa, per consentirne la rimozione.

Superata la fase, affrontata nell'urgenza di dare risposte coerenti e tempestive a problemi emersi nella gestione aeroportuale con le loro drammatiche conseguenze, si può affrontare, con maggior respiro, l'assetto generale delle gestioni degli aeroporti nazionali, confrontandolo con quello europeo per tentare di ottimizzarne il livello, in riferimento a **criteri di efficienza e sicurezza**, comprendendo nell'efficienza anche l'**economia** che è condizione necessaria per l'accessibilità al sistema di trasporto.

Lo studio del sottosistema aeroporto dovrà considerare tutte le sue articolazioni: giuridiche, assetto operativo, rispetto delle normative comunitarie, garanzia di un primario servizio di mobilità, sviluppo di attività produttive favorito dall'industria aeroportuale, economia dei trasporti, sicurezza, relazioni sociali,... condizioni tutte concorrenti nel servizio, reso in termini di capacità, efficienza, economia e sicurezza.

Proprio per la sua complessità, è necessario suddividere lo studio in capitoli che saranno resi durante la loro elaborazione, per fornire, nelle conclusioni, proposte per il miglioramento dell'assetto complessivo delle gestioni aeroportuali nazionali nella speranza che i numerosi atti legislativi, promossi dopo l'incidente di Linate, che danno risposta a singole istanze dei gestori, **conservandone inalterato l'assetto**, non rafforzino una situazione gestionale non conforme alle esigenze del servizio nelle condizioni attuali e, soprattutto, a quelle future.

I capitoli nei quali sarà articolato lo studio sono essenzialmente i seguenti.

- 1.** Descrizione del quadro normativo e giuridico nazionale delle gestioni aeroportuali - Criteri di privatizzazione delle gestioni - Confronti significativi con il contesto europeo - Analisi dello stato di fatto e verifica della rispondenza all'impianto normativo e giuridico - Criticità.
- 2.** Regolazione economica delle gestioni aeroportuali - Criteri coerenti di regolazione, posti a confronto con la realtà europea.
  - a. La struttura dei ricavi - I proventi per servizi in regime di esclusiva - I diritti aeroportuali - L'utilizzo comune della risorsa aeroporto - L'handling - Le norme comunitarie per la libera concorrenza.
  - b. I costi - I costi "virtuosi" - Il costo del lavoro - Gli investimenti - La garanzia dello sviluppo - Le sovvenzioni dello Stato - I canoni aeroportuali.
  - c. L'efficienza e la redditività delle gestioni - Quantità e qualità dei servizi - Produttività della gestione.
- 3.** Effetti del quadro giuridico-normativo e di regolazione sullo sviluppo, accessibilità, capacità, operatività, incidenza della gestione aeroportuale sulla sicurezza del trasporto aereo.

Partendo dall'impianto regolatore normativo e giuridico, spesso disatteso, verranno, pertanto, tracciate le componenti dello studio che costituiscono condizioni per la fornitura del servizio, reso in termini di qualità, capacità, economia e sicurezza; la loro analisi nel confronto con la situazione europea consentirà di formulare un giudizio e di proporre nelle conclusioni quelle innovazioni ritenute necessarie per l'ottimizzazione del sistema.

## CAPITOLO PRIMO

### ***Descrizione del quadro normativo e giuridico nazionale delle gestioni aeroportuali - Criteri di privatizzazione delle gestioni - Confronti significativi con il contesto europeo - Analisi dello stato di fatto e verifica della rispondenza all'impianto normativo e giuridico - Criticità.***

Nel nostro Paese la concessione di gestione dei servizi aeroportuali è stata affidata:

- o in via legislativa per gli aeroporti di Milano (Linate e Malpensa), Torino, Genova, Bergamo, Venezia e Roma (Fiumicino e Ciampino) estesa all'intero aeroporto (c.d. gestione totale),
- o in via amministrativa, in base alle norme del Codice della Navigazione, limitatamente all'aerostazione passeggeri, merci (ove presente) ed aree adiacenti (c.d. gestione parziale).

#### **1.1. Le gestioni totali**

**Le gestioni totali sono state affidate con i seguenti atti legislativi:**

- costruzione e gestione dell'aeroporto di Genova al Consorzio Autonomo del Porto di Genova con legge 16.4.1954 n° 156,
- costruzione e gestione dell'aeroporto di Venezia al Provveditorato al Porto di Venezia con leggi 5.5.1956 n° 524 e 12.8.1957 n° 797,
- costruzione e gestione degli aeroporti di Linate e Malpensa alla SEA (Comune di Milano) con legge 18.4.1962 n° 194.
- costruzione e gestione dell'aeroporto di Torino al Comune di Torino con legge 21.7.1965 n° 914,
- gestione unitaria del sistema aeroportuale della capitale (Fiumicino e Ciampino) e costruzione di una nuova aerostazione nell'aeroporto di Fiumicino ad una Società a capitale IRI, con legge 10 novembre 1973 n° 755,
- gestione dell'aeroporto di Bergamo Orio al Serio alla Soc. SACBO con legge 27 dicembre 1975 n° 746.

**Si può subito rilevare che il legislatore, quando ha affidato le gestioni totali dei maggiori aeroporti nazionali che concentravano oltre l'80 del traffico:**

- ha individuato il gestore in Enti pubblici (Comuni ed Enti vari) di ridottissima capacità aeronautica,
- non ha stabilito un canone di concessione pur trasferendo all'Ente designato tutti i ricavi (diritti di approdo e partenza, diritti di sosta, tasse di imbarco, tariffe di handling, commerciali...) che in precedenza costituivano entrate erariali,
- non ha imposto all'Ente, individuato dalla legge, gli oneri per l'ammodernamento e l'ampliamento delle infrastrutture e degli impianti aeroportuali, garantiti dai ricavi del gestore come avviene in tutti gli aeroporti europei.

**Questa constatazione assume rilevante importanza per comprendere il degrado sempre crescente che ha penalizzato gli aeroporti italiani, lasciati privi di risorse finanziarie, se si considera che:**

- il gestore non ha garantito le necessario risorse,

- lo Stato ha fornito un finanziamento pubblico, (iscritto nel proprio capitolo di spesa 7501) di poche decine di miliardi annui per un sistema comprendente 30 aeroporti maggiori e circa 70 aeroporti minori.

**I finanziamenti pubblici, iscritti nel capitolo ordinario di bilancio, sono stati integrati con quelli assegnati con leggi speciali, per essere affidati a tutti gli aeroporti compresi quelli a gestione totale:**

- Legge 22.12.1973 n° 825 (interventi urgenti ed indispensabili da attuare negli aeroporti aperti al traffico civile) per lo stanziamento di lire 200 miliardi di cui 60 per sistemi di assistenza al volo, varata sotto la spinta emotiva dell'incidente aereo di Palermo,
- Legge 16.10.1975 n° 493 (conversione del d.l. 13.8.1975 n° 377), rifinanziamento della legge precedente per ulteriori 125 miliardi di lire di cui 25 per sistemi di assistenza al volo,
- Legge 27.7.1979 n° 299 (conversione del d.l. 26.5.1979 n° 151), rifinanziamento delle due leggi precedenti per ulteriori 210 miliardi di lire, di cui 22 per sistemi di assistenza al volo,

**per complessivi 535 miliardi tra il 1973 ed il 1979.**

I finanziamenti forniti dalle predette leggi scaturite, come già detto, dal disastro aereo di Palermo, non sono derivati da una razionale individuazione delle esigenze operative tanto è vero che la legge iniziale (L. 825/73) ha finanziato l'aerostazione passeggeri dell'aeroporto di Taranto (mai utilizzato per traffico aereo civile), ignorando l'aerostazione di Bari, ancora oggi praticamente inesistente.

**In tempi più recenti sono stati forniti finanziamenti, destinati in particolare agli aeroporti di Fiumicino e Malpensa, con:**

- Legge 22.8.1985 n° 449 per 1.115 miliardi (di cui 635 per Fiumicino e 480 per Malpensa),
- Legge 11 marzo 1988 n° 67 (finanziaria 1988) per 1200 miliardi (di cui 720 per Fiumicino e 480 per Malpensa),
- Legge 23.5.1997 n° 135 (conversione del decreto legge 25.3.1997 n° 67 c.d. salvacantieri), che ha consentito di assegnare, con D.M. 25.5.1999 n° 68/T, alle Società di gestione oltre 800 miliardi, di cui 70 alla Società di gestione dell'aeroporto di Fiumicino.

Risulta così dimostrato che i finanziamenti per l'adeguamento delle strutture aeroportuali sono stati assunti essenzialmente dallo Stato e la dizione contenuta nelle leggi istitutive delle Società di gestione totale "**costruzione e gestione**" non è da intendere riferita agli "**oneri di costruzione e ricavi di gestione**", ma di affidamento in concessione della costruzione (**con oneri a carico dello Stato**) ed attribuzione ai gestore dei ricavi di esercizio.

In verità la legge 10.11.1973 n° 755, istitutiva della gestione del sistema aeroportuale della capitale, attribuì al gestore A.d.R. la cura e l'onere per la costruzione di una nuova aerostazione nell'aeroporto intercontinentale di Fiumicino (**Titoli II e III della legge**); questo onere è stato, però, successivamente revocato dall'art. 1 della legge 21.12.1977 n° 985.

La stessa agevolazione è stata concessa alla SEA per gli aeroporti di Milano, perché gli oneri già previsti a carico della Società dalla legge 2 aprile 1968 n° 515 e dalla legge 8 maggio 1971 n° 420 sono stati revocati dall'art. 2 della legge 22 agosto 1985 n° 449 che assegnò alla SEA 480 miliardi, successivamente elevati a 960 miliardi con la legge 67/88.

Appare evidente che sistemi aeroportuali come Roma e Milano non hanno saputo produrre un bilancio che consentisse alla Società di gestione di realizzare in autofinanziamento le proprie infrastrutture, mentre in Europa un sistema aeroportuale come, ad esempio, quello di Parigi garantisce ad A.d.P. non solo l'autofinanziamento per l'adeguamento del sistema stesso, ma anche le risorse per il mantenimento di altri 11 aeroporti della Regione parigina.

E si deve anche considerare che lo Stato, quando ha affidato in gestione i suoi maggiori aeroporti non ha posto gravami alle rispettive Società di gestione, esonerate dal pagamento del canone di concessione. Quando il canone è stato fissato in convenzione (**caso della SEA di Milano**) ha assunto una entità simbolica di 1 milione l'anno (**anni 60, mai rivalutato**).

Cominciano ad emergere evidenti difformità tra la situazione nazionale e quella europea la cui analisi, sotto il profilo finanziario, sarà illustrata nel capitolo relativo alla regolazione economica delle gestioni aeroportuali.

## 1.2. Le gestioni parziali

L'affidamento delle gestioni parziali (**aerostazioni passeggeri e merci e loro pertinenze**) che ha interessato tutti gli altri aeroporti (**esclusi quelli a gestione totale già esaminati**) è stato disposto in via amministrativa e non legislativa; il quadro normativo, pertanto, oltre ad essere diverso, è risultato tanto flessibile da consentire il riconoscimento di condizioni non omogenee, scaturite da iniziative promosse da Enti pubblici locali, basate su esigenze politiche del momento, senza alcuna garanzia del soggetto designato e, quindi, del prodotto reso.

Il processo si sviluppa essenzialmente tra gli anni 70 ed 80 e trae origine dal Codice della Navigazione.

In effetti, però, è proprio la base su cui è stato fondato che risulta inconsistente perché il C.d.N. con l'art. 694 (**concessione di suolo degli aeroporti statali**) e l'art. 695 (**concessioni in uso di aviorimesse ed altri edifici**) consente di affidare in concessione aree demaniali (**per un periodo non superiore a 20 anni**) e affidare in uso manufatti (**per un periodo minimo di tre mesi**), definendo nei due casi, all'atto della concessione, un adeguato canone, prescritto dall'art. 39 del Codice.

Non esiste, accanto ai due tipi di concessione previsti dagli articoli 694 e 695 del C.d.N., un *tertius genus* di concessione, costituito per esigenze dei servizi aerei: infatti con essi il legislatore, disciplinando compiutamente il regime dei beni immobili demaniali negli aeroporti, non si è limitato a dettare norme particolari in deroga ai principi generali in materia di concessioni, ma ha chiaramente indicato su quali immobili esistenti negli aeroporti è possibile accordare una concessione, venendo in tal modo ad escludere altri tipi in astratto possibili (Consiglio di Stato 5 ottobre 1959 n° 872 in Foro amm. 1959, I1542).

L'affidamento in concessione di servizi aeronautici ad organismi pubblici, costituiti in sede locale con diverse denominazioni (*Consorzio, Azienda, Società...*) partecipati da Enti pubblici diversi (*Camere di Commercio, Comuni, Regioni, Enti regionali trasporti...*), è avvenuto, pertanto, senza una base di diritto, considerando i beni demaniali strumentali ai servizi concessi e prolungandone, per altro, la durata oltre il limite di venti anni stabilito nel citato art. 694 del C.d.N..

Anche **l'anticipata occupazione di zone demaniali** consentita dall'art. 38 del C.d.N., per il demanio marittimo e per motivi di urgenza riconosciuta dall'Autorità marittima, è divenuta, secondo una prassi costante, **anticipato esercizio di servizi aeronautici con assunzione dei relativi introiti da parte del gestore**.

La procedura della trattativa privata consentita dall'art. 37 del C.d.N. per i beni demaniali, è stata così applicata ai servizi, evitando la gara pubblica che sarebbe stata prescritta per affidare tale attività.

**La inconsistente capacità aeronautica** dei gestori aeroportuali italiani, casualmente individuati, non poteva non riflettersi sulla loro Associazione, l'**Assaeroporti**, che ha svolto un ruolo esclusivamente politico di supporto alla Sede governativa e parlamentare in occasione della elaborazione e discussione di proposte legislative di interesse dei concessionari di servizi aeroportuali, sostituendosi spesso all'Amministrazione concedente.

**Il giudizio di inconsistente capacità aeronautica** dei gestori e della loro Associazione è testimonianza di realtà meritevole di riflessione; cito, a conferma, un esempio significativo.

Quando il DPR 24.3.1981 n° 145 (istitutivo dell'Azienda di assistenza al volo) ed il DPCM 17 novembre 1982, stabilirono il passaggio alla nuova Azienda (oggi ENAV S.p.A.) degli impianti luminosi di assistenza al volo e segnaletica aeroportuale, comprendenti anche quelli detenuti dai gestori totali, questa fu la posizione assunta da Assaeroporti, con la nota n° 2849 dell' 8 febbraio 1984 a firma del proprio Presidente:

**«In particolare non può non osservarsi che gli aiuti luminosi sono parte sostanziale delle piste e pertanto pertinenti non alla assistenza al volo ma all'aeroporto. Conseguentemente le aziende interessate preannunciano azioni, condivise da questa Associazione, a tutela dei singoli interessi»**

Lascio a chi legge di valutare questa singolare affermazione, resa da un organismo aeronautico, che assegna ad impianti, aventi esclusiva destinazione a compiti di assistenza al volo, per garantire condizione operative in sicurezza, il ruolo di accessori delle piste come sarà precisato nei successivi ricorsi presentati ai Tribunali Amministrativi Regionali, per opporsi alla norma legislativa ed alle disposizioni emanate dall'Amministrazione per consentirne il rispetto.

Non si tratta di un esempio di scarsa rilevanza perché la consistenza e lo stato di conservazione di tali impianti, rimasti in mano diverse da quelle a cui la legge li aveva attribuiti, rientrano tra le concause del drammatico incidente aereo di Linate dell'ottobre 2001.

E' stato necessario soffermarsi sull'origine delle gestioni perché anche questa causa, di contenuto esclusivamente politico, senza alcuna garanzia di capacità e professionalità aeronautica, farà risentire i suoi effetti negativi che saranno illustrati nei successivi capitoli, per fornire elementi di riflessione per il definitivo assetto delle gestioni aeroportuali.

Nascono così in tutto il Paese da Trieste a Palermo (**esclusi gli aeroporti di Pantelleria, Lampedusa e, per lungo tempo, Trapani ed Alghero**) Comitati promotori (**normalmente Camere di Commercio**) con il concorso di Comuni, Regioni ed organismi vari, che costituiscono strutture con configurazioni diverse (**Consorzio come a Ronchi dei Legionari e Lamezia, Azienda come a Catania, S.p.A. come a Bologna**) ed a queste strutture è affidata, con atto amministrativo, la concessione di gestione parziale dei rispettivi aeroporti, riconoscendo anche l'anticipato esercizio in base all'art. 38 del C.d.N..

Il periodo intercorrente tra l'anticipato esercizio e la registrazione della convenzione che disciplina la concessione viene denominato gestione precaria, periodo che si prolunga per molti anni ed ancora persiste negli aeroporti pugliesi dopo oltre 20 anni dall'anticipato inserimento della Società di gestione.



Durante questo lungo periodo gli Enti concessionari non assumono alcun impegno finanziario per l'ammodernamento o almeno il mantenimento delle infrastrutture affidate, pur essendo destinatari di ricavi consistenti (**subconcessioni commerciali, tariffe di handling, affidamento di servizi di pubblicità, parcheggi autovetture**) e provvedono solo alla costituzione del proprio organico (**normalmente in termini esuberanti**) alla nomina degli Amministratori, alla determinazione dei propri emolumenti; per la nomina degli Amministratori si assiste anche ad una continua rotazione, normalmente coincidente con la modifica dell'assetto politico in sede locale.

In questo stesso periodo gli Enti di gestione, che in Europa garantiscono il mantenimento e l'ampliamento dell'aeroporto e forniscono garanzie in materia di sicurezza del volo in Italia assumono la fisionomia di ditte appaltatrici perché sono destinatari di contratti, affidati a trattativa privata dall'Amministrazione in quanto concessionari, per servizi di manutenzione di impianti e di pulizia degli spazi con onere a carico dello Stato.

L'aspetto più grave è, però, un altro: gli Enti concessionari, sia nella posizione precaria che definitiva, non corrispondono il canone di concessione, limitandosi a presentare ricorso avverso l'entità della quota stabilita dal Ministero delle Finanze, così privando l'Amministrazione concedente delle entrate proprie, stabilite, dall'art. 7 della legge 22 agosto 1985 n° 449, per essere destinate alla **"manutenzione straordinaria, l'adeguamento e lo sviluppo degli aeroporti statali aperti al traffico civile"**

In sintesi non solo l'Ente concessionario non investe risorse proprie ma impedisce anche all'Amministrazione concedente di disporre delle risorse prescritte dalla legge da investire nei propri aeroporti per garantirne capacità e sicurezza.

***Per superare questa illegittima situazione, l'autore di questo intervento, allora Capo del Servizio Aeroporti di Civilavia (DGAC), presentò un esposto alla Procura della Corte dei Conti il 2 giugno 1993 ed a quella della Repubblica nel 1997 perché la mancanza delle risorse finanziarie determinata dagli Enti concessionari limitava la sicurezza del volo, a causa dello stato precario delle pavimentazioni di volo, private delle risorse per i necessari interventi di risanamento. Nessun esito è stato raggiunto.***

Il pagamento del canone di concessione all'Amministrazione concedente avverrà solo dopo l'emanazione del decreto legislativo 25 luglio 1997 n° 250 (*istitutivo dell'ENAC*), il cui art. 7 ha cambiato la destinazione della risorsa economica:

- da fonte finanziaria per adeguare le strutture aeroportuali, stabilita dall'art. 7 della L. 449/85 (*spese per investimenti*)
- a risorsa propria del nuovo Ente (art. 7 del d. l.vo n° 250/1997) per spese di gestione, tra cui l'adeguamento dei compensi per il proprio personale riconosciuto nella nuova posizione di Ente pubblico non economico (*spese correnti*).

**Riconoscere che il pagamento dei canoni è avvenuto solo dopo il cambio di destinazione della cospicua fonte di reddito è una certezza; ritenere che spinte sociali abbiano prevalso sulla sicurezza del volo è solo una ipotesi.**

L'atto legislativo fondamentale, che avrebbe dovuto porre termine ad una situazione sicuramente anomala, oltre che estremamente pericolosa, è costituito dalla legge 24.12.1993 n° 537 **"Interventi correttivi di finanza pubblica" (finanziaria 1994)** il cui articolo 10 stabilisce:

- l'aumento dei diritti di imbarco del 10% (comma 9),
- il progressivo allineamento dei diritti di approdo e partenza ai livelli europei (*comma 10*),
- la destinazione delle risorse derivanti dai commi 9 e 10 al finanziamento di programmi di sviluppo delle infrastrutture e servizi aeroportuali (*comma 11*),
- l'affidamento delle gestioni aeroportuali totali a Società di capitale (*pubblico e privato*) sulla base di criteri stabiliti in un regolamento emanato dal Ministro dei Trasporti entro 60 giorni dalla legge.

Le predette norme avrebbero permesso di affidare le gestione aeroportuali a Società qualificate in materia aeronautica consentendo alle stesse di disporre delle risorse per adeguare le strutture aeroportuali, come normalmente avviene in Europa.

Purtroppo, però, l'effetto di questa legge è stato nullo perché con ben quattro decreti legge, non convertiti, i termini perentori stabiliti nella 537 sono stati differiti, per arrivare al decreto-legge 25 marzo 1997 n° 67 (*c.d. salvacantieri*), convertito nella legge 23 maggio 1997 n° 135 che ha mantenuto inalterata, anzi ha peggiorato, la situazione precedente.

L'art. 5 della legge 135/1997, infatti, garantisce risorse finanziarie dello Stato alle Società di gestione alle quali è solo affidata la realizzazione delle opere, mentre l'articolo 17 attribuisce ai gestori parziali anche precari, il completo sedime aeroportuale (cioè di fatto eleva i gestori al rango di gestori totali) acquisendo così anche i diritti di approdo e partenza, che, nella posizione di gestori parziali, costituivano entrate erariali.

Lo stesso articolo 17 stabilisce il versamento all'ENAC del 10% dei diritti aeroportuali (*canone di concessione*) e vincola la destinazione dei diritti percepiti ad interventi urgenti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture.

L'effetto delle predette norme è risultato negativo perché:

- le risorse finanziarie garantite dall'art. 5 (***circa 800 miliardi assegnati con D.M. 68/T del 25.5.1999***) non sono state ancora tutte utilizzate dai gestori, privando gli aeroporti di Catania e Bari (*tanto per fare un esempio*) delle necessarie aerostazioni,
- i programmi di manutenzione non sono stati eseguiti tanto è vero che molte pavimentazioni di volo versano in uno stato precario analogo a quello denunciato all'A.G. nel 1997.

A peggiorare la situazione è intervenuta anche l'applicazione anomala del D.M. 12 novembre 1997 n° 521 "*Regolamento recante norme di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 10 comma 13 della legge 537/93 per la costituzione delle Società di capitale*" emanato con tre anni e mezzo di ritardo rispetto ai 60 giorni stabiliti dalla L. 537/93.

Ritengo anomala l'applicazione delle norme del Regolamento, attuata dall'ENAC, perché:

- i termini perentori (*ricognosciuti tali anche dalla Ragioneria Generale dello Stato*) stabiliti negli articoli 6 e 7 non sono stati rispettati,
- i programmi di intervento comprensivi dei piani di investimento stabiliti nell'art. 7 non sono stati approvati,
- la durata della concessione totale fino al massimo di 40 anni, limitata dall'ENAC a 3 anni, scoraggia i processi di privatizzazione del capitale delle gestioni aeroportuali.

Per tali anomalie sarebbe stato necessario applicare l'art. 8 del Regolamento: "*gare di evidenza pubblica mediante procedimento di confronto concorrenziale*", almeno per il processo di privatizzazione del capitale che, al contrario, avviene in base ad autonome valutazioni delle Società di gestione, come sarà in seguito precisato.

**Si può già affermare:**

- che l'affidamento delle gestioni parziali non ha avuto un sostegno in diritto,
- che, in alcuni casi, non è neanche disciplinato da un atto convenzionale che definisca i diritti-doveri delle parti,
- che la costituzione e composizione dell'organo di gestione sono avvenute in forma casuale senza alcuna riflessione sulla sua capacità aeronautica,
- che le Società di gestione parziale non hanno contribuito finanziariamente all'adeguamento del proprio aeroporto ed hanno impedito all'Amministrazione concedente di provvedersi,
- che, per contro, l'Amministrazione concedente seguita ad elargire finanziamenti pubblici, che spesso rimangono inutilizzati,
- che, addirittura, in siffatta situazione, è stato elevato il ruolo di gestori parziali (*anche precari*) a gestori totali, consentendo loro di acquisire le totali risorse finanziarie, prodotte dalla gestione dell'industria aeroportuale.

**1.3 Criteri di privatizzazione delle Società di gestione aeroportuale – Confronti significativi con il contesto europeo.**

La privatizzazione del capitale di una Società che opera in un servizio pubblico è un principio acquisito dal Governo nazionale, affermato anche in sede comunitaria.

Il problema, pertanto, non è la privatizzazione; sono i criteri in base ai quali viene attuata in un settore particolare (*gestione aeroportuale*) in cui ogni Società opera in condizioni di monopolio, e, pertanto, costituisce per il passeggero utente l'unico riferimento non trasferibile ad altro soggetto.

Quando la privatizzazione di un servizio è legata alla liberalizzazione del servizio stesso, inserita in una economia di libera concorrenza nel libero mercato, l'eventuale possibile perdita di un operatore non impedisce all'utente di usufruire dello stesso servizio, perché può ricorrere ad un altro operatore.

Nel caso particolare dei servizi forniti dal gestore aeroportuale, le condizioni sono, però, totalmente diverse perché:

- l'aeroporto è l'anello fondamentale del trasporto aereo, fulcro di un sistema di mobilità, garanzia costituzionale,
- l'aeroporto è riferimento esclusivo per l'utente che non può avvalersi di altri riferimenti equivalenti,
- l'aeroporto, pertanto, è connesso in termini inscindibili al servizio di trasporto aereo; dalla sua perdita deriva, per l'utenza, la perdita del servizio.

Poiché la garanzia di mobilità prescritta dalla Costituzione è prerogativa del Governo e non delle Società di gestione, non mi sembra condivisibile il principio in atto nelle privatizzazioni delle gestioni aeroportuali: ***ogni S.p.A. in virtù della propria autonomia è libera di attuare processi di privatizzazione del proprio capitale nei termini ritenuti più convenienti.***

***L'autore di questo documento, nella sua precedente funzione di Capo Dipartimento dell'Aviazione Civile, ha tentato ripetutamente di definire con l'ENAC una disciplina del processo di privatizzazione del capitale della Società di gestione aeroportuale, dopo aver richiesto, invano, il supporto del Dipartimento del Tesoro - Direzione Generale di analisi economico finanziaria e privatizzazioni.***

**Gli atti sono tutti disponibili; a nessuno è stata data risposta.**

Le privatizzazioni, pertanto, continuano secondo libere scelte dei singoli gestori aeroportuali, iniziate nel 1997 quando la GESAC di Napoli ha ceduto a trattativa privata il 70% del capitale alla B.A.A inglese e proseguite, per quote di minoranza, dalla SAGAT di Torino e SAF di Firenze.

Il trasferimento a privati di quote di capitale pubblico delle Società di gestione non ha neanche arrestato l'assegnazione di finanziamenti pubblici alle stesse Società nel nuovo assetto azionario, così che la spesa sostenuta per l'acquisizione di quote azionarie pubbliche viene di fatto, almeno in parte, risarcita dallo Stato.

Il caso più eclatante è quello dell'aeroporto di Napoli (*capitale privato per quote di maggioranza*) ove l'ENAC autorizzò, con motivato parere contrario del Dipartimento, un dividendo di oltre 10 miliardi di utile di bilancio agli azionisti, dopo che erano stati assegnati fondi pubblici per realizzare opere di interesse commerciale, sostenendo che la distribuzione degli utili di bilancio agli azionisti è un diritto di un Società per Azioni.

**Condivido pienamente questo diritto che matura, però, solo se costi e ricavi di una S.p.A. sono assunti dalla Società stessa.**

Se, come il caso di Napoli, i costi sono in parte assunti dallo Stato ed i ricavi, nella loro interezza, dalla Società, non si tratta **di utili di gestione ma di trasferimento di fondi pubblici ad un soggetto privato**; continuando ad applicare questo criterio, nel tempo il pubblico restituirà al privato quanto ottenuto (**ed anche di più**) al momento della cessione delle proprie quote.

L'aspetto della privatizzazione del capitale delle Società di gestione, oltre a meritare particolare attenzione per garantire l'esercizio del trasporto aereo, contiene anche rilevanti interessi economici che contribuiscono al rispetto del programma di Governo.

A tal riguardo riporto integralmente le indicazioni fornite su questo argomento al Ministro con relazione n° 2455 del 15 giugno 2001 inviata nel momento del Suo insediamento, con la quale sono state evidenziate le:

***"Questioni più rilevanti interessanti il settore del trasporto aereo"***

**«Privatizzazione del capitale azionario delle Società di gestione.»**

Questo Dipartimento ritiene:

- ***che la privatizzazione del capitale (per quote di maggioranza) debba avvenire dopo l'affidamento delle gestioni totali, in quanto il valore delle quote di una Società, concessionaria di servizi, dipende essenzialmente dalla durata della concessione oltre, ovviamente, dalla capacità dell'aeroporto,***
- ***che la privatizzazione debba attuarsi con gara europea di evidenza pubblica, come stabilito anche dalla V Sezione del Consiglio di Stato, oltre che dalle direttive europee.***

***L'ENAC consente la privatizzazione di quote minoritarie a trattativa privata in quanto ritiene che la scelta sia di competenza dei singoli gestori.***

***Questo aspetto merita la massima attenzione perché può fornire un sensibile contributo all'attuazione del programma del nuovo Governo.***

***Si forniscono i seguenti elementi principali:***

- ***numero degli aeroporti di maggiore interesse operativo e quindi economico: 25,***

- **valore azionario orientativo** (desunto dalla privatizzazione di quote di minoranza di Torino e Firenze): **da 250 a 700 miliardi**,
- **ricavo consentito con la privatizzazione dell'80% delle quote** (lasciando il 20% all'Ente locale competente):  **$25 \times 400 \times 0.8 = 8.000$  miliardi per difetto, a cui si aggiungono 1000 miliardi di finanziamenti per infrastrutture in project financing.**

**L'operazione appare possibile, in quanto riferita ad aeroporti in gestione parziale** (quelli a gestione totale: Torino - Genova - Bergamo - Milano - Venezia - Roma sono esclusi perché le Società sono istituite per legge) **per i quali:**

- **le convenzioni attuali sono atti amministrativi; alcuni in scadenza, altri scaduti, altri inesistenti come gli aeroporti pugliesi,**
- **le convenzioni prevedono, comunque, la revoca della concessione per interesse pubblico** (in questo caso risanamento del bilancio pubblico),
- **gli attuali azionisti** (in gran parte Camere di Commercio, oltre a Comuni ed Enti locali vari) **non hanno mai investito propri fondi,**
- **il valore attuale dell'aeroporto deriva anche dagli investimenti dello Stato ed in gran parte, dai servizi resi dallo Stato stesso.**

**Qualora risultasse difficile allo Stato acquisire i ricavi delle privatizzazioni per le reazioni degli Enti locali** (attuali azionisti), **detti ricavi potrebbero essere devoluti al Comune e Regione; la Ragioneria Generale dello Stato potrebbe detrarre detti ricavi dalle quote di trasferimento agli Enti locali, ottenendo lo stesso risultato.**

**Non sembra corretto, comunque, che quote acquisite, ad esempio, dalla privatizzazione dell'aeroporto di Catania vadano alle Camere di Commercio di Catania e Ragusa, che hanno solo nominato membri del C.d.A., Presidenti ed Amministratori senza mai, ripeto mai, aver assunto il minimo carico finanziario.»**

Per avere un quadro reale degli effetti che una adeguata regolamentazione può produrre nella privatizzazione del capitale di una Società di gestione di un aeroporto è sufficiente analizzare l'esito (**in negativo**) di quanto già attuato per l'aeroporto di Fiumicino, la cui privatizzazione è stata disposta dal Governo ed attuata dalla Direzione Generale di analisi economico finanziaria e privatizzazioni del Dipartimento del Tesoro che, tramite l'IRI, deteneva il pacchetto azionario della Società pubblica di gestione.

In questo caso l'intero capitale è passato in mano privata (**escluso il 2% circa rimasto ad Enti pubblici**) e lo Stato ha perso ogni controllo sulla Società di gestione che, nella posizione di S.p.A. a capitale privato risponde solo ai propri azionisti nel rispetto delle norme del codice civile, con un proprio bilancio sottoposto al controllo dei revisori dei conti.

In siffatta situazione, operazioni finanziarie, disposte ed attuate dalla Società, che possono avere ricadute sui piani di investimento e sui livelli dei servizi, sfuggono al controllo dello Stato che non è, pertanto, posto in condizioni di garantire la capacità del sistema e la sua efficienza.

Non si tratta di una semplice ipotesi perché questo si è già verificato nel caso di A.d.R.; Società acquisita senza oneri finanziari, successivamente indebitata per 3000 miliardi di vecchie lire; indebitamento che ha prodotto un maxidividendo agli azionisti.

Non si può certo escludere che un forte indebitamento della Società, con i notevoli oneri finanziari derivanti dall'indebitamento stesso, non produca effetti sul bilancio

della Società e, quindi, sui programmi di sviluppo in infrastrutture, impianti e servizi.

C'è anche un'altra condizione a cui sono soggette Società per azioni a capitale privato disciplinata dal C.C. che, qualora dovesse verificarsi, determinerebbe gravi conseguenze sul servizio del trasporto aereo, soprattutto quando la Società di gestione opera nell'aeroporto cardine del sistema aeroportuale nazionale, base di armamento del vettore nazionale.

Il fallimento della S.p.A. di gestione, **da considerare in quanto possibile**, creerebbe la paralisi del servizio di trasporto aereo perché, nei confronti della Società, l'Amministrazione concedente (Ministero dei Trasporti) sarebbe sostituita dal Tribunale Civile ed i beni mobili della Società, essenziali per la gestione dei servizi, passerebbero sotto la giurisdizione di detto Tribunale.

Non è certamente un caso da ignorare se gli aeroporti nodali dei sistemi aeroportuali 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 Oriy, Roissy e Le Bourget)** sono gestiti da A.d.P. , creata nel 1945, che controlla il 60% del traffico aereo francese. A.d.P. è un istituto pubblico, istituito dalla legge per assicurare il servizio di trasporto aereo, ed in quanto tale gode di personalità giuridica ed è sottoposto alle regole della P.A.. Gli organi di A.d.P. 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 C.d.A. di A.d.P.,
- 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 A.d.P. opera il Commissario del Governo che può opporsi alle deliberazioni del C.d.A. e chiedere al Ministro di annullarle.
- L'Ente è, infine, controllato da un Ispettore Generale, nominato dal Ministro, che ha l'incarico di verificare sul posto il funzionamento dei servizi.

A.d.P., 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 3 aeroporti maggiori della Regione sono, in parte, destinati all'esercizio dei rimanenti 11 aeroporti, a dimostrazione che A.d.P. 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 Dublino**, gestito da una Agenzia le cui quote sono di esclusiva proprietà del Ministero irlandese,

**f) 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,

**g) 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,

**h) tutti gli aeroporti spagnoli**, gestiti da AENA, Ente di diritto pubblico, articolazione del Ministero dei Trasporti, Turismo e Comunicazioni,

**i) l'aeroporto di Stoccolma**, gestito dall'Aviazione Civile svedese,

**l) sette aeroporti britannici**, tra i quali quelli di Londra, gestiti dalla British Airport Authority (B.A.A.) che opera anche in 12 aeroporti U.S.A. (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, lucro ottenuto **senza fornire a propria cura e spese servizi di sicurezza (ad esempio il servizio antincendio per citare uno dei più onerosi)** che sono resi dallo Stato. Tutti gli organi di A.d.R. S.p.A. (*Presidente, Amministratore delegato, C.d.A., Dirigenti apicali...*) sono nominati dagli azionisti, senza alcun assenso (*come è giusto che sia in una S.p.A. a capitale privato*) di organismi governativi.

**A questa posizione non si contrappone una azione ispettiva statale forte in quanto la struttura necessaria non è stata mai istituita.**

L'assetto delle Gestioni aeroportuali in Italia risulta, pertanto, totalmente diverso rispetto a quello europeo, la differenza può essere così sintetizzata:

- in Italia la Società di gestione, composta da soggetti carenti di cultura aeronautica, è una concessionaria di servizi aeroportuali ed ha prevalente scopo di lucro,
- in Europa la Società di gestione (almeno per gli aeroporti fondamentali della rete) è una emanazione governativa, istituita per assicurare il servizio del trasporto aereo in termini di capacità efficienza e sicurezza ed i suoi utili servono a mantenere in esercizio anche aeroporti minori non dotati di autonomia finanziaria.

Questa diversa posizione del gestore aeroportuale produce conseguenze sul servizio di trasporto aereo perché l'aeroporto è il suo anello fondamentale, oltre che riferimento essenziale per la sicurezza del volo e interfaccia per l'utente che dall'aeroporto riceve l'immagine del servizio reso e ne giudica l'efficienza.

#### **1.4. Analisi dello stato di fatto e verifica della rispondenza all'impianto normativo e giuridico – Criticità.**

L'impianto normativo e giuridico che regola le gestioni aeroportuali, come è stato in precedenza rappresentato, è essenzialmente costituito:

- da 6 leggi speciali che hanno stabilito i gestori totali degli aeroporti di Torino, Genova, Milano, Bergamo, Venezia e Roma,
- dal C.d.N. in base al quale sono state affidate in concessione le gestioni parziali con atto amministrativo (*convenzioni*) in alcuni casi ancora inesistenti dopo oltre 20 anni,
- dall'art. 10 (*comma 13*) della L. 537/93,

- dall'art. 17 della L. 135/97
- dal D.M. 521/97.

L'impianto legislativo appare sicuramente poco trasparente perché l'art. 17 della L. 135/97, emanata il 23.5.1997, anticipa l'applicazione dell'art. 10 (*comma 13*) della L. 537/93, quando non era stato ancora adottato il prescritto regolamento che sarà pubblicato sulla G.U. solo il 9 aprile 1998 (D.M 12 novembre 1997 n° 521).

Nell'art. 17 della L. 135/1997 si afferma, infatti:

**«In attesa dell'adozione del regolamento di cui all'art. 10 comma 13 della legge 24.12.1993 n° 537, il Ministro dei Trasporti e della Navigazione può autorizzare, su richiesta, i soggetti titolari di gestioni parziali aeroportuali, anche in regime precario, all'occupazione ed all'uso dei beni demaniali rientranti nel sedime aeroportuale...»** cioè, di fatto, l'art. 17 della L. 135/97, prima di adottare il regolamento prescritto dalla 537/93, ha reso *ope legis*, totali tutte le gestioni parziali, anche precarie, senza passare attraverso una procedura di evidenza pubblica, prescritta anche dall'U.E. per l'affidamento di servizi in regime di concessione, necessaria per garantire il possesso delle dovute qualità nell'assumere un servizio pubblico.

Se è poco trasparente l'impianto legislativo e regolamentare, molto più anomala è la sua applicazione da parte dell'ENAC, perché:

- la previsione indicata nell'art. 17 **"in attesa del regolamento il Ministro può autorizzare"** è stata riconosciuta in tutti i casi senza alcuna analisi di ammissibilità, ed è continuata anche dopo l'adozione del regolamento,
- non sono state rispettate le condizioni sia normative che temporali stabilite nel regolamento (D.M. 521/97) rese note dal momento della sua pubblicazione (9 aprile 1998) ed in particolare:
  - i termini temporali stabiliti agli art. 6 e 7,
  - le condizioni stabilite all'art. 2 per la costituzione e la privatizzazione del capitale delle Società,
  - i programmi di intervento, comprensivi del piano degli investimenti e del piano economico-finanziario, prescritti all'art. 7 per ottenere la gestione totale, non sono stati presentati e se presentati, non sono stati valutati,
  - la durata della concessione, variabile tra 20 e 40 anni **"in relazione alle valutazioni formulate con riferimento ai contenuti del programma di interventi"** è divenuta pari a 3 anni, ostacolando così il processo di privatizzazione del capitale, certamente non appetibile per un periodo tanto ridotto,
  - in presenza di tante e ripetute anomalie non è stata data attuazione all'art. 8 del regolamento: **"le gestioni non richieste nei termini con le modalità indicate e quelle richieste e non affidate...sono affidate...con gare ad evidenza pubblica mediante procedimento di confronto concorrenziale"**

Analoghe anomalie si ritrovano nell'affidamento ai gestori di finanziamenti pubblici, consentiti dalla L. 23.5.1997 n° 135.

L'art. 5 della predetta legge stabilisce, infatti, che **«Per la realizzazione di opere di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione per...il migliore funzionamento delle infrastrutture aeroportuali...è autorizzata...la contrazione, da parte delle Società di gestione costituite secondo le previsioni dell'art. 10 comma 13 della legge 24 dicembre 1993 n° 537..., di**



**mutui ed altre operazioni finanziarie in relazione a rate di ammortamento per capitale ed interessi...»** poste a carico dello Stato.

La condizione «**costituzione delle Società a norma dell'art. 10 comma 13 della L. 537/93**» prescritta dal legislatore per ottenere i finanziamenti pubblici, avrebbe dovuto porre termine ad una situazione gestionale parziale anche precaria, essa però non è stata rispettata; i finanziamenti sono stati concessi anche a Società a gestione totale come A.d.R. (*totalmente svincolate dalla L. 537/93*) ed in massima parte ancora non investiti dopo 5 anni dalla erogazione, privando gli aeroporti di infrastrutture rilevanti anche per la sicurezza di esercizio.

L'evoluzione di un processo, basato su criteri anomali che impediscono all'ENAC di elevare la posizione di gestore parziale, anche precario, a gestore totale e che consentono allo Stato di affidare finanziamenti pubblici rimasti in gran parte inutilizzati (*come sono i casi più rilevanti di Catania e Bari*), non può non costituire condizione di criticità per la conservazione e lo sviluppo del sistema aeroportuale che come già detto, rappresenta condizione fondamentale per il servizio di trasporto aereo in termini di capacità, accessibilità e sicurezza del volo.

### **1.5 Considerazioni finali**

Anche se le conclusioni dello studio saranno rese alla fine dell'analisi complessiva delle gestioni aeroportuali, emerge già in questa prima parte una grande differenza tra la situazione nazionale e quella europea i cui effetti penalizzano il servizio in termini di economia, efficienza, capacità e sicurezza.

Per tentare di elevare il livello delle gestioni nazionali sembrano necessari urgenti interventi per:

- frenare una dissennata privatizzazione del capitale totale, almeno per gli aeroporti nodali, attuata anche con procedure anomale (*trattativa privata*) come accaduto per l'aeroporto di Napoli
- affidare le gestioni totali o, almeno, attuare privatizzazioni con procedure di evidenza pubblica, condotte tra Soggetti aventi capacità e cultura aeronautica (*eventualmente associati ad istituti finanziari*) per evitare che interessi commerciali (*come sta avvenendo*), prevalgano su quelli operativi,
- affidare alle Società di gestione non solo i ricavi complessivi (*come avvenuto*) prodotti dall'industria aeroportuale, ma anche gli oneri per tutti i servizi ed il finanziamento delle infrastrutture per garantirne l'adeguamento e l'esercizio.

Non si tratta di dare attuazione a principi soggettivi, ma di precise esigenze nella costituzione di una Società di capitale, concessionaria dello Stato, fornitrice di un servizio pubblico su cui si è espresso anche il Consiglio di Stato V Sezione che, con decisione n° 192 resa nell'adunanza del 19 febbraio 1998, riferendosi alla privatizzazione per quote di minoranza di una Società pubblica, concessionaria di un pubblico servizio, ha affermato:

*«Sul punto sembra utile premettere che il modulo operativo di cui all'art. 22 comma 3, lett. C) della L. 8 giugno 1990 n° 142, delinea una "gestione diretta" del servizio pubblico a mezzo di una società per azioni a prevalente capitale pubblico; in particolare, il rapporto tra Ente locale e società si svolge nell'ambito di un modulo essenzialmente pubblicistico, qualificato dalla gestione diretta del servizio (cfr. Cons. Stato, II Sez., 28 febbraio 1996 n° 366; A.G., 16 maggio 1996 N. 90; Cass., SS.UU., 6 maggio 1995 N. 4990 E 4992).*

*Sul piano giuridico, poi, la società per azioni costituisce un "organo indiretto" dell'Amministrazione, deputato alla gestione del servizio pubblico (cfr. i pareri*

A.G. n. 90 del 1996 e Sez. II, n° 366 del 1996 citt., nonché, Cass., SS.UU., 23 dicembre 1990 n. 12221)...

*Ciò premesso, può osservarsi che, nella specie, non si fa questione in merito alla concreta assegnazione del servizio e della connessa attività di gestione alla neoistituita società mista, né in merito alla compatibilità, con i principi comunitari, di una tale operazione, quanto, invece, in ordine alle modalità di scelta del socio privato di minoranza della società stessa e, in special modo, circa l'esigenza o meno che tale scelta avvenga mediante apposita procedura concorsuale...*

*La possibilità di affidare il servizio in gestione diretta alla società pubblica senza ricorrere al modulo concorsuale non sta, però, a significare che sia indifferente, per l'ordinamento, la scelta del **partner** privato delle società pubblica di cui si tratta.*

*Il socio privato è chiamato, infatti, normalmente ad espletare una molteplicità di compiti di gestione (implicanti il possesso di rilevanti capacità tecnico-operative e imprenditoriali e specifiche doti di esperienza) variamente articolati e che si affiancano all'espletamento di attività più latamente amministrative e normalmente anche attinenti all'esercizio di pubblici poteri.*

*E proprio perché il socio privato è chiamato a svolgere, mediante il suo apporto, parte rilevante di un pubblico servizio, la sua scelta non può essere rimessa a generici apprezzamenti soggettivi e, comunque, di mero carattere fiduciario basati sul semplice **intuitu personae**, altrimenti pervenendosi (con il richiamo al fatto che si tratta essenzialmente di un contratto associativo) a conseguenze chiaramente anacronistiche ed elusive di fondamentali principi di buona amministrazione e di trasparenza dell'azione amministrativa.*

*Quando, infatti, attiene all'individuazione di un "socio imprenditore" (o "socio industriale di minoranza", come recita espressamente il capitolo 8 dell'allegato alla delibera 43), dotato, come e in quanto tale, di significativi requisiti tecnico-finanziari e strutturali, tale scelta non può essere rimessa a semplici giudizi soggettivi unilaterali, ma va esternata all'esito di un giudizio comparativo adeguatamente formalizzato, atto ad evidenziare che la scelta stessa è caduta su un soggetto che più di altri, sul piano della concorrenzialità, è in grado di assicurare la migliore funzionalità del servizio, anche in termini di economicità, nell'interesse preminente della collettività locale.*

*La costituzione della società a capitale pubblico maggioritario per l'affidamento ad essa di un pubblico servizio non si sostanzia, infatti, nella scelta di un socio qualsiasi, ma nella scelta di un socio imprenditore con la conseguenza che essa dovrà avvenire, avvalendosi di quegli strumenti concorsuali che l'ordinamento ha via via affinato ai fini dell'individuazione del soggetto privato chiamato a svolgere attività o servizi in favore dell'Amministrazione.*

*Né si può fare questione di **intuitu personae**, che dovrebbe caratterizzare la scelta del **partner** in un contratto associativo quale quello di specie.*

*La scelta dell'imprenditore privato operata dalla P.A., nell'ipotesi in cui, come nel caso in esame, lo stesso venga chiamato ad espletare in prima persona, in seno alla società per azioni all'uopo costituita, veri e propri compiti imprenditoriali (di progettazione, esecuzione di opere e manutenzione in favore della stessa Amministrazione comunale oltre che di gestione) non è configurabile come semplice attività di auto-organizzazione dell'Amministrazione, tale da legittimare l'assegnazione di rilievo primario, se*

*non esclusivo, alla mera fiducia personale; come si è visto del resto, nel modulo operativo di cui si discute sono ampiamente riconoscibili, accanto ai "requisiti del contratto associativo quelli propri di un contratto di scambio, implicanti scelte di tipo concorsuale.*

*Altro è, poi, la scelta – auto organizzatoria - del concreto modulo operativo societario, altro la scelta del socio privato, ancorché di minoranza, nel momento in cui sia chiamato ad espletare parte essenziale dei qualificanti compiti anzidetti.*

*Tale scelta esula, invero, dai modelli organizzativi, implicando necessariamente, come si ripete, nell'interesse stesso della collettività locale, apprezzamenti sia sulla capacità tecnico operativa e finanziaria dell'imprenditore chiamato a far parte della società mista, sia sulla economicità della scelta medesima.*

*E una scelta siffatta non poteva legittimamente fondarsi sul mero **intuitu personae**: la fiducia nell'operatore privato è certamente significativa (anche tenuto conto dei compiti amministrativi e **lato sensu** autoritativi pure in parte connessi nel caso in esame, al socio privato), ma, trattandosi essenzialmente della scelta di un imprenditore per lo svolgimento di attività prevalentemente imprenditoriali, essa deve ricollegarsi, come si ripete, agli ordinari mezzi offerti dall'ordinamento per verificare la serietà, la consistenza, l'esperienza e l'adeguatezza degli operatori del settore, elementi questi, desumibili mediante gli apprezzamenti conseguenti alle procedure concorrenziali previste dal legislatore nazionale per la scelta dell'appaltatore.»*

Tutti gli atti disponibili (**dalle direttive comunitarie alle decisioni del Consiglio di Stato**) concorrono a dimostrare che la scelta di un soggetto chiamato a svolgere, mediante il suo apporto, parte rilevante di un pubblico servizio, assumendo attività riferite anche all'esercizio di pubblici poteri, deve garantire consistenza, esperienza ed adeguatezza degli operatori del settore, e non può fondarsi sul mero "*intuitu personae*", come avvenuto in Italia quando l'Amministrazione, inizialmente, ha individuato i soggetti a cui affidare i servizi aeroportuali tra Enti pubblici (**normalmente Camere di Commercio**) in modo occasionale ed oggi, che deve procedere all'affidamento delle gestioni totali con il relativo processo di privatizzazione del capitale, benché consapevole dei deludenti risultati ottenuti, non coglie l'occasione per elevarne il livello al fine di adeguarlo a quello dei gestori degli aeroporti europei.

**Preciso che non ho atteso, in 40 anni di servizio nell'Amministrazione competente, un incarico specifico, ricevuto in forma casuale, per evidenziare con questo documento la scarsa efficienza del gestore con le sue ricadute sull'efficienza dell'aeroporto gestito, oltre che sugli interessi erariali; in passato sono stati prodotti atti (troppi secondo i rilievi ricevuti) che, nel loro insieme, forniscono lo stesso quadro preoccupante con proposte per il miglioramento del sistema.**

Nel prossimo capitolo attualmente in preparazione sarà esposta la situazione economico-finanziaria del gestore aeroportuale nazionale, confrontando la composizione del proprio bilancio con quella media europea, per evidenziare la differenza ed anche le possibili cause.

**Bruno Salvi, giugno 2003**

## CAPITOLO SECONDO

**Regolazione economica delle gestioni aeroportuali - Criteri coerenti di regolazione, posti a confronto con la realtà europea.**

Questa seconda parte dello studio contiene:

**a) La struttura dei ricavi - I proventi per servizi in regime di esclusiva - I diritti aeroportuali - L'utilizzo comune della risorsa aeroporto - L'handling - Le norme comunitarie per la libera concorrenza.**

**b) I costi - I costi "virtuosi" - Il costo del lavoro - Gli investimenti - La garanzia dello sviluppo - Le sovvenzioni dello Stato - I canoni aeroportuali.**

**c) L'efficienza e la redditività delle gestioni - Quantità e qualità dei servizi - Produttività della gestione.**

Il tempo trascorso dalla stesura del primo capitolo è dovuto essenzialmente alle seguenti ragioni;

- **l'attesa di osservazioni e commenti sul primo tema trattato (criticità dell'attuale quadro normativo e giuridico) particolarmente importante per definire con l'Autorità di Governo un contributo da offrire alla IX Commissione permanente (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni), nel momento in cui è in corso il dibattito su un nuovo assetto normativo, riferito in particolare, proprio ai gestori aeroportuali,**

- **la totale mancanza di una anche minima risorsa organica e logistica, non essendo stata fornita, neanche, una unità di personale, né la possibilità di accesso alla rete per la ricerca e l'aggiornamento dei dati necessari che, per questo motivo, risultano riferiti al 1999, con relativa limitazione dell'analisi in termini di attualità.**

**La regolazione economica dei gestori aeroportuali nel sistema del trasporto aereo (comprendente gli altri due sottosistemi fondamentali: vettori ed assistenza al volo), costituisce, con la capacità aeronautica del gestore, trattata nella prima parte dello studio, condizione necessaria per un servizio reso in termini di capacità, qualità, accessibilità e sicurezza.**

**La regolazione economica comprende, a mio avviso, l'insieme dei parametri che la definiscono: tasse, diritti, tariffe, royalties, liberalizzazione dei servizi, autofinanziamento per la realizzazione delle infrastrutture e la fornitura di servizi, costo del lavoro, produttività ...**

**La situazione nazionale esistente in questo settore è totalmente diversa, per non dire opposta, rispetto a quella presente in altri Paesi europei; se, pertanto, si considera che anche il prodotto offerto presenta corrispondenti difformità, non si può escludere un rapporto di causa - effetto tra i due elementi posti a confronto.**

### 2.1 OBIETTIVI

Il notevole sviluppo del trasporto aereo, gli indirizzi espressi dall'Unione europea in tema di liberalizzazione, la necessità di migliorare la competitività del mercato italiano, l'esigenza di ridurre la spesa pubblica, richiedono una particolare attenzione rivolta al continuo **miglioramento del "servizio", più che agli aspetti prettamente infrastrutturali**, anche se questi ne costituiscono condizione necessaria in termini quantitativi.

Il processo di trasformazione del settore, in atto nell'ambito dello scenario comunitario, prelude ad un sistema in cui possono coesistere, operando in sinergia e senza aiuti statali, strutture pubbliche e private, monopoli naturali e organizzazioni aperte al mercato.

Ciò presuppone un nuovo atteggiamento da parte dello Stato e un progressivo **adeguamento del proprio ruolo regolatore** nel settore, quel ruolo che consente di perseguire indirettamente, attraverso operatori privati, obiettivi pubblici.

Occorre subito premettere che **"adeguamento"** non vuol significare **"incremento"**, anzi, come si dirà, è opportuno che in alcuni settori lo Stato **"riduca"** il peso della regolazione, come previsto dagli orientamenti europei e come, con molto anticipo, è avvenuto in altri mercati, con conseguenti notevoli benefici per gli utenti.

D'altro canto questa riduzione è insita nelle regole vigenti che possono essere interpretate con una certa ampiezza, ma delle quali vanno comunque rispettati i **criteri ispiratori**.

Si tratta piuttosto di interpretare il cambiamento adeguando l'attività di regolazione al nuovo scenario; l'impegno maggiore è quello di perseguire quella **simbiosi tra piano e mercato** che produce i migliori risultati sia a livello sociale che economico, cercando di evitare la tendenza a **"tamponare"** il cambiamento, a mantenere il precedente sistema monopolistico, anche se di tipo privato, giustificando questo atteggiamento con le tradizionali considerazioni di tipo occupazionale o con le **"difficoltà"** della effettiva liberalizzazione del mercato.

Per quanto riguarda l'occupazione, l'analisi economica non può essere limitata ai soli operatori del trasporto aereo; è indubbio che la concorrenza e l'apertura dei mercati producono l'effetto di ridurre le tariffe ed elevare la qualità del servizio attraverso il miglioramento della produttività e la diminuzione dei costi di esercizio degli operatori.

Tali effetti indotti rappresentano una condizione fondamentale per lo sviluppo industriale che si ripercuote, positivamente, sui livelli occupazionali.

Sullo sviluppo effettivo del processo di liberalizzazione, viene sovente espressa la riserva riguardante i numerosi accordi tra vettori che inibiscono l'instaurarsi della libera concorrenza segmentando artificialmente il mercato. Ciò è vero, ma non si ritiene che un tale fenomeno possa rappresentare un freno per la liberalizzazione, occorre piuttosto governare tale fenomeno intervenendo sulle cause generatrici, tra le quali spicca l'accessibilità e la capacità dei servizi aeroportuali.

Lo svolgimento dell'attività di regolazione da parte dello Stato nel settore specifico del trasporto aereo dovrebbe quindi essere svolta con l'intento di **non turbare, anzi, agevolare la libera concorrenza tra gli operatori privati** partendo da quei settori in cui essa produce, più che in altri, miglioramenti nei servizi.

Tale attività, prescindendo, in questa sede, dai problemi esterni al settore stesso ma con esso interagenti (**costi esterni, intermodalità, logistica**), può essere ricondotta nell'ambito delle seguenti tre direttrici:

- **infrastrutture e servizi**
- **capacità del sistema**
- **economia di gestione.**

## **2.2 INFRASTRUTTURE E SERVIZI**

Anche se nel campo della economia dei trasporti, come in ogni disciplina scientifica, esistono innumerevoli teorie per definire le interrelazioni dei processi caratteristici del settore con l'intero sistema economico, si può affermare che:

- lo sviluppo del trasporto è una componente fondamentale dello sviluppo dell'economia nazionale (e.g.: rapporto traffico/P.I.L.),
- la pianificazione dello sviluppo è anche uno strumento di differenziazione spaziale della crescita economica di un Paese e quindi una potenziale fonte di risultati a livello macroeconomico,
- l'importanza della pianificazione è ancor più evidente se si considera che, sovente, il conseguimento degli effetti incentivanti dell'efficienza economica richiede che l'intervento per lo sviluppo del trasporto, in certa misura, preceda quello della stessa regione considerata,
- lo sviluppo deve essere perseguito attraverso un'ottica di rete, ossia:
  - a) tendendo ad un efficiente e coordinato incremento dei nodi, per creare un nuovo traffico, evitando concentrazioni monopolistiche e favorendo le sinergie tra i nodi stessi;
  - b) definendo la posizione e capacità di hub collocato secondo il nuovo assetto europeo, in un Paese unico che si chiama Europa, e quindi, in grado di competere con gli altri hubs dello stesso Paese;
  - c) programmando interventi di tipo coordinato su aeroporti, ferrovie, strade, interporti (**intermodalità**).

Per questo, resta compito precipuo dello Stato:

- individuare la "valenza" che un sistema di trasporto deve possedere per soddisfare la domanda ("affinità"),
- valutare il "suo potere formativo" ovvero la capacità di generare effetti a livello macroeconomico,
- finalizzare e programmare gli interventi infrastrutturali necessari.

Si diceva poc'anzi che una particolare attenzione deve essere rivolta al miglioramento del "servizio" più che agli aspetti prettamente infrastrutturali; infatti, prima di procedere alla realizzazione di nuove opere (con l'attuale tendenza antieconomica a dimensionarle su valori di picco), occorre valutare criticamente la possibilità di migliorare lo sfruttamento delle infrastrutture esistenti che spesso presenterebbero una capacità adeguata se solo venissero utilizzate in modo ottimale.

Ne è dimostrazione il confronto tra Fiumicino e Heathrow, dotati dello stesso sistema di piste; il primo mostra condizioni di saturazione con 25 milioni di passeggeri e 280.000 movimenti, il secondo possiede una capacità dichiarata di 65 milioni di passeggeri e 500.000 movimenti con una frequenza di un aereo in atterraggio o decollo ogni 30 secondi circa.

Occorre quindi prioritariamente affrontare il problema della **concentrazione del traffico** attraverso la razionalizzazione dei movimenti, la differenziazione delle tasse e dei diritti, il decentramento dei servizi, lo sviluppo degli aeroporti minori e dei collegamenti **point to point**.

Per quanto riguarda la fase di finanziamento degli interventi occorre perseguire un obiettivo di ottimizzazione delle risorse attraverso la **partecipazione privata**.

In particolare occorre determinare, attraverso le opportune valutazioni, gli interventi che possono restare oggetto di finanziamento statale e quelli che devono essere posti a carico dei privati e ciò non solo per motivi di contenimento della spesa pubblica, ma anche per evitare di indurre **aberrazioni nel mercato**.

Questo aspetto, dal punto di vista attuativo, va affrontato con attenzione in quanto risulta difficile, proprio per le questioni di carattere pubblico e strategico precedentemente enunciate, porre il gestore in una condizione di autonomia decisionale per quanto riguarda gli investimenti; risulterebbe opportuno istituire un organismo di decisione al quale partecipino i soggetti interessati (**e.g.: Stato e/o organo regolatore, gestori, compagnie di navigazione**) per definire sia i programmi che le modalità di finanziamento (**project financing**).

### 2.3 CAPACITA' DEL SISTEMA

Uno degli argomenti più importanti nella attività di regolazione, che ha riflessi sia sulla concorrenza tra le compagnie che sull'ottimale sfruttamento della capacità aeroportuale, riguarda il **problema degli slots**.

Occorre superare il concetto che identifica uno slot con un *asset* della compagnia, attuando metodologie di assegnazione trasparenti e più affini al mercato che:

- consentano di attribuire uno slot alla compagnia che è in grado di valorizzarlo maggiormente (**vettore più efficiente**);
- evitino le esaltazioni delle posizioni dominanti (**grandfather rights**) ed offrano maggiori possibilità al **new entrant**;
- riducano la congestione degli aeroporti dando la possibilità di evidenziare le situazioni critiche in termini di capacità.

L'attuale quadro normativo che governa il trasporto aereo lascia allo Stato alcuni spazi di possibile intervento che, se pur fisiologicamente limitati dal processo di liberalizzazione del settore, richiedono allo Stato stesso l'ottimale svolgimento del proprio ruolo regolatore.

Il cosiddetto "**terzo pacchetto**", adottato dal Consiglio Europeo nell'ambito del processo di liberalizzazione del settore del trasporto aereo e della realizzazione in un unico mercato interno nell'Unione, e, segnatamente, il Regolamento 2408/92, prevede che gli Stati membri possano intervenire (**anche se con una certa forma di controllo da parte della Commissione**) per operare limitazioni della capacità in funzione di particolari situazioni contingenti, quali problematiche di carattere ambientale, congestione del traffico o ripartizione del traffico tra aeroporti dello stesso sistema aeroportuale. Il citato Regolamento prevede inoltre la possibilità per uno Stato membro, di imporre, sul proprio territorio, **oneri di servizio pubblico**.

Tale ultima facoltà, applicata in un ottica di strategia di sviluppo del trasporto aereo, risulta senza dubbio significativa dal punto di vista socio economico.

L'**opportunità** di procedere alla imposizione di un onere di servizio pubblico sui servizi aerei di linea ed i relativi criteri di **continuità, regolarità, capacità e tariffazione** che l'onere stesso deve soddisfare debbono essere definiti attraverso:

- una corretta interpretazione e traduzione delle esigenze che hanno condotto alla imposizione;
- una analisi costi-benefici basata:
  - a) sull'efficacia ed efficienza del collegamento in relazione ai bisogni da soddisfare,
  - b) sulla minimizzazione dei costi per lo Stato.

Il primo punto muove dalla esigenza di pubblico interesse da soddisfare e riguarda:

- lo sviluppo economico di una Regione,
- la sua ubicazione geografica,

- la bassa densità di traffico sulla rotta,
- la ridotta disponibilità di sistemi alternativi di trasporto,
- agevolazioni per particolari categorie di utenti.

Esigenze che sovente risultano concomitanti ma che comunque debbono essere **considerate separatamente** nella definizione dell'onere per non ingenerare squilibri nella determinazione dei parametri caratteristici dell'onere stesso.

Per non incidere negativamente sul processo di liberalizzazione in atto e far sì che la P.A. mantenga i limiti del controllo sulla erogazione del servizio lasciando al mercato il compito di soddisfare le esigenze degli utenti, **l'azione impositiva deve essere limitata allo stretto necessario**.

Per il problema riguardante l'ubicazione nell'ambito del territorio nazionale che comporta carenze modali di trasporto e/o bassa densità di traffico (**continuità territoriale**), l'intervento deve essere mirato, in termini di collegamento di capacità, di tariffe, al **solo superamento del problema indotto dalla particolare situazione geografica**; in particolare:

- I collegamenti da considerare sono quelli che permettono all'utente l'accesso ai siti prossimi al luogo di residenza, di interesse fondamentale per le sue esigenze di mobilità personali, sociali, di lavoro, salute e comunque, attraverso i nodi di traffico più prossimi della rete, di raggiungere qualsiasi destinazione.
- Risulta di fondamentale importanza procedere ad una corretta stima della capacità richiesta e del gap rispetto alla capacità offerta tenendo conto che la domanda dipende, tra l'altro, dagli altri modi di trasporto disponibili e dalle destinazioni offerte (**augmenta, ad esempio, se sono proposti collegamenti con scali che rappresentano nodi importanti della rete aeroportuale, prossimi alla sede amministrativa della zona da servire, situati in aree di rilievo commerciale o industriale**).
- Le tariffe da applicare debbono essere comprese tra un estremo superiore, ricavato attraverso un criterio di concorrenza per comparazione (e.g.: attraverso la metodologia della **yardstick competition**) rappresentato dalla tariffa che una compagnia affine al mercato di riferimento stabilirebbe per un simile collegamento, ed un estremo inferiore rappresentato dal costo complessivo del trasferimento del modo di trasporto che presenta la maggiore utilità per l'utente; la tariffa, infatti, deve tenere conto della "necessità" di ricorrere al trasporto aereo, ma anche della "utilità" del trasporto aereo (**rapidità e comfort rispetto ad altre forme di trasporto**).

Per quanto riguarda le **agevolazioni per particolari categorie di utenti** è opportuno sottolineare che questa è una diversa forma di sovvenzionamento delle rotte da parte dello Stato rispetto all'onere di servizio pubblico, essa deriva dall'art. 92, paragrafo 2, lettera a) del Trattato di Roma e dall'art. 61 dell'accordo SEE relativo agli aiuti statali all'aviazione civile; riguarda aiuti a carattere sociale destinati a particolari categorie di utenti (**anche, eventualmente, tutti residenti di una regione**).

Questa distinzione è essenziale per una corretta individuazione dei parametri che definiscono un onere di servizio pubblico, ancora di più se si considera, a causa della novità di applicazione dello strumento per l'Italia, l'attuale **tendenza a confondere i due aspetti, come avvenuto per la Sardegna, che scaturiscono da differenti generatrici sociali e che richiedono differenti criteri applicativi**.



E' opportuno, non ultimo per motivi riguardanti il mercato, che il problema delle condizioni per particolari categorie di utenti resti **prerogativa dell'ambito pubblico**, a monte della imposizione dell'onere di servizio pubblico.

## 2.4 ECONOMIA DI GESTIONE

Gli aeroporti si presentano come "**monopoli naturali**"; come tali essi sono caratterizzati da meccanismi che esulano da quelli della libera concorrenza sul mercato.

Verso questo settore occorre indirizzare maggiormente l'attività regolatrice dello Stato poiché tendere ad una gestione aeroportuale efficiente vuoi dire contenere la spesa pubblica, agevolare l'accesso al servizio da parte della comunità, consentire agli utenti (siano essi passeggeri o operatori) di usufruire di un livello adeguato di servizio e richiedere loro un prezzo congruo per il servizio stesso.

Le azioni da intraprendere, ispirate a criteri generali non discriminanti e analisi di dettaglio puntuali per le diverse realtà, dovrebbero essere mirate a:

- garantire una utilizzazione concorrenziale dei servizi aeroportuali;
- controllare le rendite dei gestori.

**La liberalizzazione dell'handling** negli scali aeroportuali, va proprio verso la direzione di garantire adeguati livelli concorrenziali "a valle" della gestione anche se, in ambito applicativo, occorre valutare con attenzione il problema del **trascinamento dei costi ed i riflessi sociali**.

Nelle operazioni di privatizzazione dei servizi occorre evitare il più possibile che i vincoli imposti in un regime pubblico di tipo monopolistico si perpetuino nel nuovo sistema; l'impegno in questo campo dovrebbe essere quello di riuscire a vedere soddisfatte le esigenze degli utenti lasciando il più possibile questo compito al mercato.

Controllare le rendite del gestore significa:

- definire con esattezza e documentare i centri di costo e di ricavo; definendo il rapporto tra ricavi aeronautici e non aeronautici;
- determinare la misura dei diritti aeroportuali:
  - a) valutandoli sulla base dei costi sostenuti dal concessionario, che deve perseguire criteri di efficienza, attraverso il criterio del **price-cap**;
  - b) allineandoli ai livelli europei in termini di entità;
  - c) allineandoli ai livelli europei in relazione alla struttura dei ricavi aeronautici che essi producono;
  - d) modulandoli in relazione al volume di traffico degli aeroporti;
  - e) modulandoli in relazione alle ore/giorni di picco del traffico;
  - f) correlandoli al livello dei servizi offerti;
- determinare il livello di esposizione del gestore per quanto concerne gli investimenti (autofinanziamento);
- determinare l'entità dei canoni attraverso una procedura, anche virtuale, di messa in gara della gestione. In questi casi risulta di notevole utilità il ricorso a metodologie di confronto tra gestioni aeroportuali comparabili (**yardstick competition**).

Definire i meccanismi di regolazione va ben al di là dell'analisi contenuta in queste pagine che, evidenziando le discrasie in materia di ricavi aeronautici che emergono

nel confronto tra le gestioni degli aeroporti italiani e quelle degli aeroporti europei, è solo un contributo alla soluzione del problema.

Il quadro risultante rappresenta un elemento di valutazione per calibrare i livelli tariffari dei diritti aeroportuali per perseguire l'integrazione con l'Europa nell'interesse degli utenti e dello sviluppo del trasporto aereo e anche, forse principalmente, per l'applicazione del consueto criterio, per il quale ad ogni servizio reso corrisponde un centro di costo, in modo critico e comunque avendo già rivisitato una realtà consolidatasi nel corso degli anni passati.

Il punto di vista adottato è quello della comparazione tra le diverse strutture dei ricavi aeroportuali, e, segnatamente, di quelli aeronautici; il motivo principale a sostegno di tale impostazione, a parte la maggiore disponibilità, attendibilità e omogeneità dei dati nel settore dei ricavi, sta nel fatto che l'integrazione europea e la libera concorrenza presuppongono la tendenza alla uniformità di trattamento degli utenti a parità di servizio reso, siano essi passeggeri, compagnie o altri operatori.

L'analisi dovrà essere successivamente integrata e completata con i dati relativi ai costi di gestione, va detto comunque che in un'ottica di tipo europeo, il confronto svolto ha una sua autonoma validità strategica.

I dati utilizzati, purtroppo, non sono attuali, ma, comunque, validi in relazione agli intendimenti della presente analisi in cui non vengono determinati valori assoluti bensì rapporti tra i valori stessi. Si auspica che, con gli attuali mezzi informatici e di comunicazioni disponibili, si possa in futuro disporre tempestivamente di quei parametri di mercato essenziali per lo svolgimento, da parte dello Stato, di quel ruolo regolatore di indirizzo e di controllo di cui si diceva poc'anzi.

I criteri e le proposte contenuti nella precedente parte di questa relazione sono stati già espressi nella mia precedente funzione di Capo del Dipartimento dell'Aviazione Civile, sottoposti all'attenzione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E. nell'ambito della Commissione Tecnica per la spesa pubblica e riportati nel **"Documento di Programmazione Economica - Finanziaria 2001 - 2004"** (luglio 2000) nei termini che cito testualmente:

***"Nel caso degli aeroporti l'assetto regolatorio è completamente da rivedere, cominciando dai criteri con i quali vengono date le concessioni ai gestori, anche qui al di fuori di qualsiasi meccanismo di gara e per periodi di tempo nettamente eccedenti il necessario per recuperare gli oneri relativi agli investimenti. E continuando con la determinazione dei canoni pagati dai gestori stessi per le concessioni e, soprattutto, con la regolazione dei diritti relativi ai vari servizi offerti dai gestori (dalle tasse di imbarco ai diritti di approdo, partenza, sosta e ricovero velivoli, ecc.). Per non parlare dei criteri di assegnazione degli slots aeroportuali, per lo più ancora dominati dai grandfathers rights delle compagnie esistenti. Sono questioni non solo relative al controllo e all'uso delle notevoli rendite dei gestori aeroportuali ma anche alle possibilità di sviluppo concorrenziale del traffico aereo, che vanno affrontate al più presto".***

## **2.5 SITUAZIONE NAZIONALE**

Dopo aver esposto il quadro di riferimento al quale la regolazione economica delle gestioni aeroportuali contribuisce a dare effettiva consistenza, si può passare al confronto della realtà nazionale con quella europea iniziando dai **"diritti di approdo e partenza"** (entrata propria del gestore) ove le differenze risultano più marcate.

Le norme in materia di diritti per l'uso degli aeroporti aperti al traffico civile sono contenute nella legge 5 maggio 1976 n. 324 e successivi aggiornamenti e modificazioni. La norma, nello stabilire quali fossero i diritti da assoggettare a pagamento e la loro misura iniziale, prevedeva altresì il loro aggiornamento biennale e che la revisione dovesse avvenire tenendo conto **delle esigenze di politica tariffaria del settore e dell'andamento dei costi e dei servizi aeroportuali.**

In tale periodo prevalse una politica tariffaria che privilegiò misure protezionistiche a beneficio della compagnia di bandiera rispetto all'effettivo andamento dei costi, senza tenere conto dell'esigenza di ottimizzare la funzionalità e l'ammortamento dei costi infrastrutturali e di servizio dell'intera rete aeroportuale italiana.

Detto privilegio è consistito nell'aver mantenuto costi tariffari di uguale misura in tutti gli scali italiani, uguali quindi per Pantelleria e per Fiumicino, per Ancona e per Linate, con situazioni di costi effettivi infrastrutturali e di servizio enormemente diverse.

E' naturalmente ovvio che la misura unica delle tariffe non venne calibrata sulla base dei costi degli aeroporti di Roma e Milano, misura che sarebbe stata insostenibile nel caso di Pantelleria ed Ancona, ma ovviamente sulla base di aeroporti di tale ultimo tipo, provocando così perdite economiche consistenti, incidenti anche sul Conto Nazionale Trasporti.

Da ciò è derivata una evidente discrasia tariffaria tra i livelli italiani e quelli europei, che ha prodotto, tra l'altro, un notevole contributo all'incremento del disavanzo del bilancio nazionale in quanto, non solamente i vettori nazionali, ma anche quelli esteri sono venuti a beneficiare delle basse tariffazioni italiane, mentre la compagnia di bandiera ha operato all'estero sottostando a regimi tariffari notevolmente superiori, non essendo intervenuto alcun accordo di reciprocità.

La generale situazione economica italiana, di per sé aggravatasi negli ultimi anni anche in relazione alle liberalizzazioni conseguenti ai provvedimenti di integrazione europea, imponeva l'attuazione di correttivi.

## **2.6 LA LEGGE 24 DICEMBRE 1993 N. 537 - (Finanziaria 1994)**

La legge 537/93 detta interventi correttivi di finanza pubblica e l'art. 10 del capo 1 fissa disposizioni nel settore dei prezzi e delle tariffe da determinarsi da Enti pubblici allo scopo di un generale recupero di produttività a favore dello Stato.

Al proposito il punto 9 dell'art. 10 ha stabilito per l'anno 1994 l'elevazione del 10% dei diritti di imbarco per passeggeri nazionali ed internazionali rispetto a quelli precedenti, mantenendone costante il livello per tutti gli aeroporti.

Più ancora il successivo punto 10 dell'art. 10 medesimo prevede che la misura di tutti i diritti aeroportuali (approdo, partenza, sosta o ricovero, imbarco) sia annualmente determinata sulla base di criteri stabiliti dal CIPE, su proposta dei Ministri dei Trasporti e della Navigazione e delle Finanze, in attuazione dei seguenti obiettivi:

- a) **progressivo allineamento ai livelli medi europei,**
- b) **differenziazione tra gli scali aeroportuali in funzione del traffico,**
- c) **applicazione per ciascuno scalo, di livelli tariffari differenziati in relazione alla intensità del traffico nelle diverse fasce orarie giornaliere,**
- d) **correlazione dell'entità dei diritti al livello qualitativo e quantitativo dei servizi offerti,**
- e) **correlazione con le esigenze di recupero dei costi.**

Gli obiettivi specificati al punto 10 dell'art. 10 della legge, a mio avviso, non erano innovativi (rispetto alla legge n. 324/1976) in quanto rientranti nei principi di una sana politica del trasporto aereo già richiamati, seppure in forma ermetica, nella legge istitutiva dei diritti, che ne aveva stabilito l'adeguamento **"tenendo conto delle esigenze di politica tariffaria del settore"**.

Per dare esecuzione alle disposizioni stabilite dalla legge 537/93 furono studiate, fin dalla sua emanazione, soluzioni razionali alle quali, però, non fu data esecuzione; rimase, pertanto, inalterato un livello tariffario uniforme (diritti di approdo e partenza) molto ridotto rispetto a quelli europei, la cui entità sarà in seguito precisata.

Questa situazione tariffaria (diritti di approdo e partenza) favorevole ai vettori e penalizzante per i gestori, allora, totali (**oggi tutti i gestori aeroportuali**), ha portato alla ricerca di compensazioni finanziarie per i gestori, ponendo ulteriori oneri a carico dello Stato e/o dell'utente.

Poiché le proposte di attuazione dell'art. 10 comma 10 della legge 537/93 non trovarono applicazione, ritengo utile ripeterle perché ancora attuali.

## **2.6 a) Progressivo allineamento ai livelli medi europei**

I livelli tariffari italiani, per quanto attiene i diritti di approdo, partenza, sosta e ricovero risultano, come già detto, sensibilmente inferiori al livello medio europeo per cui si rende necessario il loro adeguamento progressivo, stabilito dalla legge 537/93.

Si ritiene che tale adeguamento debba intervenire, almeno per i primi due anni, in modo contenuto per poi aumentare negli anni successivi il gradiente di crescita fino a raggiungere il livellamento con i valori europei nell'arco temporale, ad esempio, di cinque anni.

L'adeguamento annuo dovrà ovviamente recuperare anche l'eventuale variazione intervenuta nel livello europeo di riferimento.

La misura del diritto aeroportuale ( $D_a$ ), se si propone un periodo del cinque anni per l'adeguamento, potrebbe essere determinata con la formula:

$$D_a = D_{2003} + I_n (ME_n - D_{2003})$$

dove:

$D_{2003}$  è la misura dei diritti aeroportuali fissata per il 2003,  
 $n$  esprime l'anno compreso tra il 2003 e 2008,  
 $I_n$  è un incremento percentuale compreso tra 0 e 100,  
 $ME_n$  è il valore del diritto aeroportuale medio europeo nell'anno  $n$ .

Per  $I_n$  si propongono i seguenti valori:

<b>2004</b>	<b>4%</b>
<b>2005</b>	<b>16%</b>
<b>2006</b>	<b>36%</b>
<b>2007</b>	<b>64%</b>
<b>2008</b>	<b>100%</b>

determinati adottando quale loro sviluppo la formula:

$$I_n = 4/100 (n-2003)^2$$

la quale, essendo di tipo parabolico, appare rispondente alle particolari esigenze di gradualità sopra espresse.

### **2.6 b) Differenziazione tra scali aeroportuali in funzione del traffico ( $C_1$ )**

E' noto che alcuni aeroporti italiani, in particolare di Roma e Milano, sono affetti da fenomeni di congestione non solamente in quanto scali di destinazione di rilevanti flussi, ma anche quali scali di transito e coincidenza con altre destinazioni.

Tale situazione ingenera, in tali scali fenomeni di scadimento del livello di servizio mentre altri scali del medesimo bacino di traffico hanno problemi opposti e cioè ampi archi giornalieri con traffico ampiamente inferiore al livello ottimale per l'ammortamento dei costi di infrastrutture e servizi.

E' quindi auspicabile incentivare un'osmosi tra scali del medesimo bacino ad esempio mediante una politica tariffaria che imponga tariffe superiori per scali affetti da fenomeni congestivi operando anche una differenziazione sulla base del tonnellaggio degli aeromobili agevolando ad esempio i maggiori tonnellaggi rispetto ai minori in considerazione anche del fatto che alcuni tempi e costi incidono per unità di aeromobile, indipendentemente dal peso e dalle dimensioni.

Si dovrebbe pertanto arrivare alla determinazione per ogni scalo di una tabella di coefficienti correttivi ( $C_1$ ) da applicarsi in funzione dei tonnellaggi degli aeromobili.

### **2.6 c) Differenziazione tra fasce orarie ( $C_2$ )**

In analogia con quanto praticato in altri aeroporti europei (Londra, Parigi, Francoforte) è opportuno introdurre coefficienti maggiorativi della tariffa base per l'utilizzo delle ore di punta.

E' evidente che la laminazione del traffico in archi giornalieri maggiori implica l'elevazione del livello di efficienza ed il migliore ammortamento dei costi infrastrutturali e dei servizi.

Anche per le ore notturne appare opportuna l'applicazione di coefficienti maggiorativi, in questo caso giustificati da considerazioni legate non a fattori aeroportuali, ma da esigenze di tutela ambientale con specifico riferimento all'inquinamento acustico.

Il coefficiente  $C_2$  dovrebbe, per ogni scalo, essere definito da una tabella articolata per fasce orarie e per tipo di aeromobile in relazione alla loro capacità ed ai requisiti delle motorizzazioni per quanto riguarda l'effetto acustico inquinante.

### **2.6 d) Coefficienti correttivi per livello dei servizi e recupero dei costi ( $C_3$ e $C_4$ )**

Anche in questo caso si tratta di livelli di maggiorazione da determinarsi, anno per anno ed aeroporto per aeroporto, sulla base di standards elevati di servizi offerti a recupero di costi per infrastrutture e servizi direttamente fruibili dal vettore, semprechè i costi reali esposti da Soggetti privati, vengano sottoposti a controllo governativo.

## **2.7 Tariffa di applicazione**

Per quanto esposto ai precedenti punti, la tariffa di applicazione risulta:

$$D^*_n = C_1 \cdot C_2 \cdot C_3 \cdot C_4 \cdot D_n$$

## **2.8 Aeroporti turistici e sociali**

Per gli aeroporti turistici possono proporsi minimi di tariffazione prescindendo dal livello di traffico, in quanto appare evidente che il traffico turistico debba essere incentivato in relazione all'apporto di valuta verso settori economici correlati.

E' da tenere altresì conto dell'opportunità di agevolare ugualmente le tariffe per aeroporti cosiddetti sociali, mantenendo anche questi ai minimi, in quanto, come nel caso delle isole, il mezzo aereo non trova trasporti alternativi accettabili per frequenza e per tempi di percorrenza.

Se la proposta indicata non fosse condivisa, risulta, comunque, necessario dare inizio ad un intervento graduale:

- per allineare i diritti italiani, sia nazionali (e quindi comunitari) che internazionali ai livelli medi europei, come ha disposto la legge dieci anni or sono,
- per unificare, con un criterio razionale, i diritti per voli nazionali con quelli comunitari, perché la frettolosa applicazione *dell'effetto neutro* (media ponderale, riferita ai movimenti, per ogni aeroporto tra diritto nazionale ed internazionale), disposta per arginare la procedura di infrazione promossa dalla Commissione europea nel 2000 determina scompensi gravi per l'economia degli scali maggiori e per la vita di aeroporti minori, in quanto il diritto (nazionale e comunitario) per Treviso, derivante dalla operazione aritmetica, è superiore a quello di Venezia, per Rimini è superiore a quello di Fiumicino, per Grosseto a quello di Malpensa; condizioni inammissibili anche sotto il profilo esclusivamente logico.

Sono necessari interventi di regolazione economica e non formule aritmetiche per superare la procedura di infrazione nei confronti del Governo italiano, che fu promossa nel 2000, dalla Commissione europea **"per abuso di posizione dominante che inducono la Commissione a ritenere discriminatorio il sistema di diritti di approdo applicato negli aeroporti italiani. Tale sistema favorisce, infatti, le compagnie aeree nazionali a danno degli altri vettori senza che tale differenza di trattamento sia giustificata da ragioni obiettive, il che costituisce una misura incompatibile con l'art. 86, paragrafo 1, del trattato in connessione con l'art. 82"**

Poiché la tariffa (**diritto di approdo e partenza**) è un parametro di politica del trasporto, si ritiene necessario sostituire numeri, definiti con un calcolo aritmetico, con valori riferiti, in particolare, al traffico sociale e di sviluppo del territorio servito (**turismo, merci...**).

## 2.9 Confronto tra la situazione nazionale ed europea

Per dare reale dimensione al problema trattato, si rende necessario il confronto tra valori assoluti dei livelli tariffari nazionali e quelli medi europei (**riferiti ai diritti di approdo e partenza ed altre tasse aeroportuali**) per fornire la visione diretta dello scarto esistente tra media europea, valore massimo europeo e valore italiano per traffico domestico (**compreso U.E.**) ed extra U.E. e per diversi tipi di aeromobile.

Si assumono i valori da "IATA AIRPORT CHARGES MANUAL Ed. dicembre 1998 - 1999", integrati con i valori forniti da PRICE WATERHOUSE COOPERS di ottobre 2002.

I dati sono ancora attendibili perché in Italia non sono avvenute variazioni significative e quelle avvenute (**istituzione di nuove tasse poste a carico diretto dell'utente**) non hanno modificato il criterio di definizione dei diritti di approdo e partenza che costituiscono la fonte primaria di regolazione economica che genera ulteriori aspetti anomali di compensazione.

Le modifiche introdotte recentemente in Italia sono state:

- l'unificazione delle tasse di imbarco passeggeri per voli nazionali e comunitari attuata con D.M. 4 agosto 2000,

- l'aumento dei diritti di approdo e partenza per voli nazionali e comunitari, di sosta e di imbarco attuato con D.M. 14 novembre 2000,
- l'attuazione della tassa di sicurezza per il servizio di controllo di sicurezza sul 100 dei bagagli da stiva disposta con D.M. 14 marzo 2003,
- la conservazione della tassa di sicurezza del bagaglio da stiva, quale integrazione dei diritti di imbarco disposta con D.M. 14 marzo 2003.

Queste modifiche hanno, pertanto, introdotto unificazioni tra diritti nazionali e comunitari, introdotto nuove tasse a carico dell'utente ed aumentato i diritti in forma omogenea senza cambiare i criteri posti a base dell'impianto di tariffazione nazionale.

La tabella della pagina seguente, di facile lettura, permette di constatare che gli scarti negativi dei diritti aeroportuali in Italia rispetto all'Europa risultano macroscopici e che la identità dei valori, indicati sia a dicembre 1998 che a giugno 1999, dimostra l'assenza di interventi correttivi.

Per un mix di valori composto da: 70% di aa/mm da 50 tons + 20% di aa/mm di 150 tons + 10% di aa/mm di 350 tons (***cioè per un traffico normale operante nei nostri aeroporti medi***) lo scarto negativo risulta:

- del **161,6%** per traffico domestico
- del **42,2%** per traffico UE
- del **44,0%** per traffico extra UE.

Anche se ha una incidenza molto limitata sul bilancio del gestore è, però, molto significativo il confronto tra diritti di sosta aa/mm tra l'Europa e l'Italia che evidenzia scarti negativi abissali: in Italia la sosta è gratuita per 2 ore (***praticamente tutti i movimenti***) e quando, dopo 2 ore diventa onerosa, la tariffa applicata risulta inferiore a quella europea, per lo stesso velivolo, fino al 223%.

La differenza negativa dei diritti aeroportuali italiani rispetto a quelli europei, mantenuta molto elevata malgrado la legge finanziaria per il 1994 ne avesse disposto l'allineamento progressivo al livello medio europeo, se da un lato agevola la posizione dei vettori nazionali, già in condizioni economiche precarie, dall'altro favorisce tutti i vettori esteri (***europei compresi***) che operano in Italia, senza che i vettori italiani, per un principio di reciprocità, possano usufruire negli aeroporti esteri delle stesse riduzioni.

Questa anomalia produce una perdita riferita a 1.238.235 movimenti (anno 2001) pari a circa 400 milioni di euro, che si risente sia nel bilancio delle Società di gestione sia nel Conto Nazionale Trasporti in forte perdita.

Se è discutibile mantenere molto bassi i diritti aeroportuali italiani per la perdita di valuta dovuta da tutti i vettori esteri, è ancora più criticabile mantenerne costante il livello nei diversi aeroporti della rete e nelle diverse ore del giorno.

**CONFRONTO MEDIA EUROPEA vs ITALIA - RISPETTO AL PRECEDENTE AGGIORNAMENTO**

 Valori espressi in  
EURO (correnti)

			AGG.TO DIC. 98			AGG.TO Giu. 99		
			MEDIA (*)	ITALIA	Δ% Media vs ITALIA	MEDIA (*)	ITALIA	Δ% Media vs ITALIA
<b>LANDING + PAX CHARGE (LF 65%)</b>	DOM	50 Ton	592,5	338,9	<b>74,8%</b>	599,6	338,9	<b>76,9%</b>
		150 Ton	1.524,1	828,7	<b>83,9%</b>	1.537,3	828,7	<b>85,5%</b>
		350 Ton	2.984,1	1.549,8	<b>92,5%</b>	3.000,4	1.549,8	<b>93,6%</b>
		<b>Mix</b>	<b>1018,0</b>	<b>558,0</b>	<b>82,5%</b>	<b>1.027,2</b>	<b>558,0</b>	<b>84,1%</b>
	UE	50 Ton	954,3	754,2	<b>26,5%</b>	956,0	754,2	<b>26,8%</b>
		150 Ton	2.339,6	1.846,3	<b>26,7%</b>	2.340,2	1.846,3	<b>26,8%</b>
		350 Ton	4.427,6	3.458,1	<b>28,0%</b>	4.422,2	3.458,1	<b>27,9%</b>
		<b>Mix</b>	<b>1.587,7</b>	<b>1.243,0</b>	<b>27,0%</b>	<b>1.579,5</b>	<b>1.243,0</b>	<b>27,1%</b>
	Extra UE	50 Ton	985,8	754,2	<b>30,7%</b>	987,5	754,2	<b>30,9%</b>
		150 Ton	2.412,9	1.846,3	<b>30,7%</b>	2.413,6	1.846,3	<b>30,7%</b>
350 Ton		4.555,6	3.458,1	<b>31,7%</b>	4.550,2	3.458,1	<b>31,6%</b>	
<b>Mix</b>		<b>1.628,2</b>	<b>1.243,0</b>	<b>31,0%</b>	<b>1.629,0</b>	<b>1.243,0</b>	<b>31,1%</b>	
<b>LANDING CHARGE</b>	DOM	50 Ton	274,3	103,9	<b>164,0%</b>	275,0	103,9	<b>164,7%</b>
		150 Ton	824,0	311,7	<b>164,3%</b>	823,2	311,7	<b>164,1%</b>
		350 Ton	1.870,3	727,4	<b>157,1%</b>	1.864,3	727,4	<b>156,3%</b>
		<b>Mix</b>	<b>543,8</b>	<b>207,8</b>	<b>161,7%</b>	<b>543,6</b>	<b>207,8</b>	<b>161,6%</b>
	UE	50 Ton	342,2	233,9	<b>46,3%</b>	342,2	233,9	<b>46,3%</b>
		150 Ton	992,9	701,6	<b>41,5%</b>	989,8	701,6	<b>41,1%</b>
		350 Ton	2.285,2	1.637,0	<b>39,6%</b>	2.273,8	1.637,0	<b>38,9%</b>
		<b>Mix</b>	<b>666,6</b>	<b>467,7</b>	<b>42,5%</b>	<b>664,9</b>	<b>467,7</b>	<b>42,2%</b>
	Extra UE	50 Ton	346,4	233,9	<b>48,1%</b>	346,4	233,9	<b>48,1%</b>
		150 Ton	1.006,2	701,6	<b>43,4%</b>	1.003,1	701,6	<b>43,0%</b>
350 Ton		2.317,6	1.637,0	<b>41,6%</b>	2.306,3	1.637,0	<b>40,9%</b>	
<b>Mix</b>		<b>675,5</b>	<b>467,7</b>	<b>44,4%</b>	<b>673,7</b>	<b>467,7</b>	<b>44,0%</b>	
<b>PAX CHARGE</b>	DOM	4,90	3,62	<b>35,4%</b>	4,99	3,62	<b>38,1%</b>	
	UE	9,42	8,01	<b>17,6%</b>	9,44	8,01	<b>18,0%</b>	
	Extra UE	9,84	8,01	<b>22,9%</b>	9,86	8,01	<b>23,2%</b>	
<b>TRANSFER CHARGE</b>	DOM	3,24	-	-	3,28	-	-	
	UE	4,81	-	-	4,82	-	-	
	Extra UE	4,81	-	-	4,82	-	-	
<b>SECURITY CHARGE</b>	DOM	2,70	-	-	2,73	-	-	
	UE	2,51	-	-	2,64	-	-	
	Extra UE	2,88	-	-	3,02	-	-	
<b>PARKING CHARGE 2 Hours</b>	DOM	50 Ton	7,9	-	-	8,2	-	-
		150 Ton	15,7	-	-	16,3	-	-
		350 Ton	30,8	-	-	32,1	-	-
		<b>Mix</b>	<b>11,7</b>	-	-	<b>12,2</b>	-	-
	UE	50 Ton	8,0	-	-	8,4	-	-
		150 Ton	16,1	-	-	16,8	-	-
		350 Ton	32,0	-	-	33,2	-	-
		<b>Mix</b>	<b>14,2</b>	-	-	<b>12,5</b>	-	-
	Extra UE	50 Ton	8,0	-	-	8,4	-	-
		150 Ton	16,1	-	-	16,8	-	-
350 Ton		32,0	-	-	33,2	-	-	
<b>Mix</b>		<b>14,2</b>	-	-	<b>12,5</b>	-	-	
<b>PARKING CHARGE 6 Hours</b>	DOM	50 Ton	42,6	14,0	<b>209,9%</b>	44,4	14,0	<b>216,0%</b>
		150 Ton	98,0	42,1	<b>132,6%</b>	102,4	42,1	<b>143,0%</b>
		350 Ton	208,0	98,3	<b>111,5%</b>	217,6	98,3	<b>121,3%</b>
		<b>Mix</b>	<b>70,2</b>	<b>28,1</b>	<b>149,8%</b>	<b>73,3</b>	<b>28,1</b>	<b>161,0%</b>
	UE	50 Ton	43,5	14,0	<b>209,6%</b>	45,4	14,0	<b>223,1%</b>
		150 Ton	100,5	42,1	<b>138,6%</b>	105,0	42,1	<b>149,2%</b>
		350 Ton	214,1	98,3	<b>117,8%</b>	224,1	98,3	<b>127,9%</b>
		<b>Mix</b>	<b>78,3</b>	<b>28,1</b>	<b>178,7%</b>	<b>75,2</b>	<b>28,1</b>	<b>167,6%</b>
	Extra UE	50 Ton	43,5	14,0	<b>209,6%</b>	45,4	14,0	<b>223,1%</b>
		150 Ton	100,5	42,1	<b>138,6%</b>	105,0	42,1	<b>149,2%</b>
350 Ton		214,1	98,3	<b>117,8%</b>	224,1	98,3	<b>127,9%</b>	
<b>Mix</b>		<b>78,3</b>	<b>28,1</b>	<b>178,7%</b>	<b>75,2</b>	<b>28,1</b>	<b>167,6%</b>	

MEDIA (\*) : Media dei paesi europei considerati (escluso Italia)



**Confronto ricavi totali (escluse tax passeggeri) – L.F. a/m 70%**

AEROPORTI	VALORI IN EURO				CONFRONTO CON MEDIA ITALIANA = 100			
	REGIONAL	50 TON	150 TON	350 TON	REGIONAL	50 TON	150 TON	350 TON
VIENNA	569,61	1.090,05	2.508,85	5.147,70	389 %	258 %	246 %	195 %
BRUSSELLES*	257,58	545,32	1.304,90	1.866,70	176 %	129 %	128 %	71 %
COPENHAGEN	134,40	420,01	1.260,04	2.949,10	92 %	100 %	123 %	111 %
HELSINKI	79,01	303,40	1.085,40	2.649,40	54 %	72 %	106 %	100 %
PARIGI CDG	132,67	206,52	893,04	2.266,09	91 %	49 %	88 %	86 %
PARIGI ORLY	132,67	206,52	893,04	2.666,09	91 %	49 %	88 %	86 %
DUSSELDORF	458,94	1.372,82	1.477,12	2.670,22	314 %	325 %	145 %	101 %
FRANCOFORTE	265,69	883,22	1.552,28	3.173,77	182 %	209 %	152 %	120 %
MONACO	332,20	1.074,50	1.811,60	3.657,50	227 %	255 %	178 %	139 %
ATENE	254,73	913,73	2.251,01	3.384,33	174 %	216 %	221 %	128 %
DUBLINO (peak)	101,58	340,09	974,94	2.244,64	69 %	81 %	96 %	85 %
DUBLINO (off-peak)	44,46	131,86	350,25	787,02	30 %	31 %	34 %	30 %
<b>Media Dublino</b>	<b>73,03</b>	<b>235,97</b>	<b>662,59</b>	<b>1.515,83</b>	<b>50 %</b>	<b>56 %</b>	<b>65 %</b>	<b>575 %</b>
AMSTERDAM	176,00	615,00	1.740,20	3.775,00	120 %	146 %	171 %	143 %
LISBONA	174,10	660,66	1.652,77	2.964,86	119 %	157 %	162 %	112 %
MADRID BARAJAS	99,12	419,79	997,39	2.235,79	68 %	99 %	98 %	85 %
STOCCOLMA Arlanda	113,72	436,45	1.422,63	3.215,70	78 %	103 %	139 %	122 %
LONDRA Gatwick (peak)	591,15	602,30	635,08	700,66	404 %	143 %	62 %	27 %
LONDRA Gatwick (off-peak)	164,92	225,25	258,03	323,61	113 %	53 %	25 %	12 %
<b>Media Londra Gatwick</b>	<b>378,03</b>	<b>413,77</b>	<b>446,56</b>	<b>512,13</b>	<b>258 %</b>	<b>98 %</b>	<b>44 %</b>	<b>19 %</b>
LONDRA Heathrow (peak)	790,47	802,95	839,67	913,11	540 %	190 %	82 %	35 %
LONDRA Heathrow (off-peak)	347,84	589,84	626,56	700,00	238 %	140 %	61 %	27 %
<b>Media Londra Heathrow</b>	<b>569,15</b>	<b>696,39</b>	<b>733,11</b>	<b>806,56</b>	<b>389 %</b>	<b>165 %</b>	<b>72 %</b>	<b>31 %</b>
MANCHESTER * (summer)	338,26	1.074,34	2.887,49	4.679,96	231 %	255 %	283 %	177 %
MANCHESTER * (winter)	338,26	1.074,34	2.887,49	4.679,96	231 %	255 %	283 %	177 %
MEDIA EUROPEA	252,16	642,69	1.421,11	2.762,65	172 %	152 %	139 %	105 %
MEDIA ITALIANA **	146,32	422,05	1.020,47	2.640,74	100 %	100 %	100 %	100 %

\* Le tasse di atterraggio qui includono il servizio Terminal Navigation

\*\* Campione di 7 aeroporti (Milano, Roma, Torino, Palermo, Bergamo, Bologna, Olbia)

Confronto tra ricavi totali nazionali ed europei – L.F. a/m 70%

AEROPORTI	VALORI IN EURO				CONFRONTO CON MEDIA ITALIANA = 100			
	REGIONAL	50 TON	150 TON	350 TON	REGIONAL	50 TON	150 TON	350 TON
VIENNA	878,17	1.861,45	4.205,93	7.847,60	296 %	233 %	227 %	168 %
BRUSSELLES*	618,50	1.447,62	3.289,96	5.024,75	208 %	181 %	178 %	108 %
COPENHAGEN	475,15	1.271,89	3.134,17	5.921,66	160 %	159 %	169 %	127 %
HELSINKI	389,81	1.080,40	2.794,80	5.368,90	131 %	135 %	151 %	115 %
PARIGI CDG	324,75	686,72	1.949,48	3.946,79	109 %	86 %	105 %	85 %
PARIGI ORLY	324,75	686,72	1.949,48	3.946,79	109 %	86 %	105 %	85 %
DUSSELDORF	693,73	1.959,78	2.768,44	4.724,59	233 %	245 %	150 %	111 %
FRANCOFORTE	628,29	1.789,72	3.546,58	6.346,52	211 %	224 %	192 %	136 %
MONACO	569,36	1.667,40	3.115,98	5.732,65	192 %	209 %	168 %	123 %
ATENE	543,13	1.634,73	3.837,21	5.907,83	183 %	205 %	207 %	127 %
DUBLINO (peak)	358,61	982,68	2.388,65	4.493,72	121 %	123 %	129 %	96 %
DUBLINO (off-peak)	301,50	774,45	1.763,96	3.036,11	101 %	97 %	95 %	65 %
<b>Media Dublino</b>	<b>330,06</b>	<b>878,57</b>	<b>2.076,30</b>	<b>3.764,91</b>	<b>111 %</b>	<b>110 %</b>	<b>112 %</b>	<b>81 %</b>
AMSTERDAM	480,92	1.377,30	3.417,26	6.433,05	162 %	172 %	185 %	138 %
LISBONA	430,24	1.301,01	3.061,55	5.206,10	145 %	163 %	165 %	112 %
MADRID BARAJAS	203,28	680,19	1.570,27	3.147,19	68 %	85 %	85 %	68 %
STOCCOLMA Arlanda	410,89	1.179,39	3.057,09	5.815,98	138 %	148 %	165 %	125 %
LONDRA Gatwick (peak)	819,28	1.344,75	2.268,49	3.299,26	276 %	168 %	123 %	71 %
LONDRA Gatwick (off-peak)	393,05	967,70	1.891,44	2.922,21	132 %	121 %	102 %	63 %
<b>Media Londra Gatwick</b>	<b>606,16</b>	<b>1.156,23</b>	<b>2.079,97</b>	<b>3.110,74</b>	<b>204 %</b>	<b>145 %</b>	<b>112 %</b>	<b>67 %</b>
LONDRA Heathrow (peak)	1.073,68	1.683,11	2.776,03	3.993,69	361 %	211 %	150 %	86 %
LONDRA Heathrow (off-peak)	631,06	1.470,00	2.562,92	3.780,57	212 %	184 %	139 %	81 %
<b>Media Londra Heathrow</b>	<b>852,37</b>	<b>1.576,56</b>	<b>2.669,48</b>	<b>3.887,13</b>	<b>287 %</b>	<b>197 %</b>	<b>144 %</b>	<b>83 %</b>
MANCHESTER * (summer)	709,61	2.002,70	4.929,89	7.929,22	239 %	251 %	266 %	170 %
MANCHESTER * (winter)	558,59	1.625,16	4.099,30	6.607,83	188 %	203 %	222 %	142 %
<b>Media Manchester</b>	<b>634,10</b>	<b>1.813,93</b>	<b>4.514,59</b>	<b>7.268,52</b>	<b>213 %</b>	<b>227 %</b>	<b>244 %</b>	<b>156 %</b>
MEDIA EUROPEA	521,87	1.336,09	2.946,59	5.189,54	176 %	167 %	159 %	111 %
MEDIA ITALIANA **	297,13	799,07	1.849,90	4.561,99	100 %	100 %	100 %	100 %

\* Le tasse di atterraggio qui includono il servizio Terminal Navigation

\*\* Campione di 7 aeroporti (Milano, Roma, Torino, Palermo, Bergamo, Bologna, Olbia)

E' questo il caso unico in Europa ove, i diritti aeroportuali sono stati differenziati:

- **nei diversi aeroporti della rete,**
- **nei diversi aeroporti di un sistema (Londra, Parigi...),**
- **nelle diverse fasce orarie (ore di punta),**
- **per le diverse capacità degli aa/mm che frequentano un sistema aeroportuale per distribuire il traffico in termini razionali,**
- ...

In definitiva nei Paesi europei l'uso razionale dei diritti risulta uno degli strumenti governativi di politica del trasporto aereo; i risultati conseguiti ne dimostrano l'efficacia.

La differenziazione dei diritti aeroportuali produce effetti positivi su molti parametri del sistema di trasporto aereo: **capacità del sistema, razionalità negli investimenti, fenomeni di saturazione del traffico, ritardi operativi, concorrenza con aeroporti simili confinanti di Paesi esteri, distribuzione del traffico nei sistemi aeroportuali sia per voli che per macchine, collocazione e valorizzazione di aeroporti della rete per determinati tipi di traffico (regolare, a domanda, charter, merci), istituzione di nuove linee,...**

Mi limito ad una esposizione sommaria perché il problema richiederebbe, per la sua entità ed importanza uno studio dedicato.

Risulta evidente che se i diritti sono identici in tutti gli aeroporti della rete (**dotati di servizi diversi**) ed in tutte le fasce orarie (**aventi interesse commerciale diverso**) il vettore, che ne deve sostenere l'onere, è orientato a frequentare gli aeroporti che dispongono dei servizi più completi e nelle fasce orarie più appetibili sotto il profilo commerciale.

Questo motivo determina una congestione di traffico (**su aeroporti principali**) non sempre dovuta alla scarsa capacità delle infrastrutture, ma al loro uso.

Occorre domandarsi perché aeroporti europei ed italiani equivalenti, che dispongono di analoghe infrastrutture, debbono essere coordinati (**soggetti alle regole di assegnazione degli slots**) per livelli medi di traffico, molto diversi (**più bassi in Italia rispetto all'Europa**); a me sembra che siano le condizioni di saturazione nelle ore di punta a determinare queste necessità, senza incidere molto sul traffico medio giornaliero.

Per spalmare il traffico nell'intera giornata, aumentando così la capacità media dell'aeroporto (**e quindi l'economia di gestione**) evitando fenomeni di congestione, in tutti i principali aeroporti europei (**non solo quello di Heathrow, ma anche Gatwick, Manchester....**) sono state introdotte tariffe per le "**ore di punta**", con valori anche doppi rispetto a quelli normali.

Nell'aeroporto di Helsinki, addirittura, la tariffa di punta è stata differenziata nelle ore e nei giorni della settimana: da lunedì a venerdì 07.00 - 9.30 e 15.00 - 20.00 e sabato 15.00 - 20.00, in tutti gli altri periodo la tariffa è pari alla metà.

Ridurre la congestione del traffico nelle ore del mattino (7.00 - 9.00) significa ridurre i ritardi dei voli durante tutta la giornata, perché il ritardo accumulato nelle prime ore di operazione si ripercuote su tutto l'operativo e tende a crescere nelle ore successive.

La distribuzione più razionale del traffico favorisce e rende più economico l'uso delle infrastrutture; incide pertanto sui costi di costruzione e di gestione. Oltre che economici ed operativi (**accessibilità, capacità, qualità e sicurezza del servizio**) gli effetti sono anche politici perché la differenziazione delle tariffe nei vari aeroporti permette:

- di specializzare alcuni aeroporti per traffico charter e merci limitando i diritti rispetto ad altri aeroporti da destinare essenzialmente al traffico commerciale,
- di scoraggiare l'uso di velivoli executive (**che impegnano i servizi di assistenza al volo come un velivolo di massima capacità**) su determinati aeroporti,
- di favorire la istituzione di nuove linee riducendo drasticamente, per un periodo iniziale, i diritti al fine di consentire al vettore di recuperare parte delle spese di primo impianto.

In Europa le tabelle dei diritti aeroportuali, differenziati per aeroporto, sono composte, per ogni aeroporto di più pagine (**per Parigi 4 pagine pubblicate dalla IATA – Airport Charges Manual - Feb. 1999**); in Italia, invece, basta una cifra, applicabile a tutti gli aeroporti; questa espressione racchiude l'entità del problema che dovrebbe essere risolto per aumentare la capacità riducendo fenomeni di congestione degli scali con maggior traffico (**almeno Roma e Milano**).

Lo stesso trattamento di contenimento delle tariffe non viene, però, riservato all'utente perché i diritti di imbarco e le ulteriori tasse poste a suo carico continuano a lievitare, anche se il loro livello era già più vicino ai livelli europei e, lievitando in termini non percentuali sul biglietto, finiranno, per le tratte più brevi, a superare il costo del biglietto stesso.

L'anomalia contenute in queste condizioni emerge nei ricavi del gestore perché il rapporto tra i ricavi per diritti di imbarco e diritti di approdo e partenza è pari a circa 2 nei maggiori aeroporti e 2,5 nei piccoli, ciò significa che i passeggeri per partire, contribuiscono direttamente al bilancio della gestione per il doppio rispetto al vettore per atterrare, senza ritrovare questo diretto contributo finanziano in infrastrutture poste a loro disposizione.

Il flusso economico derivante dai diritti di imbarco (**che oggi dovrebbe superare i 250 milioni di euro annui**) non è destinato, con una contabilità separata, agli investimenti ma rientra nel complessivo bilancio di gestione.

Questo specifico aspetto merita attenzione; l'onere diretto posto a carico dell'utente che si somma al costo del biglietto corrisposto al vettore, dovrebbe, almeno, alimentare un preciso centro di spesa nel quale il rispetto della sicurezza dovrebbe avere posizione prevalente.

Le notevoli limitazioni di poste di bilancio per diritti di approdo e partenza si ripercuotono su tutta la struttura dei ricavi del gestore che, ovviamente, deve ricercare compensazioni dilatando altre entrate per coprire le spese ed assicurare il proprio equilibrio economico.

E' utile, a tal fine, analizzare il confronto tra le strutture complessive dei ricavi medi europei e nazionali, illustrati nei diagrammi circolari, forniti nelle pagine seguenti (**Tavole n. 1 e n. 2**) che consente di constatare:

- che il ricavo delle tasse di approdo e partenza incide in Italia per il 9% contro il 23% in Europa,
- che il ricavo delle tariffe di handling incide nel bilancio del gestore nazionale per il 50% contro l'8% in Europa,
- che il ricavo delle attività non aeronautiche incide in Italia per il 18% contro il 44% in Europa,

- che il ricavo complessivo derivante da attività aeronautiche incide in Italia per il 74% contro il 56% in Europa.

I dati riportati nei diagrammi, come già in precedenza indicato, si riferiscono al 1999, il confronto in termini percentuali rimane, però attendibile, anzi oggi dovrebbe fornire un risultato peggiore perché, nel frattempo, sono state disposte tasse poste a carico dell'utente che hanno incrementato il settore "**imbarco passeggeri**", riducendo gli altri settori del diagramma.

L'analisi dei valori consente di affermare:

- che la Società di gestione in Italia trae il 50% del proprio bilancio dai servizi di handling (**con punte del 60% per alcuni aeroporti come Genova**), contro l'8% della media europea, ove operano aeroporti come Copenhagen, Amsterdam e Ginevra per i quali tale ricavo è nullo,
- che tale fonte finanziaria, vitale per il gestore, produce, però, utili ridotti a causa degli elevati costi di produzione dei servizi basati essenzialmente sul personale,
- che l'importanza del ricavo, vitale per il gestore, ostacola l'applicazione della direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità,
- che la concentrazione della Società di gestione in servizi commerciali (**pulizia velivoli, trasporto bagagli...**) che non richiedono cultura aeronautica distoglie la Società stessa da attività aeronautiche vere che hanno ricaduta diretta su aspetti operativi, relativi anche alla sicurezza del volo.

La situazione diviene ancora più preoccupante se si esamina la **tavola n. 3** che riporta i ricavi delle tasse di approdo e partenza, e dei servizi di handling riferiti all'unità di prodotto trattato (WLU : Work Load Unit).

Si nota allora:

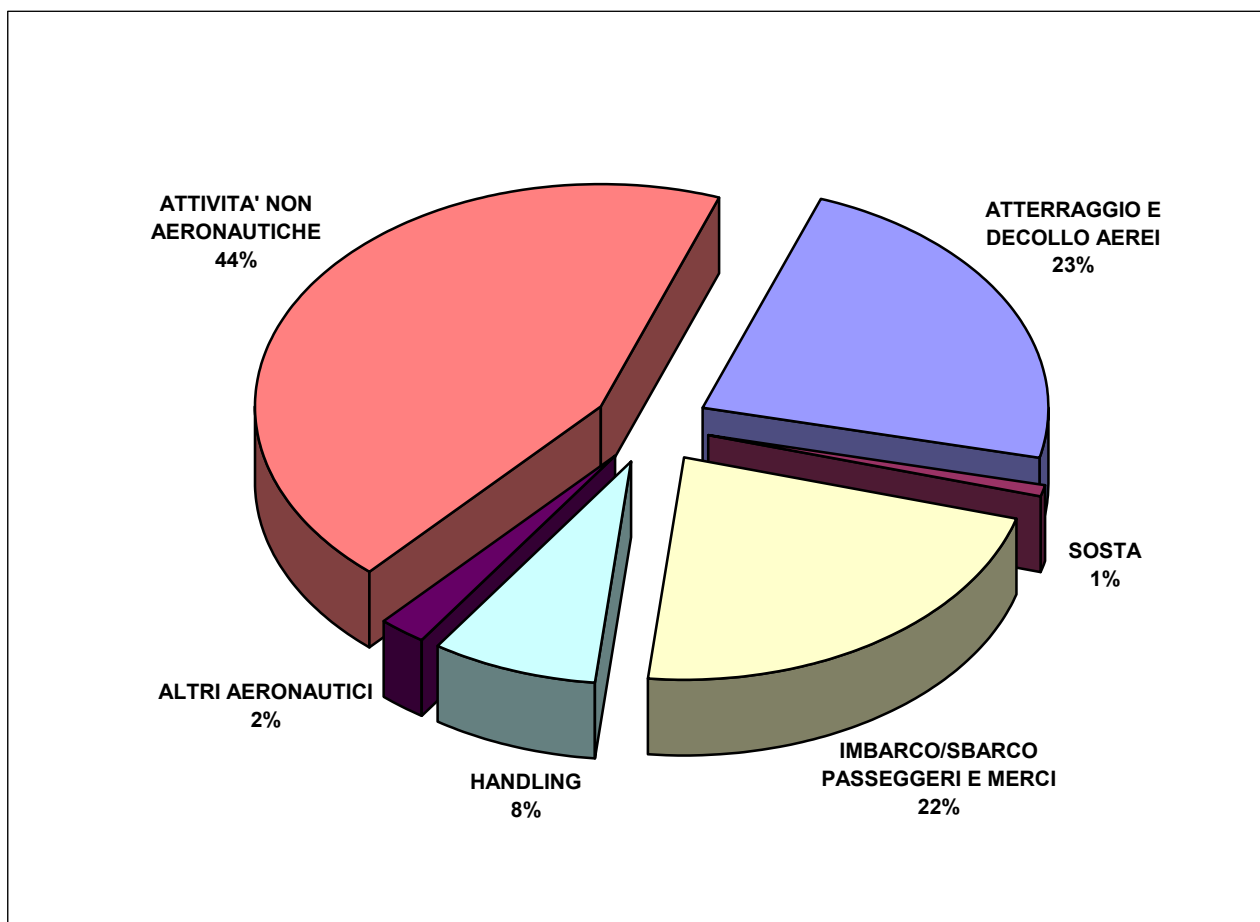
- che ad Amsterdam i diritti di approdo e partenza incidono per il 63% sull'unità di prodotto, mentre a Fiumicino per il 14%,
- che al contrario il servizio di handling ha incidenza nulla (**perché totalmente liberalizzato**) ad Amsterdam ed il 69% a Fiumicino,
- che, pertanto, l'incidenza sul WLU delle due attività è praticamente ribaltata nei due aeroporti,
- che, cioè, come indicato in premessa, la regolazione economica della gestione si basa in Italia su criteri opposti rispetto a quelli europei,
- che, pur partendo da una entità molto ridotta (**rispetto all'Europa**) dei diritti di approdo e partenza si arriva ad un valore assoluto per unità di prodotto reso (WLU) superiore a quello di altri aeroporti europei: 25.000 lire/WLU in aeroporti italiani contro 12.000 lire/WLU in aeroporti come Amsterdam, Copenhagen e Ginevra.

**TAVOLA 1**

**STRUTTURA DEI RICAVI – MEDIA EUROPEA**

VALORI EUROPEI (esclusi aeroporti italiani)

ATTERRAGGIO E DECOLLO AEREI	23 %	
SOSTA	1 %	
IMBARCO/SBARCO PASSEGGERI E MERCI	22 %	
HANDLING	8 %	
ALTRI AERONAUTICI	2 %	56 %
<hr/>		
ATTIVITÀ NON AERONAUTICHE	44 %	44 %
<hr/>		
	100 %	



**TAVOLA 2**

**STRUTTURA DEI RICAVI – MEDIA ITALIANA**

**VALORI ITALIANI (gestioni totali)**

ATTERRAGGIO E DECOLLO AEREI	9 %	
SOSTA	0 %	
IMBARCO/SBARCO PASSEGGERI E MERCI	14 %	
HANDLING	50 %	
ALTRI AERONAUTICI	1 %	74 %
<hr/>		
ATTIVITÀ NON AERONAUTICHE	26 %	26 %
<hr/>		
	100 %	

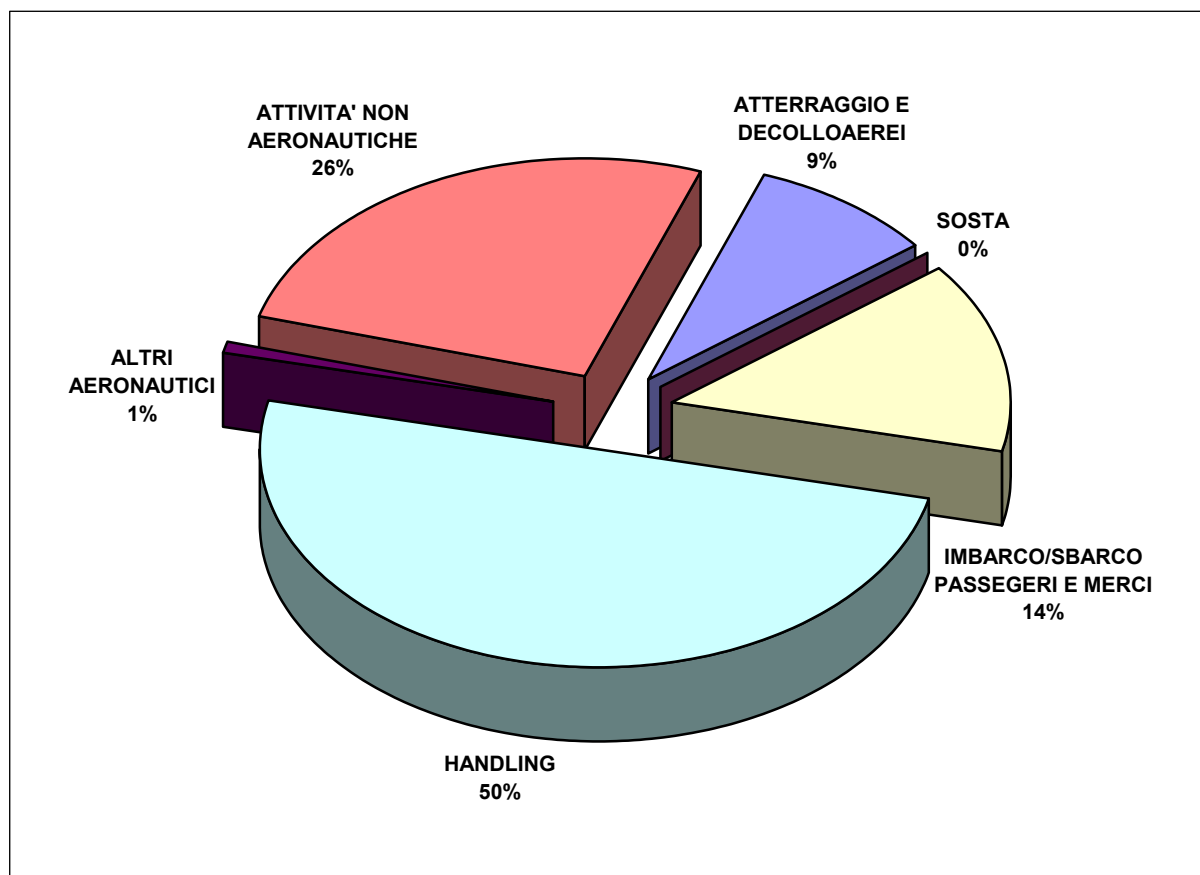


TAVOLA 3

DISTRIBUZIONE DEI RICAVI AERONAUTICI

WLU	APPR.PART.SOSTA			PASSEGGERI			HANDLING			ALTRI			TOTALERICAVIAERON.			
	mil. di £	£/wlu	%	mil. di £	£/wlu	%	mil. di £	£/wlu	%	mil. di £	£/wlu	%	mil. di £	£/wlu	%	
<b>FRANCOFORTE</b>	52,43	479.429	9.144	<b>30%</b>	239.715	4.572	<b>15%</b>	886.944	16.917	<b>55%</b>	-	-	0%	1.606.068	<b>30.633</b>	100%
<b>AMSTERDAM</b>	38,53	244.953	6.357	<b>63%</b>	142.890	3.709	<b>37%</b>	-	-	0%	-	-	0%	387.843	<b>10.066</b>	100%
<b>FIUMICINO</b>	22,70	<b>77.961</b>	3.434	14%	<b>103.416</b>	4.556	19%	<b>364.617</b>	16.062	67%	<b>885</b>	39	0%	<b>546.879</b>	24.092	100%
<b>COPENAHGEN</b>	15,85	90.505	5.716	<b>49%</b>	93.841	5.921	<b>51%</b>	-	-	0%	-	-	0%	184.446	<b>11.637</b>	100%
<b>DUSSELDORF</b>	15,05	131.343	8.727	<b>35%</b>	42.030	2.739	<b>11%</b>	183.880	12.218	<b>49%</b>	15.761	1.047	<b>4%</b>	373.014	<b>24.785</b>	100%
<b>LINATE</b>	12,70	<b>35.206</b>	2.772	10%	<b>69.547</b>	5.476	20%	<b>243.005</b>	19.134	68%	<b>8.334</b>	656	2%	<b>356.092</b>	28.039	100%
<b>GINEVRA</b>	6,91	37.131	5.373	<b>41%</b>	48.270	6.986	<b>53%</b>	-	-	0%	5.570	806	6%	90.970	<b>13.165</b>	100%
<b>VENEZIA</b>	2,80	<b>7.094</b>	2.534	10%	<b>15.502</b>	5.536	21%	<b>46.038</b>	17.156	66%	<b>1.942</b>	694	3%	<b>72.576</b>	25.920	100%
<b>TORINO</b>	2,60	<b>6.940</b>	2.669	11%	<b>11.260</b>	4.331	17%	<b>45.394</b>	17.459	70%	<b>1.212</b>	466	2%	<b>64.806</b>	24.925	100%
<b>GENOVA</b>	0,92	<b>1.863</b>	2.025	8%	<b>3.739</b>	4.064	16%	<b>17.591</b>	19.121	75%	<b>236</b>	257	1%	<b>23.429</b>	25.466	100%
<b>BERGAMO</b>	0,83	<b>4.029</b>	4.854	20%	<b>3.856</b>	4.646	19%	<b>12.474</b>	15.029	61%	<b>112</b>	135	1%	<b>20.471</b>	24.664	100%
<b>CIAMPINO</b>	0,81	<b>3.681</b>	4.544	12%	<b>5.706</b>	7.044	19%	<b>20.663</b>	25.510	69%	<b>12</b>	15	0%	<b>30.062</b>	37.114	100%

DATI: BILANCI 1996 & "The economic performance of european airports" – Cranfield 1995



La Società, per compensare la riduzione di uno dei ricavi principali, deve trovare altre fonti per garantire il proprio equilibrio economico.

Il caso più eclatante si verifica nella imposizione di royalty: tassa versata dal vettore al gestore dopo aver corrisposto (**per il caso del carburante**) alla Società erogatrice il prezzo del carburante fornito.

L'Institut du Transport Aérien di Parigi (Volume 44 edizione 97/1) fornisce per la tassa carburante i seguenti dati: (**valori espressi in ECU - valore 1996 pari a £. 1958,96**)

	<b>B 737-500</b>	<b>A300-B2</b>	<b>B 747 - 400</b>
- Fiumicino	<b>512</b>	<b>1.510</b>	<b>5.120</b>
- Londra Heathrow	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
- Parigi C. de Gaulle	<b>26</b>	<b>76</b>	<b>257</b>
- Madrid	<b>22</b>	<b>65</b>	<b>220</b>
- Francoforte	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Anche per tutelare l'immagine del Paese, sembra necessario eliminare l'applicazione di questi criteri che forniscono al gestore un contributo per la propria regolazione economica.

Per valutare lo stato di debolezza finanziaria in cui versa il gestore, occorre rilevare che in Italia il costo complessivo dell'unità di prodotto reso (WLU) è normalmente superiore a quello medio europeo, pur essendo le Società di gestioni (**fornitrici in larga misura di tale prodotto**), esonerate da rilevanti oneri finanziari (**rimasti allo Stato**) assunti in Europa dal gestore aeroportuale.

Negli aeroporti europei grandi e medi, come ad esempio, Parigi, Londra, Copenhagen o Dusseldorf il finanziamento per la realizzazione delle infrastrutture ed impianti aeroportuali è a carico delle Società che garantiscono anche il servizio antincendio, di polizia e di sicurezza; in Italia, invece, questi oneri non hanno mai gravato sui bilanci delle Società di gestione.

Ancora più eloquente è questo ulteriore confronto:

- Parigi (C.d.G.) sostiene l'onere per:
  - la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti del sistema di Parigi e 13 aeroporti della Regione,
  - la fornitura dei servizi aeroportuali tra cui quello antincendio,
  - il 14% di costo capitale o di prestito per i propri investimenti,

producendo (anno 1999) l'utile del 6%,

- Amsterdam, Copenhagen e Bruxelles garantiscono l'autofinanziamento per infrastrutture e servizi, sostengono un onere di costo capitale, (24% Amsterdam, 23% Copenhagen e 22% Bruxelles) e producono un utile di gestione (22% Amsterdam, 24% Copenhagen e 15% Bruxelles),
- Fiumicino (ed altri aeroporti italiani) non ha assunto il costo di servizi resi dallo Stato (in particolare antincendio), ha usufruito di notevoli finanziamenti pubblici affidati con leggi speciali e fondi ordinar!, con un conseguente ridotto costo di capitale (6%), ed ha prodotto un utile (anno 1999) del 6%, utile che, però, si trasforma in perdita del 14% se si riportano i costi di capitale a quelli medi

europei, ed arriva ad una perdita di circa il 20% se si considerano anche i costi dei servizi resi da gestori europei.

Quando si parla di autofinanziamento garantito dalle Società di gestione europee per l'ammodernamento e l'ampliamento delle proprie infrastrutture aeroportuali non si fa riferimento ad importi limitati come quelli esposti da gestori aeroportuali italiani, per altro essenzialmente dedicati a strutture commerciali e non operative, ma a flussi finanziari consistenti che trovano tangibile constatazione nella osservazione di entità aeroportuali come Parigi o Amsterdam che mi accingo ad illustrare.

La sfida principale a cui gli Aeroporti di Parigi hanno fatto fronte è stata quella di finanziare i propri investimenti per soddisfare le esigenze future.

L'AdP ha creato gli spazi per provvedere all'espansione del traffico aereo e per migliorare le sue installazioni già esistenti. Per questo ha eseguito un piano di sviluppo con una spesa di 11.000 milioni di franchi (circa 3.300 miliardi di lire) in un periodo di 5 anni dal 1988 al 1993.

In tre anni il piano ha portato ad un raddoppio degli investimenti da 912 milioni di franchi (circa 280 miliardi di lire) nel 1988 a 1.798 milioni di franchi (circa 550 miliardi di lire) nel 1991 ed un ulteriore raddoppio nel 1992 (960 miliardi di lire).

Nel 1991 più della metà degli investimenti (997 milioni di franchi - circa 300 miliardi di lire) fu assegnata all'aeroporto Charles de Gaulle, un quarto (481 milioni di franchi - circa 150 miliardi di lire) a Orly e 320 milioni di franchi (circa 96 miliardi di lire) ad altri aeroporti e operazioni congiunte.

Con il servizio del debito di 394 milioni di franchi (circa 120 miliardi di lire) aggiunto agli investimenti fisici, la spesa di conto capitale totale per il 1991 ammontò a 2.200 milioni di franchi (circa 660 miliardi di lire).

Circa la metà di questa spesa in conto capitale era auto finanziata, e la restante parte acquisita attraverso prestiti durato tutto l'anno.

Gli investimenti auto finanziati dalla Società di gestione dell'aeroporto di Amsterdam negli anni 1985 - 1989, destinati essenzialmente a sistemi operativi, hanno raggiunto l'ammontare complessivo di 1.016 miliardi di lire italiane, identico all'importo finanziato dallo Stato con legge 449/1985 e successive integrazioni nello stesso periodo per l'aeroporto di Fiumicino (1100 miliardi) e Malpensa (960 miliardi) senza alcun contributo dei rispettivi gestori.

Le opere realizzate in proprio dal gestore europeo hanno mostrato la propria utilità negli anni successivi nei quali il traffico è passato da 20 milioni di passeggeri circa a 40 milioni per il solo aeroporto di Amsterdam.

***Quando si parla di una diversa condizione in ampiezza e qualità degli aeroporti europei rispetto a quelli nazionali non si può non ricordare che in Europa operano soggetti che realizzano opere traendo dalla loro gestione il recupero del capitale investito ed in Italia operano soggetti che gestiscono strutture finanziate dallo Stato ed a stento recuperano dalla loro gestione la copertura dei costi sostenuti per gestirle.***

Vediamo di individuare le cause di queste condizioni economiche totalmente diverse tra gli aeroporti italiani e quelli europei.

Sbaglia a mio avviso, il gestore a mantenere la gestione del servizio di handling ostacolando anche la liberalizzazione di tali servizi, definita dalla direttiva 97/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, perché se è vero che l'handling costituisce la principale fonte del suo ricavo non garantisce un corrispondente livello di utile, essendo reso essenzialmente con elevati oneri di personale.

Se altri aeroporti europei hanno ceduto, pressoché totalmente, questo servizio, ci sarà una ragione: quasi certamente è il contenimento dei costi quando il servizio è reso da una struttura molto più snella che può ridurre drasticamente le spese generali che gravano sul gestore.

La conferma viene da una indagine condotta su 19 aeroporti principali europei al fine di accertarne i costi gestionali ed i relativi rendimenti, che rivela che gli aeroporti italiani sono costantemente agli ultimi posti.

L'indagine compiuta è pubblicata su "The airport business" Rigas Doganis ed. 1992 e si riferisce alla situazione dell'anno 1989, ma la situazione è rimasta pressoché inalterata.

Particolarmente significativa appare la tabella dalla quale risulta che il costo del lavoro aeroportuale, è per gli aeroporti italiani, superiore di circa il 130% rispetto alla media europea, mentre le unità passeggero convenzionale per impiegato aeroportuale sono inferiori di oltre il 150%.

Conclusivamente è esposto il rapporto profitti/perdite per passeggero ove, a fronte di una media europea di 1,61, quindi con ricavo netto, per gli aeroporti italiani assume il valore di circa 0,3 quindi con una sostanziale perdita.

I valori assoluti riferiti a questa indagine destano serie preoccupazioni in quanto:

- al costo del lavoro medio europeo per WLU pari a 3,29 sterline (valori 1989) corrispondeva un costo italiano di 7,70 sterline,
- alla produttività media europea (WLU/addetti) di 7,70 corrispondeva un valore di 2,90 a Linate e 3,0 a Fiumicino,
- al prodotto economico medio reso in Europa (sterline 52.000 per addetto) corrispondeva un valore di 32.800 a Fiumicino,
- al costo medio totale per unità di prodotto reso in Europa, pari a 7,05 sterline, corrispondevano 11,39 sterline negli aeroporti italiani e veniva precisato che i costi più elevati si riscontravano negli aeroporti più impegnati in attività di handling e che diminuivano con la riduzione di tale impegno,
- alla redditività media europea di 1,26 corrispondeva una redditività di 1,03 a Fiumicino e di 1,02 a Linate, precisando nella nota esplicitiva: aeroporti con maggior diretto coinvolgimento in attività di handling.

Anche un'altra considerazione consente di confermare la correttezza delle scelte adottate in Europa e la attendibilità dell'analisi.

Sul bilancio complessivo il costo di personale in Europa si è ridotto dal 43% al 37% negli anni 1983-1993.

Preciso che la riduzione percentuale del costo del personale sul bilancio non significa perdita di occupazione; al contrario ha portato un incremento del personale sia perché è aumentata la produzione con l'incremento di competitività, sia perché i servizi non sono stati soppressi, ma, sempre resi da organismi con maggiore economia di gestione.

Alla ridotta competitività del mercato aeronautico nazionale contribuisce anche il costo del lavoro del settore, che in Italia è superiore rispetto all'Europa.

Più precisamente posto pari a 100 il valore massimo del costo del lavoro (Svizzera), la media europea si attestava nel 1994 a 72, l'Italia ad 84 (+16 rispetto alla media europea), la Scandinavia a 87, la Germania ad 86, la Francia ad 82, la Spagna a 76 con il valore minimo in Portogallo pari a 49 (Fonte ICAO 1994).

Se si considera che il costo del lavoro nel settore commerciale in tutti i Paesi europei (compresa l'Italia) è molto più ridotto rispetto a quello aeronautico: l'indice europeo scende da 72 a 57, l'indice in Italia scende da 84 a 63 (+10 rispetto alla

media europea), in Scandinavia da 87 a 70, in Germania da 86 a 63, in Francia da 82 a 67, in Spagna da 76 a 53, con l'indice minimo in Portogallo che scende da 49 a 18 (Fonte OECD Economic del 1994), si deve suggerire, almeno, che le attività commerciali, facenti parte di servizi, denominati aeronautici solo perché gestiti in aeroporto, vengano disciplinate con l'applicazione del costo del lavoro vigente in Italia per attività commerciali, se si vuole dare un contributo al recupero di una situazione che tende a peggiorare.

Il confronto dei costi gestionali e della relativa produttività è stato, a ragione, riportato ai valori forniti su "The Airport Business" riferiti al 1989, perché è così possibile verificarne le variazioni registrate nel tempo.

La tabella di raffronto, riportata nella pagina seguente, relativa al benchmarking europeo (ottobre 2002) prodotta da Price WaterHouse Coopers mostra, purtroppo, che variazioni significative di produttività, a favore della situazione nazionale, non sono intervenute, venendo così confermata la necessità di interventi per agevolare la produzione.

Si legge, infatti, che:

- la produttività operativa (**WLU per addetto**) media italiana (**calcolata su un campione di 7 aeroporti**) risulta pari a 9641,28 WLU contro un valore medio europeo di 17674,08 WLU ed un valore massimo di 28.565,50 WLU ad Amsterdam,
- la produttività economica (**ricavo per addetto**) media italiana risulta pari a 127.671,57 euro contro un valore medio europeo di 221.006,49 euro ed un valore massimo di 280,533,47 euro ad Amsterdam.

Non si può esaurire l'argomento, senza parlare dei canoni di concessione che il gestore deve corrispondere allo Stato, perché anche questo onere, posto a carico del gestore, richiede una precisazione relativa al criterio con cui è stato determinato.

Il canone di concessione già dovuto (**dai gestori parziali a norma dell'art. 39 del C.d.N. approvato con R.D. 30.03.1942 n. 327**), ma non corrisposto, fu stabilito dall'art. 5 del 28.6.1995 n. 251 convertito con modificazioni dalla legge 3.8.1995 n. 351 e successive modificazioni.

La legge ha definito anche i parametri da porre a base della determinazione del canone tra i quali: traffico per passeggeri e merci.

Per la determinazione dei canoni, prima della legge 351/1995 era stato costituito un Gruppo di lavoro (Finanze - Trasporti) con decreto dirigenziale n. 52183 del 17.5.1994 che fornì uno studio completo e dettagliato dopo alcuni mesi di lavoro.

Nello studio sono stati definiti i seguenti criteri fondamentali:

- proporzionalità del canone al WLU (work - load - unit) cioè ai passeggeri e merci,
- coefficienti riduttivi variabili tra 0,12 e 0,60 per WLU < 1 milione per non penalizzare (anzi favorire) la crescita di aeroporti con traffico inferiore ad 1 milione di passeggeri, dotati di scarse risorse finanziarie,
- coefficiente maggiorativo per WLU < 3.000.000, mantenuto costante oltre i 3 milioni di passeggeri per non penalizzare gli investimenti necessari nei grandi aeroporti.

Fu, pertanto, fornito un saggio di politica economica; però stranamente lo studio molto dettagliato fu accantonato e con decreto interministeriale 22.12.1998 fu definito un canone, quota percentuale dei ricavi aeronautici.

Questo criterio premia le gestioni meno efficienti e penalizza quelle più efficienti se il canone è posto come aliquota percentuale del proprio ricavo e non definito sul prodotto trattato.

Le conclusioni a cui è pervenuto il Gruppo di lavoro, approvate dalle due Amministrazioni competenti (Finanze e Trasporti), riportate anche nel decreto del Direttore dell'Agenzia del Demanio e del Capo dipartimento dell'Aviazione Civile del 19 aprile 2001, nel momento della proroga dei termini: *"con successivo decreto si procederà alla fissazione dei canoni dovuti a decorrere dal 1° gennaio 2002. Da tale data i canoni dovuti dalle Società di gestione aeroportuale saranno determinati con riferimento al WLU, stabilendo una proporzione diretta tra canoni ed unità di traffico gestito"*, hanno trovato attuazione dal 2003 con il decreto dirigenziale (**Agenzia Demanio – Dipartimento Trasporto Aereo**) del 30 giugno 2003.

La regolazione economica di un sistema complesso (**trasporto aereo**), articolato nei sottosistemi (**almeno: gestori, vettori, assistenza al volo**), indipendenti nelle attribuzioni, ma influenti l'uno sull'altro per gli aspetti economici (**il ricavo di uno corrisponde alla spesa per l'altro**), non può essere garantita con interventi separati; occorre valutare quali ripercussioni negative può produrre su altri sottosistemi, quindi sul prodotto finale, un intervento mirato all'equilibrio economico di un sottosistema.

Questa riflessione, a mio avviso, risulta essenziale perché il soggetto al quale, in definitiva, si trasferisce l'equilibrio economico di tutti i sottosistemi è l'utente, (**nella doppia posizione di passeggero e contribuente**) e, se all'utente non viene garantita l'economia del sistema per incrementarne le condizioni di accessibilità, si instaura un processo a catena, con effetti perversi, soprattutto quando sottosistemi essenziali sono affidati ad organismi privati, tra utenti (**in riduzione**) e tariffe (**in aumento**) per conservare l'equilibrio economico.

Per questi motivi per la regolazione economica del sistema deve essere considerata anche la presenza dell'ENAV le cui tariffe presentano anomalie ancora più pesanti perché sancite da norme legislative e, per eliminarle, occorre l'emanazione di norme correttive.

La necessità di una sollecita modifica di vigenti condizioni normative emerge sia perché in contrasto con norme europee, sia perché penalizzano interessi erariali sia, infine perché non consentono di evidenziare la reale gestione economica della S.p.A. di assistenza al volo.

**Tab.1 Economic KPI: Cost, Productivity, Revenue Indicators (2001 update)**

Aeroporti	WLU	Passeggeri
-----------	-----	------------

Colonna N.	Cost Indicators	
1	Total Cost per WLU	Value EUROS
2	Operating Cost per WLU	Value EUROS
3	Labour Costs per WLU	Value EUROS
4	Capital Costs per WLU	Value EUROS

Colonna N.	Productivity Indicators	
5	WLU per employee	WLU
6	Total Revenue per employee	Value EUROS

Colonna N.	Revenues Indicators	
7	Total revenues per WLU	Value EUROS
8	Aeronautical revenues per WLU	Value EUROS
9	Non aeronautical revenues per WLU	Value EUROS
10	Total revenues / Total costs	%

			Paese	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Wien*</b>	12.816.380	11.204.000	Austria	10,07	2,37	4,48	3,22	1711,32	231675,68	13,54	8,94	4,34	134%
<b>Copenhagen</b>	21.393.180	17.500.000	Danimarca	7,09	1,90	2,95	2,23	14764,10	160575,16	10,88	5,89	4,25	153%
<b>Helsinki</b>	11.295.585	10.211.075	Finlandia	13,02	5,42	4,28	3,32	7954,64	120232,22	15,11	9,80	5,22	116%
<b>Charles DeGaulle*</b>	82.556.696	68.946.306	Francia	10,83	4,21	3,70	2,90	15791,26	212462,29	13,45	6,43	6,00	124%
<b>Frankfurt*</b>	61.116.071	45.446.201	Germania	11,20	3,34	4,75	3,12	10597,55	162732,97	15,36	6,00	6,55	137%
<b>Munich*</b>	22.689.942	21.314.742	Germania	17,74	7,43	6,46	3,85	7388,45	148008,59	20,03	13,04	4,78	113%
<b>Dublin</b>	17.808.632	15.784.512	Irlanda	6,35	2,99	2,52	0,84	11952,10	103747,27	8,68	3,64	4,77	137%
<b>Oslo</b>	34.991.134	33.470.104	Norvegia	4,49	1,39	1,99	1,12	25709,87	148332,64	5,77	3,96	0,87	128%
<b>Amsterdam</b>	49.589.715	37.320.855	Paesi Bassi	7,31	3,97	1,77	1,16	28565,50	280533,47	9,82	5,77	3,84	134%
<b>Stockholm</b>	18.255.549	17.128.549	Svezia	7,75	3,15	1,94	2,32	27328,67	273068,82	9,99	7,52	1,80	129%
<b>London Gatwick</b>	33.653.170	30.415.200	UK	9,64	5,25	2,75	1,16	17948,36	261333,96	14,56	5,83	7,23	151%
<b>London Heathrow</b>	76.123.520	62.270.700	UK	9,60	5,03	2,47	2,10	20719,52	328897,85	15,87	6,84	8,39	165%
<b>Manchester</b>	18.592.417	17.442.417	UK	14,61	6,32	3,89	4,41	10352,13	187451,15	18,11	10,65	5,37	124%
<b>Media ponderata del KPI in Europa</b>			2001	9,79	4,09	3,26	2,34	17.674,08	221.006,49	13,33	6,70	5,49	132%
<b>Media ponderata del KPI in Italia **</b>			2001	10,11	4,15	4,50	1,24	9.641,28	127.671,57	15,19	5,12	3,71	124%

\*Operano in varie misure anche attività di handling

\*\* Campione 7 aeroporti (Milano, Roma, Torino, Palermo, Bergamo, Bologna, Olbia)

legenda

WLU: 1 pax = 100 Kg

In particolare le modifiche di maggiore rilevanza, riferite alle tariffe praticate dall'ENAV S.p.A., risultano le seguenti:

- a) eliminazione della gratuità del servizio per voli di Stato,
- b) unificazione della tariffa terminale per voli nazionali e comunitari,
- c) modifica dell'art. 5 comma 4 della legge 5.5.1989 n. 160 (conversione del d.l. 4.3.1989 n. 77) il quale stabilisce che il coefficiente unitario di tassazione di terminale (CTT) è calcolato mediante il rapporto tra il costo complessivo previsto per i servizi di terminale negli aeroporti nei quali si sviluppa un traffico unitario superiore all'1,5 del totale ed il numero totale delle unità di servizio terminale.

Così come calcolato il coefficiente CTT risulta anomalo in quanto non esiste corrispondenza tra numeratore e denominatore del rapporto utilizzato per il suo calcolo.

L'anomalia verrebbe eliminata se il CTT venisse determinato dal rapporto tra costo complessivo del servizio in terminale (negli aeroporti ove il servizio stesso è effettuato dall'ENAV) ed il numero complessivo delle unità di servizio relative agli stessi aeroporti, prodotte dallo stesso Ente.

- d) Modifica dell'art. 5 comma 8, lettera a) della già citata legge 5.5.1989 n. 160 che stabilisce:

"Lo Stato è tenuto a compensare:

- il mancato gettito di tariffazione dei servizi di assistenza alla navigazione aerea in rotta e terminale sia nazionale che internazionale forniti dall'Ente agli aeromobili esonerati ai sensi dell'art. 5 comma 5 e 6 della stessa legge,
- la differenza tra i costi effettivi sostenuti dall'Ente per i servizi di assistenza di terminale ed i proventi derivanti dalla tariffa applicata che non recupera i costi relativi agli aeroporti con traffico in unità di servizi inferiore a 1,5 del totale delle unità di servizio fornita dall'Ente nell'intera rete aeroportuale.

Si tratta di una condizione illogica in quanto la legge:

- da una parte afferma che alcuni voli (c.d. di Stato) sono esonerati dal pagamento del servizio di sorvolo e di terminale,
- dall'altro stabilisce che lo Stato è tenuto a compensare l'Ente del mancato gettito determinato dall'esonero dei voli di Stato.

Si deve precisare che il costo a carico dello Stato derivante da queste condizioni è stato pari a 160 miliardi (anno 1998) e pari a 170 miliardi (anno 1999), suddiviso per circa il 50% per la compensazione del mancato gettito dei voli di Stato esentati e per il 50% per la riduzione del CTT per aeroporti con traffico > 1,5% del totale.

Sembra necessario eliminare questa previsione di legge ponendo a carico dello Stato il solo costo effettivo dei servizi resi dall'Ente allo Stato stesso.

La spesa sarebbe assunta dallo Stato nella voce "fornitura servizi" e non su oneri per trasferimenti; comunque risulterebbe certa;

- e) eliminazione della riduzione del 50% per tariffazione di terminale per voli nazionali introducendo una tariffa unica (*domestica e U.E.*).

Questa riduzione potrebbe essere considerata dalla Commissione U.E. "**aiuto di Stato**" ai vettori nazionali, ai quali, nella realtà viene applicata; comunque la commissione U.E. potrebbe chiederne l'estensione ai voli comunitari; in tal caso verrebbe ulteriormente ridotto il gettito a beneficio dell'Ente ed aumentati i trasferimenti a carico dello Stato.

## 2.10 CONSIDERAZIONI FINALI

Le divergenze macroscopiche, tra l'assetto economico nazionale e quello europeo, consigliano di anticipare, in sintesi, considerazioni e proposte, senza attendere la conclusione dello studio **"per la ottimizzazione dei sistemi di gestione degli aeroporti"**.

Si ritiene necessario iniziare al più presto un processo di riequilibrio economico finanziario del settore, fondato almeno sui seguenti punti:

- a) allineamento progressivo ai livelli medi europei dei diritti di approdo e partenza, in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 10 comma 10 della legge 537/93 rispettando i principi stabiliti nella stessa legge:
  - differenziazione tra i diversi scali in funzione del traffico, del ruolo e di obiettivi di politica del trasporto aereo,
  - applicazione, almeno per gli aeroporti più congestionati, di livelli tariffari differenziati in relazione alla intensità di traffico nei diversi giorni e fasce orarie giornaliere,
  - correlazione dell'entità dei diritti a livello qualitativo e quantitativo dei servizi resi,
  - correlazione con le esigenze di recupero dei costi,
- b) interruzione del continuo processo di lievitazione del numero ed entità di tasse (imbarco, sicurezza, controllo bagagli a mano, da stiva....) poste a carico diretto del passeggero che già incidono in termini rilevanti sul costo complessivo del biglietto, che al contrario, sembrano destinate ad aumentare con la istituzione della tassa per passeggeri in transito e della doppia tassa di sicurezza per bagagli in transito,
- c) attuazione, in modo trasparente, del processo di liberalizzazione del servizio di assistenza a terra negli aeroporti, nel rispetto dei criteri stabiliti nella direttiva 96/67/CE del 15 ottobre 1996, evitando che la liberalizzazione si esaurisca in duplicazione di strutture tra di loro partecipate in termini finanziari, senza produrre gli effetti che la libera concorrenza dovrebbe produrre in qualità ed economia dei servizi,
- d) determinazione di contabilità separata per la destinazione dei ricavi derivanti da tasse poste a carico diretto dell'utente per garantirne l'uso in strutture e servizi destinati all'utente stesso,
- e) assunzione diretta del gestore di tutti gli oneri derivanti dall'ammodernamento e l'ampliamento di infrastrutture ed impianti,
- f) applicazione delle condizioni di costo del lavoro, vigenti in Italia per attività commerciali, riferibili a questa categoria in quanto prive di ogni consistenza aeronautica.

Per concludere sembra necessario riflettere sui tempi di intervento perché il trasporto aereo mondiale attraversa una crisi profonda che, in un corpo debole come è quello nazionale, può generare danni irreversibili.

Ritengo che occorra separare le cause esogene da quelle endogene, per ricercare e somministrare una terapia efficace, evitando di ritenere che tutti i mali (**dei vettori, dei gestori, degli operatori....**) derivino da cause esterne (**crisi petrolifere, guerre, terrorismo, SARS...**) che non possono essere rimosse,



trovando così un motivo esauriente per evitare l'analisi di cause interne che, volendolo, possono, invece, essere rimosse.

Un valore serve a dimostrare questa realtà; **il trasporto aereo mondiale**, nell'anno 2001, ha vissuto un'azione terrificante, che ha terrorizzato tutti i suoi utenti; in questo stesso anno, con le stesse cause esterne, il traffico aereo in Spagna è aumentato del 2,55% rispetto al 2000 ed in Italia è diminuito dell'1,6%.

E' solo l'analisi delle situazioni esistenti nel nostro Paese che consente di riportare il trasporto aereo nazionale ai livelli europei; l'analisi, svolta in forma serena ed obiettiva, che per essere efficace, deve penetrare, senza offrire alibi o mostrare reticenze nei problemi ed il suo scopo è quello di risanare e rafforzare un settore di grande interesse sociale ed economico, il cui decadimento si ripercuote sull'immagine stessa del Paese.

Se l'analisi evidenzia situazioni negative, non si deve parlare di pessimismo perché una valutazione più grave di quella reale consiglia solo terapie più forti, cioè condizioni di maggiore ripresa.

Quando nell'autunno del 1994 in una auletta di Montecitorio si tenne il convegno "**Il trasporto aereo alle soglie del 2000: dissesto o rilancio**", promosso da un partito dell'attuale Governo, esposi, in confronto all'Europa, la situazione nazionale mostrando carenze ed esprimendo preoccupazioni.

In altri interventi successivi, anche di parlamentari, l'analisi fu giudicata troppo pessimistica e forse, anche per questo non ha prodotto effetti che, nei dieci anni trascorsi, avrebbero, forse, consentito di poter oggi, illustrare un quadro diverso ed invece, oltre a parlare di economia e di nuovo assetto normativo, si dovrebbe parlare anche di sicurezza del volo.

Ho fornito un contributo, frutto di conoscenza acquisita in 40 anni di vita vissuta nell'universo del trasporto aereo, per "**l'analisi e le proposte per l'ottimizzazione dei sistemi di gestione degli aeroporti in riferimento ai criteri di efficienza e sicurezza**" che mi è stata affidata.

Lascio ai vertici di diversi organismi operanti in questo universo, recentemente nominati dal Governo, di approfondire la diagnosi per individuare e somministrare le necessarie terapie, basate in ogni caso su una radiografia del sistema italiano in rapporto a quello europeo, sicuramente certa perché derivante da valori contenuti in tutti i documenti (**europei e mondiali**) che la rappresentano in termini numerici, quindi obiettivi.

**Bruno Salvi – luglio 2003**

## CAPITOLO TERZO

### ***Effetti del quadro giuridico-normativo e di regolazione sullo sviluppo, accessibilità, capacità operativa, incidenza della gestione aeroportuale sulla sicurezza del trasporto.***

Dopo aver illustrato le anomalie esistenti nell'impianto normativo delle gestioni aeroportuali nazionali (**capitolo primo del giugno 2003**) ed il loro assetto economico - finanziario, confrontato con il sistema europeo (**capitolo secondo del luglio 2003**), si possono trarre le conclusioni dello studio per trattare gli **"effetti del quadro giuridico -normativo e di regolazione sullo sviluppo, accessibilità, capacità operativa, incidenza della gestione aeroportuale sulla sicurezza del trasporto"**, enunciate all'inizio dello studio stesso.

E' indubbio che la funzionalità di un sistema non può non risentire delle condizioni della sua genesi; se la sua origine e composizione è la **"casualità"**, se dalla casualità deriva la scarsa conoscenza delle componenti affidate al sistema, se, anziché correggere il sistema, se ne incrementano le attribuzioni, non possono non derivare effetti frenanti sullo sviluppo, sulla accessibilità, sulla capacità operativa del settore a cui il sistema è chiamato a fornire un contributo essenziale.

Nel significato europeo, il gestore aeroportuale non è un fornitore di servizi, è un istituto pubblico (**come A.d.P. a Parigi**), istituito dalla legge per assicurare il servizio di trasporto aereo, ed in quanto tale è sottoposto alle regole della Pubblica Amministrazione da cui ha ricevuto le attribuzioni, gode di personalità giuridica e di completa autonomia; lo Stato interviene solo a limitare questa autonomia sottoponendo ad autorizzazione l'esercizio degli atti più rilevanti.

Nell'assetto nazionale, invece, il gestore aeroportuale opera come fornitore di servizi, in gran parte non aeronautici come l'handling, il catering, il rifornimento carburanti o la manutenzione di immobili e lo Stato ne limita l'autonomia sottoponendo ad autorizzazione praticamente tutti gli atti, anche quelli tecnici irrilevanti.

La gestione europea, non solo è completamente diversa da quella nazionale, ma si inserisce anche in una posizione governativa diversa, da cui trae maggiore incidenza nel sistema del trasporto aereo di cui governa una parte, per altro, fondamentale, anche in termini di sicurezza del volo.

E' opportuno illustrare l'organizzazione dell'aviazione civile in un Paese europeo (**Francia**), del quale il sistema delle gestioni aeroportuali fa parte, per confermare che la differente posizione giuridica dei due sistemi gestionali, deriva, in parte, anche dalla diversa collocazione ed autorità delle due strutture governative.

### **3.1 L'organizzazione dell'aviazione civile in Francia**

In Francia l'attività aeronautica dipende da un'amministrazione unica: la **Direction général de l'aviation civil (DGAC)**, posta sotto l'autorità del Ministro dei trasporti; il suo ruolo centrale si manifesta in cinque compiti essenziali; essa è:

- **responsabile della sicurezza del sistema dell'aviazione civile.**

La DGAC vigila sull'applicazione del codice dell'aviazione civile, emana la regolamentazione in materia e recepisce la normativa europea ed internazionale, assicura una vigilanza continua in tutti i campi di competenza

(**certificazioni, controllo tecnico, ispezioni e controllo delle gestioni, indagini dopo gli incidenti**) per garantire la sicurezza del trasporto aereo;

- **prestatrice di servizi operativi.**

La DGAC fornisce alle compagnie aeree tutti i servizi necessari alla sicurezza e alla regolarità della navigazione aerea;

- **garante della qualità della formazione del personale;**

- **partner di imprese e gestori aeronautici;**

- **garante della prevenzione.**

La DGAC si occupa non solo della sicurezza delle persone ma anche della salvaguardia dell'ambiente, con un impegno continuo contro il degrado ambientale provocato dal trasporto aereo (**rumore, inquinamento dell'aria**).

La DGAC collabora con organismi consultivi posti sotto la tutela del Ministro dei trasporti tra i quali:

- **il Consiglio superiore delle infrastrutture e la navigazione aerea,**

- **il Consiglio superiore dell'aviazione commerciale,**

- **il Consiglio superiore della meteorologia.**

Sono collegati al Ministero dei Trasporti, l'**Ispettorato Generale dell'aviazione civile e della meteorologia** e il suo Ufficio Inchieste - Incidenti che forniscono alla DGAC dati fondamentali per la sua politica in materia di sicurezza.

La DGAC è suddivisa in sei articolazioni funzionali:

- la **Direction de la navigation aérienne**, responsabile delle norme finalizzate al controllo della regolarità e della sicurezza del traffico nello spazio aereo e negli aeroporti francesi, con la missione di conciliare le necessità di sviluppo del traffico con la salvaguardia dell'ambiente;

- la **Direction des programmes aéronautiques civils**, definisce la strategia dello Stato nel settore delle costruzioni aeronautiche, ha il compito di negoziare per conto dello Stato gli accordi relativi all'aeronautica a livello internazionale ed europeo, partecipa, insieme agli altri Ministri interessati, all'esercizio della tutela sulle imprese nelle quali lo Stato è parte;

- la **Direction des transports aériens** segue l'attività delle compagnie aeree francesi;

- il **Service des bases aériennes** disegna le grandi linee della politica aeroportuale in Francia. Esso è responsabile di tutto quello che concerne le infrastrutture a terra e assicura la tutela finanziaria e giuridica dei concessionari aeroportuali;

- il **Service de la formation aéronautique e du control technique** concorre all'emanazione e all'esecuzione della regolamentazione per la formazione e vigila sulla sua applicazione per quanto riguarda progettazione, manutenzione e gestione. Emanava anche le norme applicabili alla formazione del personale navigante;

- le sette **Directions de l'aviation civil** e i cinque **Service outre - mer** sono gli interlocutori diretti delle autorità locali, delle compagnie, dei gestori degli aeroporti e delle collettività territoriali nei territori d'oltremare.

Questa organizzazione decentrata, entrata in vigore dal gennaio 1994, è il segno della volontà della DGAC di modernizzare il funzionamento e l'efficacia dei suoi servizi permettendone la migliore gestione e distribuzione sotto il controllo continuo dello Stato.

### **3.2 Normativa relativa alla sicurezza, organizzazione e gestione degli aeroporti francesi.**

Le norme relative al traffico aereo nel suo complesso sono contenute nel **Code de l'aviation civile** che si compone di sette libri ognuno dei quali si occupa di un aspetto particolare del trasporto aereo: **Livre I** - Aeromobili; **Livre II** - Aeroporti; **Livre III** - Trasporto aereo; **Livre IV** - Personale navigante; **Livre V** - Disposizioni particolari per la formazione aeronautica; **Livre VI** - Imputazioni di carico; **Livre VII** - Inchieste tecniche relativa ad accidenti od incidenti.

Per la gestione di aeroporti civili dipendenti dal demanio pubblico lo Stato francese attua due possibilità:

- la formula dell'**ente pubblico**: lo Stato crea una autorità amministrativa dotata di personalità giuridica. Due sono gli enti pubblici che gestiscono gli aeroporti in Francia, l'ente **Aeroporti di Parigi (ADP)**, creato nel 1945, destinato a ristrutturare, gestire e sviluppare l'insieme delle installazioni del trasporto aereo della regione di Parigi e l'Aeroporto di Basilea - Mulhouse, ente pubblico internazionale avente una doppia nazionalità (franco - svizzera).
- il **regime della concessione**: gli altri aeroporti appartenenti allo Stato sono gestiti secondo il regime della concessione del servizio pubblico come regolamentato da ultimo dal decreto 97-547 del 29 maggio 1997 (**Décret portant approbation du cahier des charges type et de la convention de concession type applicables aux concessions accordées par l'Etat pour la construction, l'entretien et l'exploitation des aérodromes**, emanato in sostituzione del decreto 6.5.1955).

Per gli aeroporti che rientrano nel regime di concessione tutti i lavori di costruzione o di rifacimento di piste, vie di circolazione, aree di stazionamento, tutte le edificazioni o modificazioni d'opera o di installazioni debbono, salvo espressa deroga del Ministro dell'aviazione civile, essere compatibili:

- con i documenti di pianificazione aeroportuale (definiti dal concessionario ma approvati dall'autorità concedente);
- con le servitù aeronautiche e radioelettriche;
- con il funzionamento degli strumenti radioelettrici della navigazione aerea.

Inoltre nessun lavoro deve intralciare le condizioni d'esercizio e di controllo della navigazione aerea. (**Cahier des charges** allegato al decreto del 29 maggio 1997).

Il titolo III del **Cahier des charges** allegato al decreto chiarisce quali debbano essere le attività aeroportuali gestite dall'autorità concedente (Stato) e quali quelle dell'ente concessionario.

In particolare tra i diritti e gli obblighi imputati all'**autorità concedente** (lo Stato) rientrano:

- l'**emanazione di norme e regolamenti relativi alla sicurezza**, alle infrastrutture aeronautiche, alla circolazione aerea, al trasporto aereo e

all'aviazione generale. Lo Stato dispone inoltre di un potere generale di controllo del rispetto delle norme e dei regolamenti emanati;

- la **facoltà di stabilire le servitù aeronautiche** e radioelettriche, consultando in proposito i concessionari, e di controllarne l'applicazione;
- la **facoltà di rilasciare le abilitazioni** e qualificazioni e di controllare lo stato delle attitudini professionali del personale incaricato dei vari servizi aeroportuali;
- la facoltà di **fissare le norme, i materiali e le attrezzature** da utilizzare negli aeroporti, autorizzarne l'entrata in funzione e di assicurare il mantenimento della qualità operativa degli strumenti e delle installazioni.

L'**autorità concedente** si occupa inoltre dei servizi per la circolazione aerea definiti dalla Regolamentazione della Circolazione Aerea (RCA) salvo cederne alcuni, specificati nella convenzione di concessione, in gestione all'ente concessionario.

Nei casi in cui l'autorità concedente, cioè lo Stato, gestisce direttamente l'insieme dei servizi della circolazione aerea si intende che essa esegue e finanzia l'acquisto, l'installazione ed il mantenimento delle attrezzature necessarie alla fornitura dei servizi di assistenza al volo, tra cui gli impianti luminosi delle piste e gli apparati radioelettrici di supporto all'atterraggio e decollo degli aeromobili.

L'assistenza meteorologica alla navigazione aerea è sotto la responsabilità di **Météo - France**.

Essa comprende:

- l'osservazione e la previsione meteorologica sulle aree aeroportuali e la diffusione delle previsioni stesse;
- l'assistenza meteorologica per i voli in decollo e atterraggio in ciascun aeroporto.

I diritti e doveri dell'ente concessionario della gestione dell'aeroporto, comprendono, tra le attività aeroportuali a carico del gestore:

- la **manutenzione, il rinnovamento e la gestione** degli edifici e delle installazioni aeroportuali, dei materiali e delle reti che l'ente gestisce garantendone e condizioni di sicurezza. A tal fine il concessionario è tenuto a farsi carico di tutte le eventuali spese per l'adeguamento dell'aeroporto e del suo ambiente agli standard decretati dal piano delle servitù aeronautiche;
- la **ristrutturazione e la manutenzione** delle aree di traffico come pure l'assegnazione dei posti di stazionamento per gli aeromobili;
- la **fornitura di energia** elettrica necessaria per: **a)** le segnalazioni luminose per le piste di atterraggio, le barre di arresto, gli indicatori della pendenza di avvicinamento degli aerei in atterraggio e decollo; **b)** gli strumenti necessari ai servizi di circolazione aerea, e gli strumenti radioelettrici per guidare l'atterraggio;
- la **sorveglianza dello stato delle piste** e delle superfici ICAO per garantirne l'agibilità nel rispetto della sicurezza.

Sempre nell'ambito della sicurezza il concessionario della gestione dell'aeroporto è tenuto ad assicurare i servizi antincendio e salvataggio e la prevenzione dal pericolo che può essere causato agli aeromobili da volatili presenti nell'area aeroportuale.

In Francia, pertanto, il gestore:

- nello status di Ente pubblico, è una emanazione governativa con tutte le attribuzioni conferite dal Governo,
- nello status di concessionario, riceve dall'amministrazione concedente tutte le attribuzioni che l'Amministrazione unica francese (DGAC) possiede nel sistema completo del trasporto aereo.

### 3.3 La condizione italiana

In Italia, invece:

- non esistono Enti pubblici, ma gestori pubblici (**tra poco privati**) aventi tutti lo status di S.p.A.,
- il gestore concessionario non può ricevere dall'Amministrazione concedente attribuzioni, già affidate per legge ad altri Enti: ENAV S.p.A. ad esempio, riducendosi così ad un semplice fornitore di servizi, in gran parte, non aeronautici, aventi natura commerciale.

In questo quadro giuridico - normativo diverso non si può neanche sperare che il gestore nazionale possa contribuire allo sviluppo del sistema ed alla sicurezza del trasporto aereo, al di fuori dei limiti stabiliti nell'atto di concessione: **servizi di handling, di catering, di pulizia delle piste, manutenzione degli impianti operativi** (limitati per altro in consistenza) **per garantirne il funzionamento.**

**Il primo richiamo consiste, pertanto, nel considerare il ripristino di un Organo centrale che consenta di governare il sistema completo, che forze centrifughe, prodotte nel tempo, hanno suddiviso in più sottosistemi indipendenti.**

Non dovrebbe sfuggire a nessuno che i due sottosistemi più importanti - **ENAV S.p.A. ed ENAC** - producono la programmazione dei propri interventi in forma indipendente, senza concentrare l'attenzione sugli stessi centri vitali, per risanare, insieme, le due componenti che la legge ha affidato alle rispettive competenze.

L'efficienza complessiva del sistema non dipende, infatti, solo da quella delle sue singole parti, ma anche - ed in misura rilevante - dal grado di coordinamento fra di esse e dall'efficacia con cui l'Autorità di governo (**e non una parte sull'altra come indicano proposte legislative in esame**) esercita il suo ruolo.

Se occorre la presenza di un Organo governativo efficiente per l'unicità ed il controllo del sistema, occorre anche assicurare la composizione del soggetto gestore che, nello status di Ente o di concessionario, possa garantire capacità aeronautiche per l'assunzione delle attribuzioni conferite che, si ripete, non dovrebbero essere limitate alla fornitura di alcuni servizi commerciali, ma **al servizio del trasporto aereo ed alla sua sicurezza.**

Quando il soggetto gestore assume lo status di Società concessionaria a prevalente capitale privato, sembra necessario che lo Stato, per il controllo di sistema, mantenga una **golden share** e ponga un limite alle azioni detenute da un unico soggetto; condizioni poste in Gran Bretagna quando, nel 1987, la BAA subì un processo di privatizzazione del capitale, con il vincolo del 15% delle azioni detenute da un unico soggetto.

Intervenire per garantire la capacità del gestore aeroportuale, dettare regola per disciplinare il processo di privatizzazione dovrebbero essere impegni prioritari del Governo, perché gli attuali gestori totali e quanti sono in via di acquisire tale

posizione partendo da quella di gestori parziali, non hanno conquistato il proprio diritto in virtù di una procedura competitiva, bensì in virtù di leggi speciali o della c.d. legge salvacantieri - 23 maggio 1997 n. 135 - e del successivo regolamento approvato con D.M. 521/97

L'assenza di pressioni competitive nella gestione di un monopolio naturale, espone il settore a "tentazioni" di inefficienza ed alla potenziale conservazione o, addirittura ulteriore estensione di rendite di posizione; è pertanto compito dello Stato evitare che queste condizioni si ripercuotano su un servizio pubblico essenziale.

Per assicurare al soggetto gestore completa autonomia, anche finanziaria, necessaria per assumere tutti gli oneri per i servizi, finalizzati anche alla sicurezza e per gli investimenti, senza far gravare ulteriori oneri posti a carico diretto dell'utente e/o dello Stato, sembra necessario il riequilibrio di tutti i diritti aeroportuali per il loro progressivo allineamento ai livelli europei, disposto fin dal 1994 dalla legge 537/93 e la liberalizzazione effettiva dei servizi di assistenza a terra (**direttiva comunitaria 96/97/CE e Legge 24.4.1998 n. 128**), perché se è vero che questi ultimi costituiscono la principale fonte di reddito dei gestori nazionali, è anche vero che non comportano utili per gli elevati costi di produzione (**essenzialmente di personale**) che si ripercuotono anche sull'equilibrio economico del vettore.

E' possibile assicurare un equilibrato assetto finanziario del gestore, determinante per lo sviluppo del sistema, senza oneri per lo Stato, con una razionale gestione dell'industria aeroportuale, se si considera che nel Regno Unito la B.A.A., oltre ad assumere l'onere e la responsabilità in materia di:

- **investimenti aeroportuali,**
- **controlli di sicurezza per passeggeri e bagagli,**
- **servizio antincendio,**
- **sicurezza delle strutture aeroportuali,**
- **manutenzione del sistema viario,**

si è fatta anche carico dei problemi di accessibilità all'aeroporto di Heathrow, investendo oltre 450 milioni di sterline nell'Heathrow Express, treno che collega, con corse ad intervalli di 15 minuti, il terminal aeroportuale con la stazione di Paddington.

Pensare che interventi simili possano accadere in Italia, almeno per i grandi aeroporti, è pura fantasia, perché la stessa B.A.A., azionista di maggioranza della Società di gestione dell'aeroporto di Napoli, continua a ricevere finanziamenti pubblici anche per opere di interesse commerciale.

La politica economica in campo aeroportuale dovrebbe agire su due leve: la pianificazione dello sviluppo aeroportuale e la promozione dell'efficienza delle gestioni aeroportuali attraverso la loro regolazione, essendo la seconda prevalente in quanto condizione necessaria per garantire la prima

Lo sviluppo aeroportuale può avvenire in una logica di **messa a sistema** degli aeroporti, di formazione di una rete all'interno della quale ogni struttura possa valorizzare le proprie vocazioni, secondo rapporti di complementarietà con le altre.

Solo in questo contesto sarà possibile, almeno, la **riappropriazione** di traffico e l'equilibrio territoriale dell'offerta, evitando che la competizione tra gli aeroporti e tra le istanze locali si traduca in una semplice redistribuzione di traffico (**come**

**avvenuto tra Linate, Fiumicino e Malpensa**) all'interno del territorio nazionale e, in definitiva, in una perdita per l'intero sistema.

La fragilità del nostro sistema di trasporto aereo ed, al tempo stesso, la prospettiva di crescita del mercato nazionale, rendono il nostro Paese terreno di particolare interesse per le strategie di internazionalizzazione dei grandi hubs europei, che trovano nel mercato italiano una fonte di alimentazione.

Ritengo totalmente errato tentare di fronteggiare questa tendenza contrapponendo agli hubs europei (**uno per Stato**) due hubs nazionali, allo scopo di attrarre in Italia traffico europeo.

Se si considera che l'hub di Roma ha capacità pari al 25% del maggiore hub europeo e che l'aeroporto di Malpensa ha capacità anche inferiore, in questa situazione sarebbe già un grande successo proteggere il traffico domestico verso le destinazioni più lontane, evitandone l'appropriazione di altri hubs comunitari.

Dividere un hub sofferente in due semihubs, pensare che i due semihubs possano assumere un proprio ruolo in concorrenza nel sistema degli hubs europei significa solo rinunciare definitivamente non solo alla concorrenza in sede comunitaria ma anche alla protezione del passeggero italiano diretto verso aree geografiche più lontane.

La Spagna ha ben compreso questa situazione e quando ha constatato che l'hub di Madrid si trovava in condizioni di manifesta inferiorità - **per capacità e collocazione geografica** - rispetto ai grandi hubs europei, non ha pensato per fronteggiare la situazione, di istituire un altro semihub a Barcellona; ha invece disposto di potenziare la capacità di Madrid prevedendo un investimento di circa 1,5 miliardi di euro per soddisfare una capacità di 40 milioni di passeggeri ed affidargli il ruolo di hub europeo (**ripeto europeo non spagnolo**) per i collegamenti verso determinate aree geografiche lontane: centro e sud America, al fine di drenare tutto il traffico europeo destinato a quei Paesi, cosa possibile perché alcuni hubs europei sono prossimi alla saturazione.

Per elevare il ruolo di hub europeo dell'aeroporto di Roma, l'Italia dovrebbe fargli assumere la posizione di fulcro europeo verso determinate Regioni geografiche (**Mediterraneo, Africa, vicino e medio Oriente...**) favorita dalla collocazione geografica dell'aeroporto della Capitale.

**Inutile aggiungere che il ruolo di hub, qualunque sia la sua sfera di influenza, richiede la presenza, con adeguate strategie, del vettore di riferimento.**

Anche per raggiungere posizioni nuove e favorevoli nella politica del trasporto aereo europeo, risulta determinante la presenza del gestore che con la propria programmazione mirata ed i necessari investimenti, deve fornire infrastrutture e servizi a costi competitivi per non scoraggiare, anzi favorire, le iniziative dei vettori.

La sua **cultura aeronautica** nel promuovere e favorire strategie del trasporto aereo, che producono anche ricadute economiche sul proprio bilancio, costituisce condizione primaria perché il ruolo di un aeroporto (**in particolare di un hub**) non si stabilisce con atti amministrativi, ma con il concorso dei due attori determinanti: **il gestore ed il vettore.**

Il primo dovrebbe rimuovere i frutti di **incrostazioni e di mentalità monopolistiche**, pervasive quanto resistenti, il secondo riaffermare la propria presenza con modifiche strutturali interne e strategie industriali, consentite solo attraverso il potenziamento della flotta, ottenuto con capitali di prestito; ipotesi che



sembra percorribile perché garantita da un mercato esistente con grandi margini di espansione che, dal confronto con Paesi europei simili, non sembra inferiore ai 25 milioni di passeggeri.

Rimane compito dello Stato promuovere la relazione virtuosa **concorrenza - competitività - crescita** avendo sempre ferma la convinzione che la liberalizzazione costituisce un mezzo e non un fine e che tale processo non produce automaticamente risultati positivi per l'interesse generale senza una regolamentazione.

Al contrario, se il gestore difende la propria posizione monopolistica acquisita, attende ed ottiene finanziamenti pubblici e nuove tasse poste a carico dell'utente, introducendo un processo perverso che penalizza il destinatario dei propri servizi, se il vettore ritiene di poter riacquisire capacità e prestigio attraverso alleanze con i vettori europei concorrenti, cioè spostando i propri utenti naturali verso altre bandiere, almeno nel tratto principale della loro mobilità che si sviluppa attraverso hubs europei più congeniali, allora la domanda nazionale esistente e, soprattutto, quella potenziale potrà essere soddisfatta solo dalla offerta, resa disponibile dalla liberalizzazione del trasporto aereo operante nella U.E..

Pensare che si possano conquistare posizioni strategiche attraverso "alleanze" con vettori europei concorrenti, in lotta per una ristretta sopravvivenza in Europa, è molto rischioso. Le "alleanze" hanno valore e producono effetti se gli "alleati" dispongono di "forze equivalenti"; se, invece, un "alleato" prevale, e di molto, sull'altro il termine "alleanza" diventa "dipendenza" e, nella dipendenza, pensare che il soggetto più forte, impegnato nella lotta per la conquista del mercato, trasferisca potere a quello più debole, trasforma il rischio in certezza di insuccesso.

Non si tratta di ipotesi dettate dalla fantasia; esse traggono conforto dai dati di traffico degli aeroporti di Fiumicino ed Amsterdam, registrati negli anni 1992, 1999 e 2001 (**anno della crisi più acuta del trasporto aereo**):

**1992: Fiumicino: 19.010.000 (+ 15,3 % rispetto al 1991)**  
**Amsterdam: 19.145.000 (+ 15,7 % rispetto al 1991)**

**1999: Fiumicino: 23.607.000 (- 5,56 % rispetto al 1998)**  
**Amsterdam: 36.781.000 (+ 6,90 % rispetto al 1998)**

**2001: Fiumicino: 25.564.000 (-2,8 % rispetto al 2000)**  
**Amsterdam: 39.538.000 (-0,2 rispetto al 2000).**

Se si aggiunge che lo scalo di Fiumicino nel 2001 ha subito una riduzione di passeggeri internazionali del 4% con soli 381.956 transiti (1,5 % del totale) - **e non si tratta dell'effetto Malpensa introdotto nel 1998, né del solo effetto 11 settembre 2001 perché altri aeroporti come Madrid nello stesso anno hanno incrementato i passeggeri** - e che Amsterdam ha incrementato passeggeri internazionali e transiti, si può ragionevolmente ritenere che durante l'alleanza tra Alitalia e KLM, uno degli hubs italiani sia stato l'aeroporto di Schiphol.

E' di tutta evidenza che la ottimizzazione di un sistema complesso non si raggiunge con la ottimizzazione di una sua componente (**gestione aeroportuale**) sulla quale è stata condotta l'analisi, nel rispetto dei limiti in cui è stata affidata.

La qualità del prodotto reso è la risultante di tutte le componenti che concorrono alla sua formazione.

Quando ad esempio, si parla di capacità aeroportuale, sarebbe grave superficialità identificarne il livello nelle infrastrutture e servizi forniti dal gestore aeroportuale, senza considerare l'altra componente essenziale della assistenza al volo in rotta e, soprattutto, in terminale fornita dall'Ente Nazionale, esterno al gestore aeroportuale.

Ne è tangibile dimostrazione l'aeroporto di Londra Gatwick che nel 2000 ha servito 32 milioni di passeggeri con una sola pista, mentre Linate, con le stesse infrastrutture ha mostrato livelli di saturazione con 13 milioni di passeggeri.

### 3.4 Formazione e sicurezza

Se tante sono le variabili che concorrono alla consistenza del prodotto, una però rappresenta il fattore comune: **la formazione dell'uomo**.

E' l'uomo, infatti, con la sua conoscenza derivante dalla formazione e dall'esperienza, l'unico artefice dei successi e degli insuccessi, qualunque sia lo stato giuridico dell'organo che è chiamato a governare.

E' fondamentale ed improrogabile attuare iniziative di **formazione** e di conseguente selezione di tutti coloro che operano negli organismi dell'aviazione civile affinché funzioni apicali possano essere assegnate in base a conoscenze specifiche reali.

Formazione, non solo mirata alla conoscenza culturale e di modalità organizzative, ma anche, e soprattutto, delle normative internazionali, dell'assetto di analoghi sistemi europei il cui prodotto risulta ottimale, della prevenzione degli incidenti, secondo modelli consolidati approvati dall'ICAO ....

In sintesi, l'elemento basilare della formazione e della selezione dovrebbe essere la **cultura aeronautica** dell'uomo, da non confondere con la sua professionalità.

Professionalità, in un mondo in rapida evoluzione tecnologica, è un termine generico perché richiesto in ogni settore della vita moderna (legale, medico, tecnico, amministrativo, commerciale, ....) ed in ogni livello - direttivo ed esecutivo - della catena, costituita per la formazione di un prodotto.

E' la cultura aeronautica che avrebbe impedito ai vertici dell'ENAC, sicuramente dotati di elevata professionalità, di adottare cure peggiori del male quando, recentemente, per superare condizioni di non idoneità della superficie di sicurezza posta oltre la soglia pista (*runway end safety area*), in alcuni aeroporti, hanno deciso di impedire procedure strumentali di precisione, mettendo fuori esercizio le radioassistenze che le governano, elevando così la probabilità che un velivolo, non guidato sul corretto sentiero di discesa, finisca fuori pista oltre la soglia, invadendo proprio la superficie di sicurezza, della quale l'ENAC ha ristabilito le dimensioni geometriche e caratteristiche fisiche, senza considerare che, per fare questo, ove possibile, occorre solo disporre l'esecuzione dei necessari interventi correttivi.

Nei Paesi europei per collocare l'uomo nell'universo del trasporto aereo non è sufficiente **ammettere** la sua professionalità; è necessaria, per designarlo, la cultura specifica nel settore e, per inserirlo, il superamento di un lungo periodo di doppio comando nella funzione alla quale dovrebbe essere collocato.

Per attenermi al tema assegnato ho cercato di fornire un quadro completo delle gestioni aeroportuali evidenziando anomalie e proposte per ottimizzarne il livello in

riferimento ai criteri di efficienza e sicurezza, senza poter evitare di sconfinare in altri settori collegati; componenti essenziali del servizio di trasporto aereo.

L'applicazione delle linee disegnate, qualora condivise, richiede una combinazione equilibrata di interventi di natura diversa (legislativi, amministrativi, di indirizzo, di regolamentazione, ....) la cui attuazione non potrà che avvenire con gradualità; resta però l'urgenza di dare inizio al processo, atteso dal momento in cui l'aviazione civile è stata trasferita dal Ministero della Difesa al Ministero dei Trasporti, con legge 23.12.1963 n. 141.

L'urgenza non è un termine di circostanza se si considera che nei 40 anni di vita dell'aviazione civile italiana nel nuovo Ministero (***dagli inizi degli anni '60 ad oggi***) le uniche trasformazioni si sono limitate al cambio della denominazione della struttura governativa, centrale e periferica, preposta al sistema (***da Ispettorato Generale dell'Aviazione Civile a Direzione Generale dell'Aviazione Civile ad Ente Nazionale per l'Aviazione Civile***) lasciando inalterata sia la sua composizione strutturale sia la sua consistenza organica, anche in termini qualitativi, centrale e periferica.

Eppure almeno le cifre dimostrano la crescita inarrestabile del sistema, passato dall'inizio dell'anno '60 al 2000:

- ***da 3 milioni e mezzo di passeggeri ad 81 milioni,***
- ***da 109 mila movimenti ad un milione e 90 mila.***

Con il cambio della denominazione della struttura preposta (cioè del suo stato giuridico) è stata, addirittura, indebolita la presenza governativa, perché al Dipartimento dell'Aviazione Civile, successivamente abolito per essere inserito nel Dipartimento marittimo, è stata affidata una struttura organica pari all'1% di quella complessiva dell'ex Ministero dei Trasporti (***60 unità su 6.000 esistenti***) riducendo, per altro, del 50% le risorse organiche stabilite dalle sue norme istitutive.

L'attenzione politica sul sistema non solo contribuisce al miglioramento del sistema stesso, suscita anche l'interesse di operatori, mezzi di informazione, utenti...., la cui partecipazione dà vita, evitando così una sorta di ***assuefazione e fatalismo***.

E' cosa significativa constatare che nello stesso momento in cui il Parlamento dibatte sul codice della strada e sul codice della navigazione, tutti i mezzi di informazione e le Associazioni interessate danno ampio risalto ai contenuti del primo ed ignorano completamente quelli del secondo, che affronta lo stesso tema della sicurezza dell'utente.

L'attenzione sul trasporto aereo, in termini per altro esagerati, si desta esclusivamente a ridosso di un incidente aereo, per sopirsi quando si deve parlare di interventi che servono ad evitarlo.

L'incidente aereo, fortunatamente, è evento inconsueto che nel nostro Paese negli ultimi 60 anni ha funestato il settore in ventuno tragiche circostanze, provocando complessivamente 1200 vittime su oltre un miliardo e 200 milioni di passeggeri trasportati nello stesso periodo.

I dati si riferiscono agli incidenti dell'aviazione civile commerciale, avvenuti in Italia che hanno coinvolto i maggiori vettori nazionali ed esteri, precisando che circa il **60% delle vittime** è concentrato nei seguenti disastri aerei:

28.03.1964	Vickers Viscount	I - LAKE	Alitalia	45 vittime	Napoli
23.11.1964	Boeing707	N769TW	TWA	50 vittime	Fiumicino
05.05.1972	DC8	I-DIWB	Alitalia	115 vittime	Palermo
17.12.1973	Boeing707	N 407 PA	Pan Am	32 vittime	Fiumicino
23.12.1978	DC9-30	I-DIKQ	Alitalia	108 vittime	Palermo
14.09.1979	DC9-30	I-ATJC	ATI	31 vittime	Cagliari
27.06.1980	DC9-10	I-TIGI	Itavia	81 vittime	Ustica
15.10.1987	ATR42	I-ATRH	ATI	37 vittime	Conca di Crezzo
17.10.1988	Boeing707	5X-UBC	Air Uganda	33 vittime	Fiumicino
13.12.1995	Antonov24	YR AMR	Romavia	49 vittime	Verona
08.10.2001	MD80	SE DMA	SAS	118 vittime	Linate

Per non consentire di trasferire integralmente alla sicurezza del volo una analisi condotta su aspetti normativi, economici ed operativi che incidono, essenzialmente, sulla capacità e la qualità del servizio, **con riflessi sui margini di sicurezza del volo**, ritengo opportuno chiarire il concetto di sicurezza che, spesso, sembra rappresentato in termini approssimativi; ripeto, pertanto, gli stessi concetti divulgati fin dal 1988 nel Rapporto sullo stato dell'aviazione civile in Italia, dedicato da AIR PRESS proprio alla sicurezza del volo.

Il numero degli incidenti aerei avvenuti in Italia ed il numero delle vittime che li hanno resi funesti - 1200 di cui 700, in precedenza ricordate, in 43 anni di vita dell'aviazione civile commerciale - come perdite umane da riferire ai passeggeri-km che nel periodo hanno superato l'entità di qualche migliaio di miliardi, attesta con certezza che **non si può parlare di insicurezza del volo nel nostro Paese**.

Il problema però, non è **se e garantita la sicurezza del volo**, domanda che emerge in ogni dibattito favorendo risposte totalmente affermativo - alcune, addirittura, che elevano la garanzia al 100% -; il problema è un altro: **se vengono elevati, o almeno conservati i margini di sicurezza del volo**.

La sicurezza del volo non è un numero che si può raggiungere o, addirittura, superare; è un asintoto al quale l'uomo deve tendere nella consapevolezza di non poterlo mai raggiungere (**garanzia assoluta del 100%**), se è cosciente della propria natura umana.

In questi termini la sicurezza non è mai garantita abbastanza perché può sempre essere migliorata.

Chi afferma che la sicurezza è garantita al 100% sembra non sapere in cosa consista il bene di cui parla e, se governa un Ente produttore di sicurezza, rappresenta, addirittura, un fattore di rischio perché non tenterà di incrementare un valore ritenuto già al suo massimo livello.

Come insegna la teoria dei limiti, il fattore di rischio (**variabile delta che non ci consente di raggiungere la sicurezza del 100%**) deve essere continuamente ridotto per farlo tendere a zero.

Se oggi provoca la probabilità dell'evento dannoso di  $10^{-7}$ , occorre operare per scendere verso  $10^{-8}$ ; raggiungere il limite di  $10^{-8}$  non costituisce, comunque, un traguardo finale perché occorre tendere a  $10^{-9}$  ed oltre, verso l'asintoto irraggiungibile costituito da rischio nullo. Sarebbe cosa grave salire a  $10^{-6}$ ,

erodendo così l'elevatissimo margine di sicurezza con cui il trasporto aereo è progettato e gestito.

Se non intervengono correzioni, l'erosione dei margini di sicurezza è un processo naturale, determinato dall'incremento del carico che grava sul sistema: **numero dei movimenti, congestione del traffico, numero dei cicli delle macchine, costi di gestione numero degli addetti dotati delle necessario qualificazioni, azioni distruttive condotte contro il sistema concorrenza dovuta alla liberalizzazione ....** A questo incremento del carico deve corrispondere un incremento ancora più elevato della struttura resistente se si vuole incrementare, o almeno conservare, l'elevato margine di sicurezza che sorregge il trasporto aereo.

Dei tre parametri che concorrono alla sicurezza del volo - **uomo, macchina ed ambiente** - la macchina ha contrastato con efficacia l'incremento dei carichi operativi rafforzando la propria struttura resistente, soprattutto nell'avionica, con l'introduzione di nuove tecnologie; lo stesso non si può dire, almeno in Italia, per l'uomo (**in termini quantitativi e qualitativi di operatore del trasporto aereo**) e, soprattutto, per l'ambiente; ove l'aumento del carico sembra prevalere sull'incremento della difesa resistente.

In coscienza non posso, pertanto, affermare che in Italia, anche per le ragioni esposte nell'analisi affidata, all'incremento naturale del carico si contrappone un rafforzamento quantitativo e qualitativo della struttura resistente e, pertanto, gli elevati margini di sicurezza subiscono una continua flessione che si avverte, soprattutto, nell'aviazione generale ove il numero degli incidenti mortali è in rapida ascesa, pur operando in Italia una flotta molto ridotta rispetto ad altri Paesi europei.

La sicurezza è un bene a cui concorrono tutti gli Organi, a qualsiasi titolo operanti nel trasporto aereo, tra i quali il gestore aeroportuale ha posizione non secondaria per la molteplicità dei servizi attribuiti; **in questi termini le carenze e le anomalie indicate nell'analisi, riferite al gestore aeroportuale, producono effetti non solo sulla capacità e qualità dei servizi ma anche sulla sicurezza del trasporto aereo.** Ne è dimostrazione la presenza del gestore aeroportuale nell'incidente aereo di Linate dell'8 ottobre 2001, il più grave disastro aereo avvenuto in Italia, per vite umane perdute, dall'origine della storia dell'aviazione commerciale; per semplice citazione storica il primo incidente in Italia avvenne il 15 febbraio 1947: velivolo - SM.95; marche - I-ABQH; esercente - Corrieri aerei militari; vittime: 16.

La complessità dei problemi e degli interessi richiede a mio avviso, una attenta riflessione sulle indicazioni e proposte espresse nell'analisi affidata, riflessione condotta in stretta connessione con i soggetti interessati (**gestori aeroportuali, compagnie aeree, OO.SS., Associazioni professionali e dei consumatori, Organismi preposti ai vari servizi dell'aviazione civile**) e con le Istituzioni competenti a vario titolo e livello: Parlamento, Regioni ed Enti territoriali, Commissione europea, Autorità garante della concorrenza e del mercato.

**DIRIGENTE GENERALE**  
**Ing. Bruno SALVI**  
**agosto 2003**