Attraverso accordi bi-multilaterali si cerca sia di ottimizzare l'utilizzo delle vie aeree che di concentrare il numero dei Centri di controllo mediante la creazione di "blocchi funzionali di spazio aereo" che si avvarranno di un sistema di gestione della sicurezza integrato fra i vari Paesi europei interessati. La gestione del cielo unico, che dovrebbe essere operativa a partire dalla fine del 2004 e coordinata dalla Commissione UE e da Eurocontrol, richiede un investimento tecnologico di grande portata, ma con l'aumento del traffico e la riduzione dei centri di controllo dovrebbe migliorare il rapporto costo-ricavi per ogni singolo "provider". La razionalizzazione delle rotte aeree e la conseguente riduzione dei costi di trasporto, inoltre, accrescerà la possibilità di competere delle compagnie europee con quelle extraeuropee.

La concentrazione dei Centri di controllo introduce il discorso sull'accordo CEATS (Central European Traffic Services) siglato nel 1997 da otto Paesi : Italia, Austria, Ungheria, Croazia, Slovenia, Slovacchia, Repubblica Ceca e Bosnia-Erzegovina.

In base a tale accordo (che potrebbe divenire operativo fra sei anni), il Centro di controllo di Vienna (di nuova costruzione) dovrebbe concentrare su di sé tutto il servizio di assistenza per le rotte europee centro-orientali a tariffe che medierebbero il prezzo fra quello praticato attualmente dal "provider austriaco (vicino a quello di Enav) e quello dei Paesi dell'est (decisamente più basso). Il risultato sarebbe favorevole ai "providers" degli Stati centro-orientali, e all'Austria, la diminuzione delle cui tariffe verrebbe controbilanciata sia da compensazioni finanziarie che dall'aumento delle unità di servizio erogate, ma certamente negativo per l'Italia, atteso che il Centro di controllo di Vienna assorbirebbe quello di Padova e, dunque, tutta l'attività di assistenza sulle rotte aeree adriatiche fino oltre Pescara, riducendo anche l'operatività del Centro di Brindisi. Inoltre, considerate le tariffe più basse praticate da Vienna, le compagnie aeree tenderanno a servirsi di tale centro di assistenza diminuendo i sorvoli del territorio italiano, con negative ricadute sulle entrate di Enav.

Tutti questi riflessi sfavorevoli richiedono un'attenta ponderazione da parte dell'Autorità politica italiana.

Concentrata su Vienna l'assistenza alla navigazione aerea per le rotte centro-orientali, l'Italia, anche per fronteggiare un'analoga iniziativa della Grecia – che vorrebbe crearne uno a Tessalonica – ha avviato azioni politiche per la istituzione di un Centro di controllo unico del Mediterraneo a Brindisi.

Considerazioni conclusive

Le criticità che sono state poste in evidenza nel corso della Relazione, trattando degli aspetti più significativi della gestione Enav negli esercizi finanziari 2001 e 2002, hanno una radice comune che può in senso lato definirsi "istituzionale".

L'Organo direzionale di Enav non dovrebbe mai dimenticare che la natura di società per azioni che il Legislatore ha voluto conferire all'Ente è soltanto la forma giuridica sotto la quale si svolge un'attività che, come è stato ribadito dal Parlamento, è tipica di un "ente pubblico strumentale" deputato alla tutela di un bene che travalica i confini nazionali, quale è quello della sicurezza nazionale e internazionale del traffico aereo.

Ancorché modulato secondo il regime privatistico delle società per azioni, il ruolo di Enav è quello di un servizio pubblico essenziale che lo Stato ha delegato, ma che, per la sua alta rilevanza sociale, deve svolgersi alla luce di regole e procedure vincolanti. Lo può e lo deve pretendere lo Stato-azionista intervenendo nella gestione Enav con gli strumenti propri previsti dalla normativa in materia di S.p.A., può e deve prescriverlo lo Stato-legislatore prevedendo (e imponendo il rispetto di) una più articolata e stringente programmazione di interventi attraverso lo strumento della concertazione (fra Enav e Ministri interessati) concretizzantesi nella elaborazione dei contenuti dei contratti di programma e di servizio previsti dalla l.n.665/96.

La natura "sostanziale" di ente pubblico strumentale di Enav impegna lo Stato (Parlamento-Governo) non solo a fissare il tessuto normativo e le regole di comportamento cui l'attività di Enav deve conformarsi, ma anche a fornire le risorse finanziarie necessarie a coprire i costi del servizio pubblico, e soprattutto, a sostenere i piani pluriennali di ricerca e di sviluppo in un "mercato" in via di espansione e altamente concorrenziale. Una politica di investimenti in beni materiali e immateriali

non può essere affrontata e finanziariamente coperta con la sola (aleatoria) redditività della gestione ordinaria di Enav.

Il ruolo di Enav deve essere ben chiaro anche al management. Esso non si trova alla guida di una società per azioni tipica, che ha, cioè, di mira il profitto e la distribuzione degli utili fra gli azionisti. L'esistenza stessa di Enav e, a maggior ragione, il suo target gestionale è, e deve rimanere, l'assistenza al traffico aereo, della sicurezza del volo garantita da strumenti tecnologici sempre più avanzati.

Nello svolgimento di un'attività, vincolata nelle sue finalità e con una programmazione concertata con l'Esecutivo, le scelte imprenditoriali dell'Organo di direzione dovrebbero avere come scopo primario quello di individuare, attraverso l'ausilio delle aree operative e dei centri di responsabilità, gli interventi necessari e/o opportuni per mantenere e migliorare il livello notoriamente elevato di assistenza alla navigazione aerea; di conservare e accrescere la riconosciuta professionalità degli addetti all'assistenza al volo, concertando con le parti sociali una distribuzione dei carichi di lavoro che garantisca, nello stesso tempo, una costante adeguata presenza del personale, nelle unità numeriche e nell'efficienza psico-fisica; di procedere ad una permanente formazione del personale diffusa in ogni settore; di valorizzare le professionalità, certamente presenti in Enav, evitando non indispensabili e dispendiosi ricorsi a consulenze esterne; di perseguire una riduzione dei costi di esercizio, mediante un attento controllo di gestione.

Guardando indietro ai due esercizi finanziari in riferimento e richiamando le valutazioni critiche espresse su alcune delle scelte gestionali di questi due anni, si potrebbe dire che, in prospettiva, il management deve cambiare la propria cultura, sentirsi cioè non solo al servizio di Enav ma anche dello Stato.

Per quanto riguarda più strettamente i risultati della gestione, lo stato patrimoniale presenta un alto livello di liquidità (nel 2001 oltre 613 mgl € e nel 2002 più di 511 mgl €). Se da un punto di vista contabile questo

rappresenta un confortante dato di posta attiva che assicura un "polmone finanziario" al quale attingere per ogni necessità di spesa, dall'altro, testimonia una preoccupante difficoltà nell'individuazione dei campi di impiego di ingenti risorse, decisamente contraddittoria in una Società che ha come finalità di gestione quella del permanente potenziamento delle strumentazioni tecnologiche necessarie per la sicurezza della navigazione aerea.

Una politica di investimenti inferiore alle sue capacità finanziarie non è sintomo di buona gestione, soprattutto in presenza di assets (immobilizzazioni materiali) certificati in avanzato stato di obsolescenza materiale e tecnica.

E' ovvio che lo stanziamento e l'impegno in investimenti di elevate proporzioni finanziarie deve essere supportato da una ponderata scelta tecnica coerente con una altrettanto accurata pianificazione degli interventi, ma è anche vero che, come è stato sottolineato in altra parte della Relazione, il management è in possesso di una visione panoramica completa dei bisogni di manutenzione e di sostituzione dell'asset tecnologico di Enav, derivata dallo studio di consulenti esterni, che si sono pletoricamente sovrapposti nel tempo ma che hanno offerto un valido ausilio, soprattutto nella compilazione del piano strategico 2002-2004. Occorre certamente fissare delle priorità di investimento attraverso un serio esame dello stato delle apparecchiature in dotazione ad ogni singolo aeroporto, ma una politica di investimenti "frenata" potrà forse essere utile ai bilanci di Enav ma non al suo sviluppo, in un settore sempre più concorrenziale, e tantomeno alla sicurezza della navigazione aerea.

Nella programmazione degli investimenti non si può prescindere dal contributo dello Stato, anche se resta obiettivo da perseguire, ma non da privilegiare, quello che Enav possa fronteggiare gli interventi con le sole risorse proprie. E ciò rileva, oltre che ai fini del contenimento della spesa pubblica anche sul piano aziendale, atteso che, se anche un indebitamento fosse sostenibile dal bilancio della Società, non si può

trascurare il fatto che i costi del finanziamento esterno si riverserebbero automaticamente sul prezzo delle tariffe con possibile incidenza negativa sul volume del traffico aereo, cioè sulla domanda, e consequenziale impatto riduttivo sugli utili e successivo "avvitamento" dei risultati gestionali.

L'eccessivo ricorso a consulenze esterne costituisce un fenomeno diffuso in molti enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria che la Corte dei conti ha ripetutamente rilevato. Enav non rimane immune da questo rilievo critico in quanto l'utilizzazione di professionalità esterne – con relativo impiego di non trascurabili risorse finanziarie – è stata notevole nell'esercizio finanziario 2001 ed è proseguita, anche se in misura ridotta, nel 2002 nonostante i costanti richiami provenienti anche dal Collegio Sindacale.

La scelta manageriale di servirsi di professionalità esterne è rivelatrice di una patologia gestionale, perché, tale decisione sarebbe giustificata solo dalla mancanza di idoneo personale dipendente o dalla necessità di servirsi di strutture specialistiche.

La peculiarietà di Enav, quale società per azioni, risiede nel fatto che la sua attività di pubblico servizio essenziale, proprio per la rilevanza dell'interesse protetto, è svincolata da ogni finalità di profitto ed è salvaguardata, in termini di equilibrio di bilancio, oltre che dal sistema di copertura dei costi (c.d. cost recovery), anche dall'apporto finanziario dello Stato. Questa peculiarietà facilita il compito del management, sia perché non deve preoccuparsi di guadagnare quote di mercato per la collocazione del proprio prodotto (assistenza al volo), che fornisce in situazione di monopolio (perlomeno nello spazio aereo territoriale), sia perché la predisposizione di un programma concertato con l'Autorità politica (Ministri interessati) attenua il problema della ricerca del profitto nelle scelte imprenditoriali, in presenza di un obiettivo (sicurezza della navigazione aerea) precostituito per legge e di progetti aziendali a medio e lungo termine concordati con l'Esecutivo. La discrezionalità delle

decisioni del management, vincolata nell'an, si trasforma in discrezionalità-tecnica, cioè limitata alla scelta del modo più efficiente per conferire ad Enav un continuo valore aggiunto.

C'è un solo modo per raggiungere questo obiettivo: investire, sulle risorse umane e sulla tecnologia più avanzata. Tutta la gestione ordinaria della Società deve puntare a questo obiettivo e tutte le risorse finanziarie possibili devono essere impegnate nella sua realizzazione.

Gli sforzi del management, di conseguenza, devono essere rivolti alla creazione di un'organizzazione interna adeguata ai bisogni di Enav, al fine di internalizzare tutti i processi legati al suo core-business, con particolare riguardo al rapporto di dipendenza da Vitrociset. E' necessario formare strutture in grado di progettare ed eseguire gli interventi strutturali in maniera autonoma, senza rivolgersi a non indispensabili consulenti; unità organizzative tecniche capaci di affrontare qualunque tipo di problematica connessa all'attività contrattuale (predisposizione di capitolati, aggiornamento sulla congruità dei prezzi, etc.), troppo spesso delegata, nel passato, ad una negoziazione "spicciola" con la controparte piuttosto che tradotta in schemi procedimentali di assoluta trasparenza ed economicità per l'azienda. E' indispensabile, poi, fornire all'attività gestionale di Enav strutture amministrative adeguate attraverso l'introduzione di sistemi informativi avanzati, ai quali applicare unità di personale valorizzate nella loro professionalità da una preziosa azione di formazione. La costante verifica dei risultati operativi per mezzo di affidabili procedure di controllo interno, finalmente introdotte nei primi mesi del 2003, dovrebbe favorire il recupero dell'efficienza e dell'economicità di gestione.

A conclusione dell'analisi dell'andamento della gestione Enav S.p.A. negli esercizi 2001 e 2002, non può formularsi un giudizio favorevole sull'azione del management diretta alla realizzazione dello scopo fondamentale di Enav, che è quello dello sviluppo della sicurezza del volo attraverso oculati investimenti (e/o partecipazione a programmi di

ricerca) in tecnologie avanzate attraverso una corretta utilizzazione delle risorse finanziarie di cui la Società può disporre.

La temporaneità del mandato esercitato, prima, dal Consiglio di Amministrazione travolto dai fatti legati alla tragedia di Linate e, poi, dall'Amministratore Unico succeduto dal 9 marzo 2002 (a sua volta sostituito da un nuovo Consiglio di Amministrazione a partire dal 9 maggio 2003), e l'ampio spettro di problematicità ereditate dalle precedenti gestioni costituiscono una parziale giustificazione di un'azione manageriale non soddisfacente, per ragioni diverse nei due esercizi finanziari.

E' mancata nel corso del 2001 una vera strategia aziendale, intesa come visione organica degli investimenti, decisi a prescindere da una preventiva analisi delle priorità e nonostante l'acquisizione di onerose consulenze che hanno ricevuto solo parziale applicazione. E' risultata assente, poi, qualunque azione riorganizzativa dell'azienda diretta a restituire efficienza e funzionalità alle sue strutture.

Nell'esercizio 2002, nonostante il già segnalato lodevole tentativo di realizzare una vera trasformazione strutturale di Enav in senso aziendalistico, è mancata una adeguata programmazione degli interventi; in particolare degli investimenti, che, aldilà delle giustificazioni addotte dai vertici della Società, hanno subito un grave decremento.

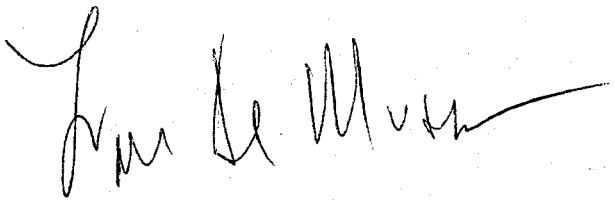
E' stata seguita, invece, una strategia manageriale che si potrebbe definire a doppio binario.

Quella interna, diretta a creare una rete di salvaguardia di un potere forte, connaturale peraltro al mandato di Amministratore Unico, mediante il ricorso ad un drastico spoils-system dei quadri dirigenziali, sostituiti con unità di personale di indubbia professionalità ma assunte, prevalentemente, sulla base della sola conoscenza personale.

Quella esterna, tesa ad accreditare la propria efficienza manageriale con scelte finanziarie (rinuncia a posizioni creditorie consolidate nei confronti dello Stato; proposta di riduzione del capitale sociale) in linea con le politiche di finanza pubblica, ma che, incidendo

sulla liquidità esistente in bilancio, potrebbero costringere ENAV ad affrontare i futuri investimenti ricorrendo all'indebitamento e a sopportarne i consequenziali maggiori oneri finanziari, con immediata incidenza sul prezzo delle tariffe.

ENAV S.p.A. ha bisogno di un management che, garantito da un mandato duraturo, guardi alla gestione come ad un servizio di interesse pubblico.



APPENDICE

PREMESSA

Non c'è dubbio che si possa valutare una gestione economico-finanziaria attraverso l'analisi di bilancio, ma è altrettanto certo che la validità e l'opportunità delle scelte operative del management possono essere meglio giudicate se si approfondisce la conoscenza dei compiti ai quali i vertici di un'azienda sono preposti e l'ambiente economico-industriale nel quale l'impresa opera.

È questa lettura integrata che l'appendice del presente referto vuole offrire, spiegando sinteticamente aspetti tecnico-organizzativi indispensabili per conoscere più da vicino il "mondo ENAV".

1- L'ASSISTENZA AL VOLO IN ITALIA

1.1 - Sintesi Storica

L'ENAV [1] (Ente Nazionale Assistenza al Volo) succede all'Azienda Autonoma di Assistenza al Volo istituita dal 1° gennaio 1982 dopo la soppressione del Commissariato per l'Assistenza al Volo, costituito nel 1979 [2] a seguito della smilitarizzazione dei servizi di controllo del traffico aereo per le agitazioni promosse dal personale dipendente dall'Aeronautica Militare addetto a tali servizi.

In breve tempo fu costituito l'intero ordinamento del nuovo ente pubblico[3]: la legge che delegava al Governo la ristrutturazione dei servizi di

---

[1] L'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV) è stato istituito con Legge n. 665 del 21 dicembre 1996 "Trasformazione in Ente di diritto pubblico economico dell'Azienda Autonoma di Assistenza al Volo per il Traffico Aereo Generale (AAAVTAG)".

[2] D.L. 24 ottobre 1979, n. 511 "Istituzione presso il Ministero dei trasporti del commissariato per l'assistenza al volo".

[3] Legge 23 maggio 1980, n. 242: "Delega al Governo per la ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo".
D.P.R. 24 marzo 1981, n. 145: "Ordinamento dell'Azienda Autonoma di Assistenza al Volo per il Traffico Aereo Generale".
D.P.R. 16 dicembre 1981, n. 842: "Statuto dell'Azienda di Assistenza al Volo".

assistenza al volo, conteneva una serie di princìpi innovativi per la Pubblica Amministrazione, finalizzati a costituire una Azienda di servizi operativi che potesse agire libera da quei vincoli meramente formali e burocratici ritenuti tipici di una pubblica amministrazione poco efficiente e superata; significativa tra l'altro la presenza della prima norma[4] nell'ordinamento italiano che disciplinava l'esercizio del diritto di sciopero.
Nonostante l'originalità di questa impostazione, l'esigenza di una riforma si era andata consolidando già nella seconda metà degli anni '80, poiché era divenuto evidente alle forze sociali e politiche, il superamento storico di un ordinamento, condizionato da fattori politici molto diversi, nato sulle tensioni e sugli entusiasmi della smilitarizzazione del servizio.
Lo sviluppo imprevisto del traffico (quasi raddoppiato tra il 1980 ed il 1990) aveva inoltre accelerato i processi di armonizzazione ed integrazione dei sistemi di assistenza al volo europei, richiedendo alle organizzazioni dei singoli Stati adeguamenti tecnologici e della qualità dei servizi in tempi molto brevi.
Era quindi sorta l'esigenza di un ordinamento ritenuto più idoneo alle esigenze funzionali di un "sistema per il trasporto aereo" in forte sviluppo ed evoluzione: questo processo si è concretizzato nella riforma del dicembre 1996, con la trasformazione dell'Azienda di Assistenza al Volo in ente pubblico economico, quale forma giuridica transitoria, propedeutica alla successiva trasformazione in società per azioni, avvenuta con decorrenza 1° gennaio 2001 in virtù dell'art. 35, l. n. 144/99.

1. 2 - Servizi del Traffico Aereo

I Servizi del Traffico Aereo (ATS, Air Traffic Services) si suddividono tra gli altri in Servizio di Controllo del Traffico Aereo (ATC, Air Traffic

[4] Con dieci anni di anticipo sulla Legge n. 146 del 12 giugno 1990 "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali ...".

Control), Servizio Informazioni di Volo (FIS, Flight Information Service) e Servizio di Allarme (ALS, Alerting Service).

In base all'"Annex 11 ICAO"[5] ai Servizi del Traffico Aereo sono demandati i seguenti compiti:

1) prevenire le collisioni tra aeromobili;

2) prevenire le collisioni tra aeromobili ed ostacoli esistenti nelle aree di manovra degli aeroporti;

3) accelerare e mantenere ordinato il flusso del traffico aereo;

4) fornire suggerimenti ed informazioni utili per una sicura ed efficace condotta dei voli;

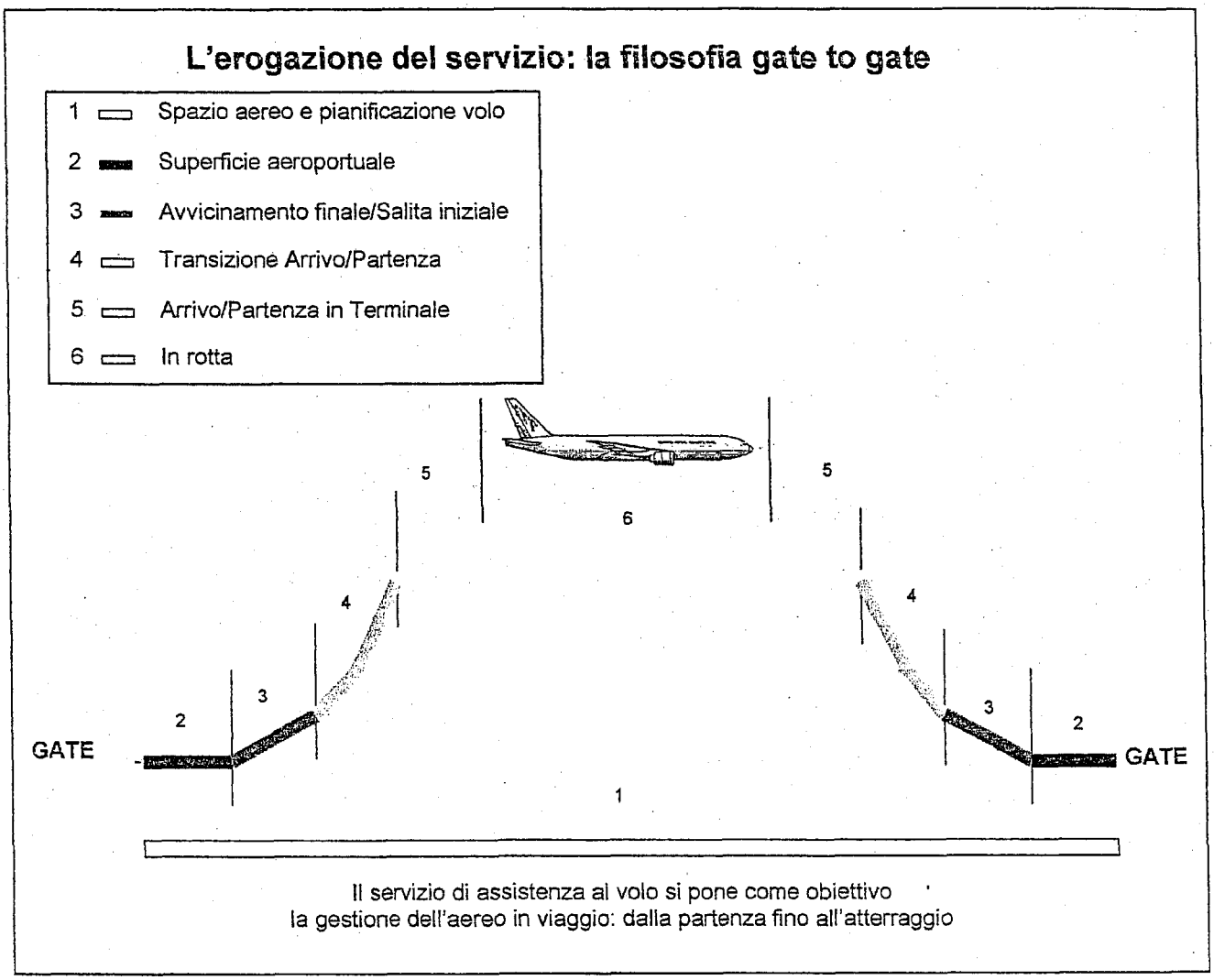
5) dare l'allarme agli organismi di ricerca e salvataggio.

Il Servizio di Controllo del Traffico Aereo che assicura i primi tre obiettivi, è a sua volta articolato in Servizio di Controllo di Regione, Servizio di Controllo di Avvicinamento e Servizio di Controllo di Aeroporto. Indicativamente e salvo eccezioni, si può dire che il Servizio di Controllo di Regione è assicurato da un ACC (Area Control Center); il controllo di Avvicinamento da un APP (Approach Office) ed il controllo di Aeroporto da una Torre di Controllo (TWR, Aerodrome Control Tower).

[5] Sulla normativa ICAO vedi capitolo 2.

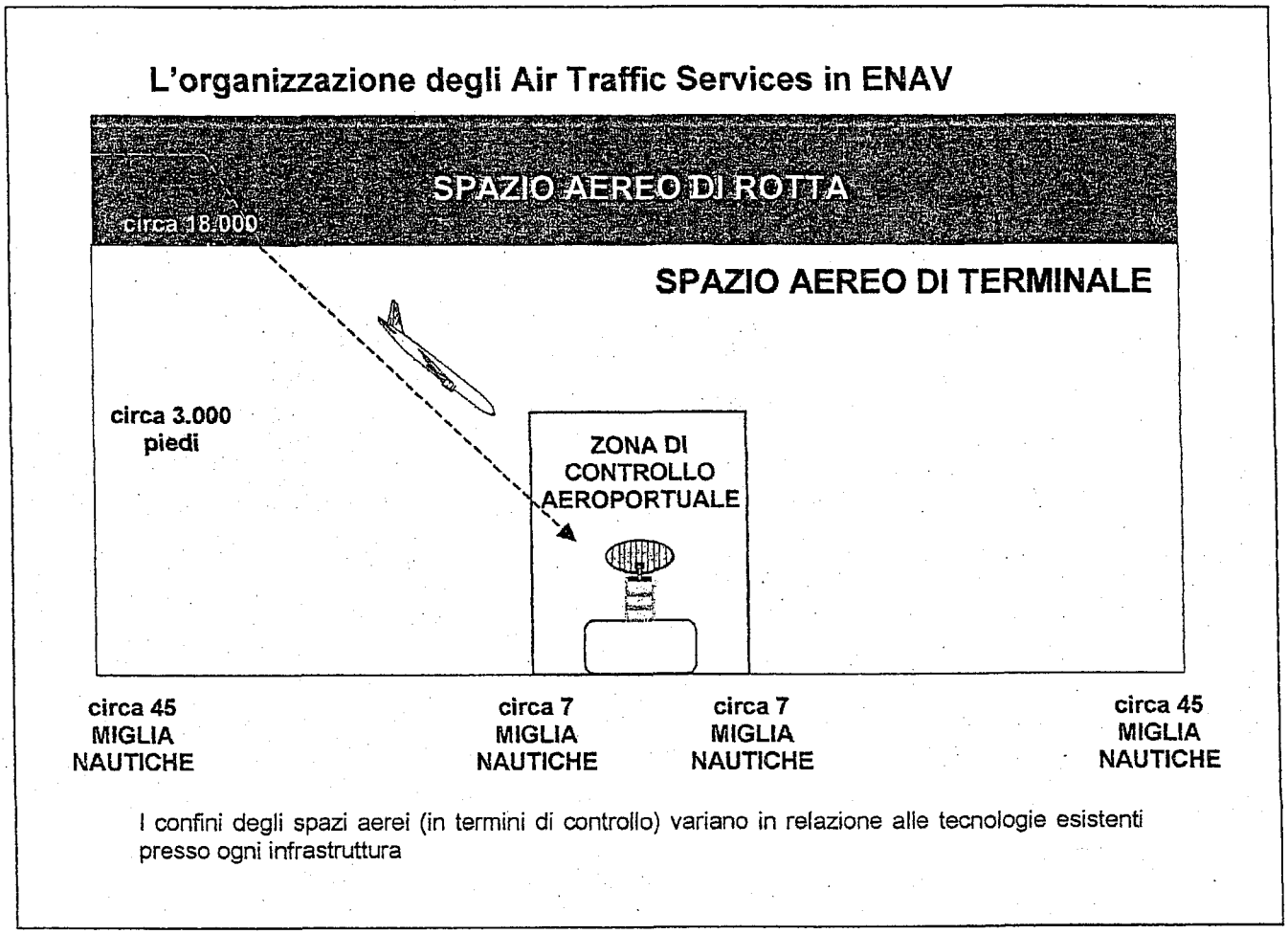
Nei tre grafici che seguono sono raffigurati gli spazi aerei e le modalità dell'erogazione e della gestione del servizio di assistenza al volo di ENAV.

Fig. 1



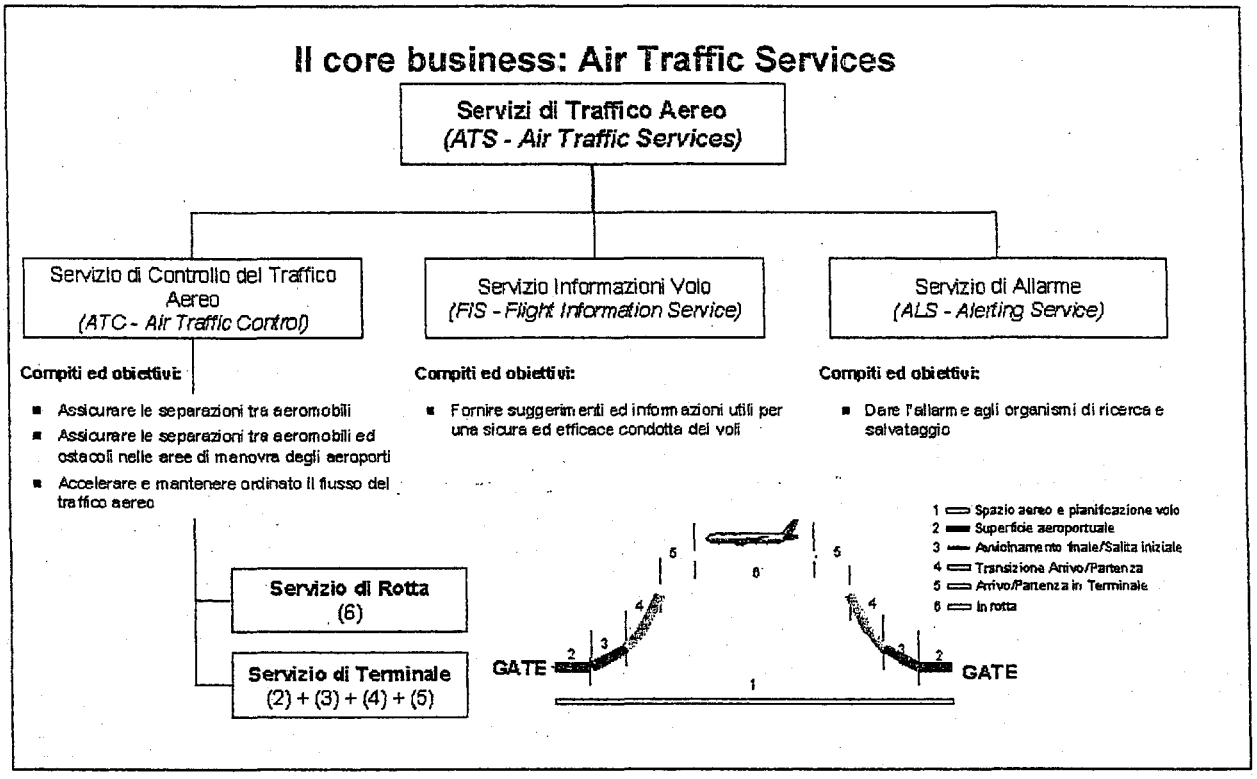
Fonte: KPMG Consulting SpA

Fig. 2



Fonte: KPMG Consulting SpA

Fig. 3



Fonte: KPMG Consulting SpA

1. 3 - Lo Spazio Aereo: Organizzazione

Gli aeromobili volano attendendosi o a regole del volo a vista (VFR = Visual Flight Rules) o a regole del volo strumentale (IFR = Instrument Flight Rules).

L'elemento discriminatorio tra i due è quindi la trasparenza dell'aria che deve consentire di "vedere ed essere visti" (regola di riferimento del volo a vista). La sigla di riferimento è VMC (Visual Meteorological Conditions). Quando sussistono condizioni meteo per il volo a vista gli aerei possono volare a vista, separandosi da soli (da altri aeromobili, dalle nubi che ne limiterebbero la visibilità e dagli ostacoli connessi con l'orografia) o secondo le regole del volo strumentale. In entrambi i casi se lo spazio aereo entro il quale operano consente tale tipo di volo.

Se le condizioni meteo sono buone il pilota può sempre scegliere tra i due tipi di volo mentre deve optare per il volo strumentale con condizioni meteo sfavorevoli, sempre se la sua "licenza di pilotaggio" lo consente.

Tra aeromobili in volo a vista e quelli in volo strumentale esiste sempre una regola di riferimento per porre in essere una separazione verticale di almeno 500 ft (piedi) quando operano in volo livellato, escluse cioè le fasi di salita e discesa.

L'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile (ICAO) ha definito in allegato alla propria Convenzione le regole da rispettarsi per le fasi di volo condotto secondo l'una o l'altra regola.

Al fine di far sapere con immediatezza al pilota i propri diritti e doveri sono stati definiti degli spazi aerei, identificati con le lettere da A a G, all'interno di ciascuno dei quali il pilota saprà dove si trova e quali sono le regole applicabili al proprio volo. Il pilota identificherà lo spazio in cui opera tramite l'osservazione di punti rilevanti sul terreno o per indicazione degli strumenti di bordo.

Le Regioni di Navigazione Aerea dell'ICAO (International Civil Aviation Organization) in cui è stato suddiviso il globo terrestre sono a loro volta ripartite in FIR (Flight Information Region) e UIR (Upper Information Region). FIR e UIR sono spazi aerei in cui vengono forniti il Servizio Informazioni Volo ed il Servizio di Allarme. L'Ente preposto è il FIC (Flight Information Center).

All'interno delle FIR vi sono poi altri tipi di spazio aereo, ognuno con una propria funzione ed una propria dimensione: le Aerovie, le Rotte Assistite, le Aree Terminali di Controllo, le Zone di Controllo e le Zone di Traffico Aeroportuale.

Le Aerovie (AWY, Airway) sono spazi aerei controllati a forma di corridoio, ampie trasversalmente 10 miglia nautiche, contrassegnate a terra da un adeguato numero di radioassistenze VOR e NDB (cfr par. 1.4) i cui segnali vengono captati dagli apparati di bordo consentendo ai piloti