

# SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 NOVEMBRE 1995

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SANTE PERTICARO

**La seduta comincia alle 16,10.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Esame del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame della proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul riassetto del settore aereo.

Sottopongo all'attenzione dei commissari una proposta di documento conclusivo (allegata al resoconto stenografico della seduta odierna) che recepisce alcuni dei sug-

gerimenti espressi: avendo qualche collega sottolineato informalmente l'opportunità di disporre di un congruo lasso di tempo per valutarla complessivamente, ne rinvio l'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 16,15.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia il 10 novembre 1995.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

## PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL RIASSETTO DEL SETTORE AEREO

1. La IX Commissione ha deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva sul riassetto del settore aereo allo scopo di verificare le condizioni del settore alla luce della accentuata competizione già registrata negli ultimi anni e soprattutto di quella che farà seguito all'evoluzione della normativa comunitaria nel senso di una progressiva liberalizzazione. In coincidenza con l'avvio dell'indagine, peraltro, si è verificato un pesante aggravamento dei rapporti sindacali all'interno della compagnia nazionale di bandiera e una estensione della conflittualità anche ai dipendenti dell'AAAVTAG. Ciò ha indotto la Commissione a dedicare particolare attenzione alla ricerca delle cause che hanno scatenato le agitazioni, divenute negli ultimi mesi pressoché costanti, considerati i pesanti disagi che ne sono derivati per l'utenza e le sollecitazioni provenienti dall'opinione pubblica riguardo alla necessità di assumere iniziative idonee a porre rimedio all'attuale situazione di crisi.

L'indagine si è articolata nelle audizioni dei rappresentanti di Alitalia e di alcune delle maggiori imprese esercenti il trasporto aereo di nazionalità italiana (Meridiana, Aliadriatica e Air-dolomiti); dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali delle varie categorie dei lavoratori del settore; dell'amministratore straordinario dell'AAAVTAG e del Ministro dei trasporti e della navigazione.

I dati e gli elementi raccolti nel corso delle audizioni hanno consentito di acquisire un quadro informativo che può ritenersi sufficientemente dettagliato per svolgere alcune considerazioni.

Sotto questo profilo, appare opportuno far precedere eventuali indicazioni e proposte da una sia pur sommaria analisi della attuale situazione del settore alla luce della evoluzione del suo assetto normativo e dei più recenti sviluppi registrati a livello internazionale, a partire dagli orientamenti emersi in sede comunitaria.

2. La situazione del settore aereo nel quadro internazionale alla luce della evoluzione della normativa comunitaria.

Il settore aereo è stato, fino alla fine metà degli anni '70, fortemente protetto, e comunque contrassegnato da un grado limitato di concorrenza. Ciò vale in particolare per l'Europa dove il settore si caratterizzava per l'esistenza di vettori nazionali che operavano all'interno di ciascun paese in regime di sostanziale monopolio.

Nel 1978 ha preso l'avvio la fase di liberalizzazione promossa dalle autorità degli USA. A seguito di alcune iniziative assunte dall'amministrazione statunitense allo scopo di sopprimere tutte le misure che fino ad allora avevano impedito la libera concorrenza nel set-

tore si registrò, tra il 1978 e il 1984, un aumento notevole dei soggetti operanti nel trasporto aereo che avviarono la loro attività grazie al clima favorevole all'accesso al mercato determinato dalla cosiddetta *deregulation*. Sul piano tariffario, la liberalizzazione molto presto si tradusse in una vera e propria guerra dei prezzi che comportò una notevole contrazione dei margini di ricavo delle compagnie. Conseguentemente, soltanto pochi soggetti hanno dimostrato di saper resistere alla esasperata gara competitiva per il controllo del mercato statunitense, tanto più che la guerra tariffaria si è scatenata in una fase recessiva caratterizzata da una riduzione dei traffici aerei, riconducibile in parte ai timori provocati dal peggioramento dei rapporti internazionali. Nel 1990, soltanto il 20 per cento dei circa 140 vettori attivi nel mercato statunitense appena dieci anni prima era riuscito a sopravvivere alla drastica selezione operata dalla liberalizzazione. Va comunque rilevato che, conclusa la fase che ha coinciso con l'esplosione del fenomeno della *deregulation*, l'assetto delle compagnie statunitensi sembra essersi stabilizzato e i relativi risultati economici sono di nuovo positivi; inoltre, si è registrato un consistente recupero per ciò che riguarda la qualità dei servizi, anche sotto il profilo della sicurezza, i cui *standard* in un primo periodo erano diminuiti pericolosamente.

In Europa il processo di *deregulation* è iniziato qualche anno più tardi, e si è comunque svolto nei termini di una maggiore gradualità attraverso l'individuazione di fasi successive, ciascuna delle quali ha segnato un parziale progresso nella direzione della apertura alla concorrenza. A metà dello scorso decennio hanno infatti preso l'avvio le prime iniziative dirette a favorire un contesto concorrenziale in primo luogo mediante l'introduzione di sistemi flessibili per la definizione delle tariffe. Il vincolo più importante era comunque rappresentato dalla riserva di cabotaggio all'interno del territorio di ciascuno Stato membro. In proposito, va ricordato che con la direttiva n. 2408/92/CEE si sono già liberalizzati i traffici intercomunitari consentendo a ciascun vettore di servire una rotta all'interno di un altro paese purché ciò avvenga in prosecuzione di un collegamento internazionale e comunque nel limite della metà dei posti disponibili a bordo. La liberalizzazione completa in tema di cabotaggio prenderà l'avvio dal 1° aprile 1997.

Al processo di liberalizzazione che gradualmente si va realizzando in sede comunitaria fa riscontro una situazione caratterizzata da un pressoché generalizzato congestionamento degli aeroporti e in primo luogo dalla saturazione degli *slots*. Ingenti sforzi, in primo luogo di ordine finanziario, sono stati compiuti negli anni più recenti per ampliare e adeguare le infrastrutture aeroportuali dei maggiori scali europei; ciò nonostante, stime attendibili fanno presumere che l'aumento del traffico aereo europeo che dovrebbe verificarsi entro il 2000 si tradurrà in un ulteriore congestionamento. A ciò va aggiunta la necessità di completare l'integrazione e l'armonizzazione dei sistemi di controllo del traffico aereo, attualmente soltanto avviate.

Sul piano industriale, una analisi comparata fa emergere che i vettori europei tuttora registrano costi operativi che in genere superano in misura significativa quelli internazionali. Va altresì registrata la persistenza, sia pure con alcune limitazioni e cautele, della pratica

dell'erogazione di sussidi statali a favore di compagnie aeree in difficoltà, spesso sotto la forma di aumenti di capitale. Possono invece considerarsi sostanzialmente falliti i tentativi sin qui posti in essere di individuare forme di più intensa collaborazione, e addirittura di fusione, fra diversi vettori. Fermo restando lo scenario complessivo caratterizzato da una fase di evidente difficoltà del settore, va tuttavia rilevato che mentre alcuni operatori sono in grado di conseguire positivi risultati sotto il profilo economico, altri sono ancora impegnati in un faticoso processo di risanamento. In particolare, British Airways e KLM registrano utili di esercizio; in netto miglioramento è poi la situazione di Lufthansa, mentre decisamente critico è lo stato economico-finanziario di Iberia, Air France e Alitalia.

### 3. Aspetti specifici della situazione italiana.

3.1 Per ciò che riguarda in particolare la situazione della compagnia di bandiera italiana, e più in generale del settore aereo del nostro paese, va rilevato che sembrano al momento sussistere tutte le cause di difficoltà evidenziate a livello europeo, spesso in termini addirittura aggravati.

Lo svolgimento delle audizioni ha in effetti confermato la fondatezza dei dubbi e delle preoccupazioni in ordine alla condizione complessiva del settore che avevano ispirato la decisione assunta dalla Commissione di effettuare l'indagine. Dai dati e dalle informazioni raccolti è emerso in particolare uno stato di grave malessere di tutto il sistema nazionale del trasporto aereo che riguarda sia le aziende di trasporto, e in particolare la compagnia di bandiera, sia le società di gestione aeroportuale e quelle di servizi, nonché le strutture amministrative competenti in materia di sicurezza del volo. La crisi che sta vivendo Alitalia va quindi inserita entro un quadro contrassegnato da una più generale situazione di disagio i cui sintomi più vistosi sono rappresentati da:

a) progressivo peggioramento dell'andamento della compagnia di bandiera sotto il profilo qualitativo e quantitativo e consistente aggravamento della sua posizione debitoria in presenza di una ormai cronica condizione di pericolosa sottocapitalizzazione che incide sui suoi risultati aziendali;

b) accentuazione della conflittualità sindacale ai vari livelli;

c) difficoltà della compagnia di bandiera a fronteggiare la concorrenza sia dei vettori nazionali minori, per ciò che riguarda il mercato interno, sia quella più agguerrita a livello europeo; da ciò si possono trarre previsioni preoccupanti in merito alla capacità di tenuta di Alitalia nella prospettiva della completa liberalizzazione che in ambito comunitario si concretizzerà a partire dal 1° aprile 1997;

d) segnali evidenti di disaffezione e insoddisfazione da parte dell'utenza riguardo alla qualità dei servizi resi (ivi compresi quelli di *handling* e di assistenza a terra, la cui liberalizzazione è oggetto di polemiche), in primo luogo a causa dei frequenti scioperi, ma anche per la situazione di congestione dei maggiori scali che spesso provoca ritardi. In proposito, è stato contestato ad Alitalia che i dati relativi alla

puntualità dei voli assai di frequente non trovano riscontro nella realtà;

e) inadeguatezza delle infrastrutture aeroportuali, con particolare riferimento agli scali in cui si concentra la maggior parte del traffico e, per quel che riguarda l'Italia settentrionale, agli scali milanesi, ed incertezza riguardo al regime giuridico dei soggetti gestori degli aeroporti;

f) conflittualità conseguente alla situazione di precarietà per quanto concerne l'assetto della AAAVTAG.

3.2. Si può quindi sin d'ora affermare che un miglioramento del quadro generale del settore aereo in Italia presuppone l'adozione di interventi di varia natura che implicano il coinvolgimento di più soggetti. Si tratta, in sostanza, di definire una politica del settore che indichi prospettive chiare e che consenta di superare l'attuale situazione di incertezza correlata alla fase di transizione in corso.

Un approccio realistico alle problematiche in esame non può peraltro prescindere da una attenta valutazione degli effetti prodotti in una prima fase dalla *deregulation* negli Stati Uniti per ciò che riguarda la contrazione dei ricavi dei vettori, l'instabilità complessiva del comparto per l'aumento dei margini di incertezza entro i quali gli operatori si devono muovere, e la condizione di precarietà in cui sono stati costretti tanti lavoratori. In questo senso, senza mettere in discussione l'impostazione, complessivamente orientata ad una graduale liberalizzazione, che è stata definita dalle autorità comunitarie, appare necessario procedere con cautela verificando costantemente le conseguenze prodotte da ciascuna nuova iniziativa assunta in modo da consentire gli opportuni adattamenti, evitando di creare situazioni irreversibili e di difficile gestione. Ciò implica, fra le altre cose, che si rinunci a misure e progetti radicali ed inutili forzature (cui spesso hanno fatto seguito anche in un recente passato vistosi ripensamenti) privilegiando invece l'assunzione di interventi successivi, purché coerentemente ispirati ad un disegno strategico che deve essere adeguatamente chiarito a tutti i soggetti coinvolti. Merita in proposito sottolineare che l'esigenza di un adeguato livello di trasparenza e di informazione si impone soprattutto per quel che riguarda la gestione della compagnia di bandiera e le iniziative da assumere per il suo risanamento. Da più parti sono stati denunciati infatti i difetti di una insufficiente capacità di comunicazione e di scarsa chiarezza circa le reali intenzioni della dirigenza Alitalia, difetti che hanno probabilmente contribuito a determinare un clima inadeguato ad un confronto sindacale tanto delicato qual è quello tuttora in atto. Talora è sembrato che ad iniziali forzature abbiano fatto seguito ripensamenti, fino all'adozione di iniziative che appaiono muoversi nel senso di una sorta di cooptazione negli organismi dirigenziali di specifiche categorie di dipendenti. Tra l'altro, un difetto anago si può imputare ad alcuni atteggiamenti assunti dal Governo che non ha sempre dimostrato la capacità di esprimere in termini inequivoci e trasparenti le sue valutazioni; ciò vale soprattutto per quanto riguarda la vertenza AAAVTAG, anche se nella stessa vicenda Alitalia non sono stati del tutto comprensibili il ruolo svolto dall'Esecutivo e soprattutto le sue scelte di indirizzo.

La necessità di iniziative di varia natura, ma riconducibili ad una logica coerente, è evidenziata, oltre che dalla gravità della attuale situazione, anche dalla importanza che il settore riveste sotto il profilo economico-sociale. Un sistema nazionale di trasporto aereo efficiente costituisce infatti un elemento imprescindibile ai fini di una politica dei trasporti che veda l'equilibrato concorso delle diverse modalità allo scopo di invertire la tendenza, sin qui emersa nel nostro paese in termini particolarmente preoccupanti, al sempre più massiccio ricorso al trasporto su gomma. Dai dati relativi al 1993 risulta infatti che soltanto l'1,66 per cento del traffico interno di persone su medie e lunghe distanze si svolge per via aerea, a fronte del 70,98 per cento effettuato mediante autovetture. Non va poi trascurato il rilievo che il trasporto aereo riveste per altre attività economiche di fondamentale importanza per il nostro paese, come è il caso del turismo. Si tratta, quindi, per un verso di definire un assetto normativo che assicuri alle imprese del settore, agli utenti e agli operatori economici le necessarie garanzie, in primo luogo sotto il profilo della qualità e della certezza del servizio, e per l'altro di pervenire ad un effettivo risanamento della compagnia di bandiera in modo da consentirle non soltanto di mantenere, ma anche di rafforzare le attuali posizioni. Dai dati relativi al 1993, risulta in proposito che Alitalia rappresenta, in termini di traffico passeggeri, il sesto vettore europeo dopo Lufthansa, British Airways, SAS, Air France e Iberia.

È largamente condivisa la consapevolezza per cui un mancato intervento per il risanamento e il rilancio di Alitalia potrebbe determinare conseguenze irreversibili per ciò che riguarda le prospettive future della compagnia di bandiera, tanto più in considerazione di un quadro normativo comunitario contrassegnato dalla progressiva liberalizzazione e da un'accentuazione delle spinte competitive da parte dei grandi vettori internazionali. Occorre quindi intervenire in tempi brevissimi per evitare di pregiudicare definitivamente le possibilità di riuscita di un disegno di risanamento e di sviluppo di Alitalia. Ciò anche in considerazione delle aspettative di crescita del mercato italiano che risultano essere potenzialmente superiori a quello degli altri paesi europei.

3.3. Quanto ai singoli aspetti che occorre considerare per il perseguimento dell'obiettivo di una ripresa del settore, sembra opportuno svolgere alcune brevi considerazioni per ciò che riguarda in primo luogo il sistema aeroportuale.

L'attuale situazione della infrastrutturazione aeroportuale nel nostro paese è caratterizzata dalla esistenza di numerosi aeroporti e dalla contestuale concentrazione nei due sistemi aeroportuali di Roma (Fiumicino e Ciampino) e Milano (Linate e Malpensa) di circa il 60 per cento del traffico complessivo. Per quanto riguarda in particolare il traffico internazionale, il solo aeroporto di Fiumicino ha concentrato nel 1993 più del 40 per cento dei passeggeri trasportati. Peraltro, l'aeroporto di Roma Fiumicino si colloca al 330° posto nella graduatoria mondiale per numero di passeggeri mentre a livello europeo è al settimo posto. Accanto ad alcuni aeroporti (Venezia, Torino, Napoli, Bologna, Palermo, Catania) che hanno registrato più del 3 per cento del traffico, ve ne sono ben 23 che non arrivano all'1 per cento e che in

molti casi risultano largamente sottoutilizzati. La legge n. 351/95, di conversione del decreto-legge n. 251/95, ha in proposito stabilito che il Ministro dei trasporti, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, debba presentare al Parlamento una relazione sullo stato degli aeroporti minori, corredate da proposte di finalizzazione e di integrazione con gli aeroporti maggiori. Si è prospettata in tal modo una prima iniziativa nel senso di un più razionale utilizzo delle strutture aeroportuali per favorire le possibili sinergie. La situazione di saturazione dei due aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Linate è da tempo stata denunciata. Lo stesso piano generale dei trasporti del 1986 includeva, fra gli interventi prioritari da realizzare, l'acceleramento dei lavori di adeguamento di Roma Fiumicino e Milano Malpensa; per quest'ultimo in particolare, si prospettava la trasformazione in un grande polo del nord Italia, mentre l'aeroporto di Linate « rimarrebbe destinato a servire il traffico domestico di interesse locale e il traffico charter ». Nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine da più parti sono state denunciate le conseguenze derivanti dall'inadeguatezza dell'aeroporto di Linate, quali in primo luogo l'ingente spostamento di traffico di viaggiatori gravitanti nell'area settentrionale del nostro paese verso aeroporti più efficienti, meglio collegati e facilmente raggiungibili (Francoforte e Zurigo in particolare). Ciò deriva anche dalla scelta, adottata in passato, di concentrare i voli intercontinentali a Roma Fiumicino nonostante il fatto che l'utenza risieda in larga misura nell'Italia settentrionale.

Il progetto Malpensa 2000, ormai pervenuto ad una fase molto avanzata, risulta essenziale per assicurare il conseguimento dell'obiettivo di ricondurre a Milano parte consistente del traffico che negli ultimi anni si è spostato verso altri aeroporti. Il progetto presuppone tuttavia la realizzazione in tempi brevi di una rete di collegamenti stradali e ferroviari senza i quali l'aeroporto, distando non poco dal capoluogo lombardo, rischierebbe di rimanere praticamente inutilizzabile.

Più in generale, le questioni su cui si registrano le situazioni più critiche per ciò che riguarda il sistema aeroportuale attengono alle procedure per l'approvazione dei progetti e la realizzazione dei lavori, e alla integrazione degli aeroporti con il territorio mediante collegamenti ferroviari e stradali.

Accanto all'adeguamento degli scali aeroportuali italiani alle crescenti esigenze del traffico aereo, deve aggiungersi la necessità di provvedere ad un miglioramento dei servizi aeroportuali da realizzarsi tenendo conto della prospettiva della privatizzazione della gestione degli scali.

Da questo punto di vista va rilevato che il legislatore ha già compiuto un parziale progresso con l'approvazione della legge n. 351/95, di conversione del decreto-legge n. 251, con la quale si introducono alcune cautele in ordine all'attuazione delle disposizioni recate dall'articolo 10 della legge n. 537/93 per ciò che riguarda la costituzione di apposite società per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali. Il suddetto provvedimento, nel ribadire l'opzione favorevole all'affidamento della gestione dei servizi aeroportuali a specifiche società, ha stabilito anche l'abrogazione delle norme vigenti che prescrivono la partecipazione di soggetti pubblici nelle so-

cietà di gestione aeroportuale. Per ciò che riguarda i servizi aeroportuali, va rilevato che in sede comunitaria sono state già adottate alcune iniziative nel senso di una progressiva liberalizzazione dell'accesso al mercato dei servizi stessi, a partire dalla comunicazione della Commissione del 1° giugno 1994, con specifico riferimento ai servizi di assistenza a terra. È attualmente in discussione una proposta di direttiva che prospetta una graduale liberalizzazione dei servizi. Va altresì ricordato che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con un recente intervento nei confronti di Aeroporti di Roma e della SEA, ha riproposto la questione relativa alla libera prestazione dei servizi di *handling* e di *catering* più volte sollecitata in particolare dai vettori stranieri operanti in Italia, minacciando l'adozione di sanzioni nei confronti dei gestori che abusano della loro posizione dominante. Dai dati raccolti nel corso dell'indagine è emerso che nel nostro paese le attività di *handling* sono svolte nella maggior parte degli scali in regime di monopolio da parte dei gestori aeroportuali a condizioni che risultano mediamente più onerose rispetto ad altri paesi europei nella misura di un quarto circa.

Il Parlamento, con la già citata legge n. 351/95, ha definito una normativa di carattere transitorio in attesa degli ulteriori sviluppi che si registreranno in sede comunitaria rimettendo ad un decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione la determinazione del regime dei servizi aeroportuali di assistenza a terra, da stabilire in termini tali da salvaguardare la sicurezza dell'attività aeroportuale, l'affidabilità economica delle gestioni, i livelli qualitativi delle prestazioni offerte agli utenti e il mantenimento dei livelli di occupazione e della continuità del rapporto di lavoro del personale già dipendente. Si sollecita quindi il Governo a provvedere tempestivamente, e quindi entro il prossimo 31 dicembre, all'adozione degli atti di sua competenza per l'attuazione della legge n. 351 al fine di assicurare le necessarie condizioni di certezza del diritto in materia, sia pure nella consapevolezza del fatto che quella in atto costituisce comunque una fase transitoria suscettibile di registrare ulteriori sviluppi. Appare evidente che, superata tale fase, la normativa italiana dovrà armonizzarsi con gli orientamenti comunitari in particolare per ciò che concerne la possibilità delle compagnie di operare in regime di autoproduzione nonché la separazione tra la gestione delle infrastrutture aeroportuali dalle attività di fornitura dei servizi.

#### 3.4. Considerazioni relative ad Alitalia.

Per quanto riguarda specificamente la situazione economico-finanziaria di Alitalia, dai dati consegnati alla Commissione dai responsabili della società risulta che l'esercizio 1993 si è chiuso con una perdita di 340 miliardi e una crescita dell'indebitamento che al marzo del 1994 aveva superato i 2.550 miliardi, a fronte di 674 miliardi a fine 1991. Il rapporto tra debiti e patrimonio netto è passato quindi, nello stesso arco temporale, dallo 0,5 al 4,9 per cento. I dati riferiti al primo semestre 1995 confermano un andamento negativo della società con un ulteriore aggravamento degli oneri finanziari. I dirigenti di Alitalia, a fronte della grave situazione, hanno prospettato un piano di risanamento che nel breve periodo, riferito al 1995-96, prevedeva il conseguimento di alcune finalità quali:

- l'innalzamento dei livelli della qualità del servizio;
- il consolidamento della presenza sui mercati di prioritario interesse strategico;
- la riconquista del mercato italiano in parte ceduto ai concorrenti;
- il ritorno alla profittabilità sulle rotte di medio e lungo raggio anche ai fini del ricorso al mercato di capitali;
- l'acquisizione di flessibilità nell'organizzazione (impiego di capitale e lavoro).

La definizione di tali finalità di massima era accompagnata dalla individuazione di obiettivi mirati più propriamente ai singoli mercati; quanto al mercato domestico, si prospettava una consistente azione di recupero; per quelli europei, si indicava l'intenzione di proporre Alitalia come vettore *low cost* di adeguata qualità, mediante il più intenso utilizzo di Avianova nonché ricorrendo a partnership di varia natura; per il mercato internazionale si prospettava l'obiettivo dell'ampliamento della gamma di prodotto attraverso la rivalorizzazione di collegamenti secondari, mentre per il mercato intercontinentale si indicava l'obiettivo del completamento della rete e della ottimizzazione dei costi attraverso la condivisione di alcuni *asset*. Un ruolo significativo era comunque assegnato alle partnership commerciali finalizzate all'ampliamento della gamma di prodotto e di copertura del mercato attraverso accordi con altri vettori e alleanze strategiche da ricercare prevalentemente in Europa per sviluppare sinergie mediante la condivisione di *asset*.

Per quanto riguarda propriamente l'articolazione della gamma di prodotto, va riconosciuto che Alitalia ha prospettato ingenti investimenti per rinnovare parzialmente la propria flotta allo scopo di adeguare la stessa alle specifiche esigenze dei singoli mercati. Alcuni errori compiuti in passato in ordine alla composizione della flotta hanno infatti impedito ad Alitalia di disporre di aeromobili che consentissero una elasticità di impiego, riducendo così i costi di esercizio e di manutenzione. Occorre quindi che si effettui una circostanziata valutazione delle tipologie di aeromobili da utilizzare anche mediante una analisi comparata che tenga conto di vari aspetti (organizzativi, finanziari e fiscali) tra la ipotesi di acquisto in proprietà e quella di assunzione in *leasing* degli aeromobili stessi. Ciò dovrebbe consentire di ridurre i costi di esercizio di alcune rotte mediante l'utilizzo di aeromobili di dimensioni corrispondenti alle effettive esigenze della domanda. È inoltre previsto un più frequente ricorso al noleggio di aeromobili soprattutto per il presidio di rotte che altrimenti, a giudizio dei dirigenti Alitalia, dovrebbero essere abbandonate. Quest'ultimo aspetto è comunque stato oggetto di forti contestazioni, di cui si dirà più avanti.

È convinzione della società che sia necessario rimuovere « le cause che nel tempo hanno determinato il deterioramento della posizione competitiva di Alitalia (...) ed in particolare il sovradimensionamento strutturale del proprio organico, le condizioni di impiego del fattore lavoro » come ha chiaramente affermato in Commissione il presidente di Alitalia, dottor Rivero. Quanto al sovradimensionamento, la dirigenza Alitalia ha sottolineato il fatto che i vettori europei più effi-

cienti, nel corso dell'ultimo decennio hanno ridotto in misura certamente non irrilevante il personale in organico, mentre nel caso di Alitalia ciò non è avvenuto. Va tuttavia ricordato che il Parlamento e il Governo hanno già consentito alla compagnia di avvalersi di una prima *tranche* di prepensionamenti, nella misura di 800 unità, e che è attualmente in discussione un provvedimento che consentirebbe ulteriori esodi volontari incentivati per 700 unità. Partendo dalla premessa della necessità di ridurre gli oneri relativi al fattore lavoro, la società ha ritenuto di dover escludere la concessione di aumenti retributivi ritenuti non compatibili con gli obiettivi di contenimento dei costi. L'atteggiamento assunto dalla dirigenza Alitalia nel corso dei negoziati per i rinnovi contrattuali delle varie categorie è stato, come è noto, oggetto di diffuse critiche. Quanto ai trattamenti economici, va rilevato che dati, peraltro contestati da diverse organizzazioni sindacali, forniti alla Commissione dai responsabili di Alitalia non evidenziano - al netto degli oneri sociali, che nel nostro paese sono più gravosi - significative disparità rispetto alle situazioni degli altri vettori europei, fatta eccezione probabilmente per la categoria degli assistenti di volo per i quali si registrerebbe uno scarto di un certo rilievo a favore di quelli impiegati da Alitalia. Va peraltro rilevato che da dati di fonte aziendale risulta che in termini di fatturato pro capite la produttività del personale Alitalia, confrontata a quella degli altri principali vettori europei, risulta superiore alla media, e comunque a quella di Air France e di KLM, pur essendo inferiore a quella di Lufthansa e British Airways.

Va inoltre ricordato il disagio provocato dalla contestuale decisione di Alitalia di avvalersi di piloti di un'altra compagnia, l'Assett, per la conduzione di alcuni aerei su specifiche tratte, decisione che ha ingenerato il sospetto che da parte della dirigenza vi fosse l'intenzione di condizionare l'atteggiamento negoziale delle organizzazioni sindacali dei piloti prospettando la sostituzione di una quota consistente di piloti dipendenti con soggetti provenienti dall'esterno utilizzabili a costi inferiori. Ciò troverebbe riscontro anche nell'intenzione, chiaramente espressa dai dirigenti di Alitalia, di impiegare in misura rilevante Avianova per alcuni collegamenti, stante il risparmio che ciò comporta in termini di minori costi. Tale intenzione è da riconnettersi all'obiettivo di articolare la presenza nel mercato di Alitalia in termini più flessibili anche sulla base della esperienza di altre compagnie come Lufthansa e Swissair che già si avvalgono, per l'espletamento di alcuni collegamenti, di società controllate. Da parte delle organizzazioni sindacali rappresentative dei piloti è stata affermata in Commissione la disponibilità a consentire un più intenso utilizzo di Avianova, denunciando tuttavia il fatto che i piloti di quest'ultima sono impiegati con contratti *ad personam*, mentre anche nei loro confronti dovrebbe trovare applicazione il contratto collettivo nazionale di categoria.

La prospettata articolazione di Alitalia, insieme alla previsione di un più ampio ricorso a partnership con soggetti esterni, hanno peraltro ingenerato in alcuni interlocutori di parte sindacale il dubbio che la società volesse generalizzare il processo di terzizzazione, rinunciando alla gestione diretta di alcuni servizi per affidarli all'esterno avvalendosi di altre imprese. Da parte di alcuni è stato anche espresso il timore che ciò preludesse ad una sorta di smembramento dell'a-

zienda. In proposito, il dottor Rivero ha affermato in Commissione che le terziarizzazioni « non rappresentano obiettivi in sé, bensì idonei strumenti.. che favoriscono la riduzione dei costi » per cui « Alitalia intenderà avvalersene ogni qualvolta sarà necessario ». Contestualmente, Alitalia avrebbe avviato la rinegoziazione dei contratti di *handling* e con i *general sales agent*; con specifico riferimento ai contratti di *handling*, Alitalia avrebbe « considerato il ricorso all'autoproduzione qualora quest'ultima fosse risultata la produzione più efficiente per l'azienda » come ha affermato il dottor Rivero.

In conclusione, si può affermare che la condizione pregiudiziale alla definizione e alla successiva attuazione di un complesso coerente di misure finalizzate al risanamento e allo sviluppo di Alitalia è costituito dal recupero di un ordinato andamento dei rapporti sindacali che possa contribuire a ricostituire un clima ispirato al dialogo fra dirigenza della società e dipendenti della stessa. Ciò implica che, da parte della società, sia evitata l'adozione di iniziative che rischiano di esasperare inutilmente il personale dipendente. Sembra inoltre opportuno che i responsabili di Alitalia compiano uno sforzo per precisare in modo più chiaro i termini reali delle misure che intendono intraprendere al fine del risanamento dell'azienda, in particolare per ciò che riguarda le questioni relative al fattore lavoro. Nel corso delle audizioni svolte in Commissione, da parte di numerosi deputati è stata contestata ai dirigenti Alitalia una insufficiente chiarezza relativamente alle linee di intervento indicate nel piano di risanamento riferito al periodo 1995-96. Da questo punto di vista merita rilevare che per taluni aspetti i contenuti del suddetto piano risultano soltanto abbozzati o comunque talmente ampi da risultare difficilmente traducibili sul piano della pratica realizzazione, mentre sarebbe invece opportuno che essi fossero indicati in modo più preciso. Ciò vale soprattutto per le parti concernenti il fattore lavoro, a proposito del quale si dovrebbero quantificare le indicazioni contenute nel piano in modo da renderle più concretamente valutabili. In tal modo si consentirebbe anche al Parlamento di verificare se l'ulteriore *tranche* di prepensionamenti per 700 unità, prospettata dal decreto-legge n. 363/95, soddisfa l'esigenza di adeguare l'entità del personale in organico alle reali esigenze della società o se invece essa prelude ad ulteriori richieste. Non costituirebbe peraltro un caso anomalo nel settore dei trasporti la concessione di massicci prepensionamenti per quote successive, e quindi al di fuori di una chiara indicazione sulle effettive necessità delle imprese interessate. Tuttavia, proprio le esperienze passate, e quella delle FS in particolare, consigliano di procedere con la massima cautela prima di concedere prepensionamenti a prescindere da un quadro compiuto degli effettivi esuberi, riferito alle singole qualifiche professionali, per evitare che i prepensionamenti si traducano in un improprio *turn over* in termini costosissimi per la finanza pubblica. È peraltro evidente che le attuali condizioni della finanza pubblica e la recente approvazione della riforma del sistema pensionistico non consentono la generalizzata concessione di prepensionamenti, soprattutto se richiesta in assenza di una dettagliata analisi delle esigenze funzionali di Alitalia e di un quadro di sviluppo strategico, che ne garantisca il ruolo di compagnia di bandiera.

D'altra parte, la definizione della pianta organica del personale è strettamente correlata alla previa determinazione dell'assetto e delle

dimensioni che la società intende darsi per i prossimi anni; in tal senso, si può rilevare che qualora Alitalia dovesse quantificare in misura superiore a quella indicata in un primo momento (1.500 unità) l'entità degli esuberi, si potrebbero trarre preoccupanti conclusioni circa le reali intenzioni in merito al futuro dell'azienda. Sulla base dei dati trasmessi, cui si è già fatto riferimento, risulta infatti che la produttività del personale Alitalia corrisponde sostanzialmente alla media di quelle delle maggiori compagnie europee. Ammettendo pure che vi siano qualifiche per le quali risulta opportuna una limitata riduzione dell'organico, non si può invece ritenere sufficientemente motivata la prospettiva di un consistente e generalizzato ridimensionamento del personale a meno che non si prospetti un contestuale ridimensionamento dell'attività dell'azienda, ovvero che non si ritenga davvero di ricorrere nella misura temuta da alcune organizzazioni sindacali alla pratica delle terziarizzazioni.

In sostanza, le tematiche relative al personale ripropongono la necessità di una maggiore chiarezza circa le strategie dell'azienda, potendosi al momento rilevare uno scarto tra le indicazioni di massima contenute nel piano e alcune delle iniziative concretamente adottate, tra cui quelle relative al personale appaiono per molti versi indicative. L'ipotesi del ridimensionamento del ruolo di Alitalia, circoscrivendo la sua presenza diretta ad alcuni mercati e generalizzando la pratica del ricorso al noleggio di servizi di trasporto o ad accordi con altre compagnie, se può giovare nel breve periodo al conseguimento di un riequilibrio dei conti dell'azienda, non produrrebbe invece alcun vantaggio a medio e a lungo termine, potendone risultare irrimediabilmente compromessa l'immagine stessa della compagnia di bandiera oltre che le sue potenzialità di sviluppo. È quindi auspicabile la definizione di un piano che si fondi su obiettivi ambiziosi, assumendo allo stesso tempo un atteggiamento realistico che non prescindano dai dati oggettivi rappresentati dall'andamento dei mercati internazionali e dalla prospettiva della completa liberalizzazione in ambito comunitario. Ciò implica che sia compiuto in primo luogo un effettivo sforzo per recuperare le posizioni progressivamente perdute sui mercati domestico e intracomunitario, dove spesso sono subentrate ad Alitalia alcune compagnie private, in particolare Meridiana, ma anche i grandi vettori europei che di fatto già assicurano, in assenza di un adeguato servizio da parte di Alitalia, i collegamenti fra alcune importanti città italiane e molti dei maggiori scali continentali. Su questi mercati certamente redditizi, risulta fortemente ridimensionato il ruolo di Alitalia per cui occorre che ad essi sia dedicata particolare attenzione. Nell'ambito delle iniziative da assumere, riveste carattere prioritario l'adozione di interventi intesi a garantire più elevati livelli di qualità, una maggiore attenzione alle esigenze di clientela e una politica del costo del lavoro che tenda all'allineamento agli standard internazionali. D'altra parte, i responsabili delle compagnie private hanno lamentato una sostanziale indisponibilità di Alitalia a trovare forme di collaborazione; anche in considerazione di alcune contestazioni formalmente mosse ad Alitalia e a Civilavia per ciò che riguarda l'assegnazione degli *slots* si cui è auspicabile una più attenta vigilanza per evitare il rischio di possibili abusi derivanti da posizioni dominanti, si ritiene comunque opportuno sollecitare uno sforzo per assumere atteggiamenti improntati alla ri-

cerca di possibili collaborazioni piuttosto che provocare conflittualità che oltre tutto penalizzano in primo luogo l'utenza.

Contestualmente, non si può fare a meno di rilevare la necessità di rimediare alla attuale situazione per ciò che concerne l'assetto finanziario e l'insufficiente capitalizzazione della società, giunta ormai ai limiti della tollerabilità. Un indebolimento così vistoso della società per quanto attiene alla disponibilità di mezzi propri risulta infatti non più sostenibile. Sotto questo aspetto, si impone l'adozione di misure tempestive per verificare le possibilità di procedere in tempi brevi ad una ricapitalizzazione che possa coinvolgere anche il capitale privato. Da questo punto di vista si può rilevare che probabilmente una prima occasione utile, che tuttavia non sembra essere stata colta dalla dirigenza IRI, poteva essere rappresentata dalla cessione ai privati di Aeroporti di Roma. Si è invece preferita una dismissione che di fatto rappresenta per l'IRI una sorta di partita di giro essendo la società rimasta nell'ambito del gruppo. Non si vuole peraltro prospettare l'ipotesi di una privatizzazione della compagnia di bandiera, ma piuttosto sollecitare la verifica della possibilità di favorire una limitata partecipazione di privati al capitale di Alitalia utilizzando le occasioni favorevoli che si possono presentare per assicurare alla società i più consistenti vantaggi sotto il profilo economico. Ciò presuppone tuttavia la garanzia di prospettive di sviluppo credibili per la società, e non certo di un suo ridimensionamento quale si configurerebbe nella ipotesi, assolutamente da evitare, di una vendita a vettori stranieri. In sostanza, occorre affrontare la questione Alitalia in un'ottica complessiva che consenta di inquadrare le varie iniziative in una logica coerente che eviti la dispersione di risorse e di energie per iniziative frammentarie. Questo vale soprattutto per le risorse pubbliche, dovendosi valutare se non sia più utile impegnare i finanziamenti dello Stato, sia direttamente erogati dal Tesoro che indirettamente tramite l'IRI, piuttosto che per interventi parziali quali i prepensionamenti (salvo consentire successivamente ad Alitalia di assumere nuovo personale), per favorire una ricapitalizzazione della società. Le incertezze dell'IRI, da questo punto di vista, rischiano di creare danni irreversibili. Naturalmente, la ricapitalizzazione dovrà avvenire in termini coerenti con le indicazioni assunte dalle autorità comunitarie che, se non consentono interventi che possono essere qualificati come ripianamento di perdite gestionali, permettono tuttavia gli interventi finanziari diretti alla ricapitalizzazione delle compagnie di bandiera che siano basati su piani di risanamento e rilancio.

3.5. Venendo all'ultima delle questioni affrontate nell'ambito dell'indagine, vale a dire la verifica delle cause all'origine delle tensioni sindacali relative alla vertenza AAVTAG che hanno contribuito a determinare gravi disagi all'utenza, va anzitutto rilevato che la Commissione ha voluto evitare di interferire nelle trattative in corso, concentrandosi piuttosto sulle questioni che attengono specificamente al riassetto dell'azienda anche alla luce dei più recenti svltippi sul piano legislativo. In tal senso, nel corso delle audizioni gli intervenuti sono stati sollecitati a pronunciarsi riguardo alle prospettive di riordino dell'azienda in considerazione della urgenza, ribadita in più occasioni da tutti i gruppi rappresentati in Commissione, di provvedere in pro-

posito. Va peraltro ricordato che il legislatore ha già indicato un possibile percorso con la citata legge n. 351/95, con la quale si è impegnato il Ministro dei trasporti ad adottare, entro il termine di sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge stessa, un decreto specificamente destinato a trasformare l'azienda in società per azioni. La prospettiva di una trasformazione a breve termine dell'azienda in società per azioni è tuttavia ritenuta poco realistica da larga parte delle organizzazioni sindacali che hanno evidenziato le difficoltà che l'attuazione di tale prospettiva comporterebbe, ed indicato quindi l'opportunità di prevedere una fase transitoria che si traduca nella costituzione dell'azienda in ente pubblico economico. In sostanza, si tratterebbe di mutuare l'esperienza rappresentata dall'amministrazione postale trasformata in una prima fase in Ente poste e per il quale è prevista la successiva trasformazione in S.p.a. Si tratta di una ipotesi che dovrà essere attentamente valutata dal legislatore anche in considerazione della delicatezza delle competenze attribuite all'azienda in materia di sicurezza della navigazione aerea.

Va comunque rilevata la necessità di procedere quanto prima ad un confronto con il Governo per conoscere quali siano le reali intenzioni dell'esecutivo anche con riferimento alla disposizione richiamata contenuta nella citata legge n. 351. Non può infatti non rilevarsi che nella vicenda il Governo ha assunto posizioni che non sono apparse sempre adeguatamente motivate, né pienamente coerenti. Senza entrare nel merito di aspetti che attengono propriamente al negoziato fra le parti, si può rilevare che sono apparse tardive le riserve manifestate dall'Esecutivo in ordine alla compatibilità finanziaria di alcune richieste economiche concordate con quasi tutte le organizzazioni sindacali; andrebbe pertanto svolta un'attenta verifica sotto il profilo dell'entità degli oneri finanziari che conseguono anche dalle ulteriori iniziative prospettate dal Governo, in primo luogo per quanto riguarda l'ipotesi di consistenti assunzioni per evitare ulteriori ripensamenti.

Va comunque ribadita la necessità di limitare temporalmente l'attuale fase di amministrazione straordinaria per assicurare all'azienda un assetto stabile che le consenta di svolgere adeguatamente le sue funzioni. In tal senso, si dovranno favorire tutte le iniziative per garantire l'armonizzazione dei sistemi di controllo della navigazione aerea a livello comunitario e per favorire la partecipazione del nostro paese ad Eurocontrol.