UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE
PERVENUTO A: 3^ COMM NE
IN DATA: 8.07.2014

Relazione di minoranza al progetto di legge

"LEGGE DI RIFORMA IN MATERIA DI AVIAZIONE CIVILE"

Eccellentissimi Capitani Reggenti,

Onorevoli Consiglieri,

ci apprestiamo oggi a discutere la seconda lettura di una legge che si propone di realizzare un testo unico riguardante l'aviazione civile. Si tratta di una normativa molto tecnica, necessaria per relazionarsi con l'esterno, per allinearci alle disposizioni internazionali e per consolidare un settore di sviluppo, anche se di nicchia, per il nostro Paese.

Ci preme tuttavia evidenziare alcune storture, a nostro avviso plateali, presenti nel testo di legge che purtroppo la maggioranza, in una commissione consiliare priva di qualsiasi contraddittorio, non ha inteso minimamente scalfire.

L'anomalia più plateale riguarda l'onnipotenza della figura del Direttore Generale, onnipresente e senza contrappesi: è lui che stipula contratti con privati, redige il piano di sicurezza nazionale, le modalità di utilizzo dello spazio aereo di San Marino, decide e prescrive i controlli da fare su passeggeri e beni trasportati, organizza i corsi di addestramento e decide quanto costano, decide le funzioni dei dipendenti dell'autorità, fa le ispezioni sugli aerei (lui/lei, non l'Autorità... e chi riceve un'eventuale sanzione può fare un reclamo, ma tale reclamo va indirizzato sempre al solito direttore generale, poliziotto e giudice contemporaneamente), svolge le indagini sugli aerei in caso di incidenti, fa i regolamenti, emana disposizioni, prende provvedimenti d'urgenza senza necessità di ratifica, deroga in libertà ai regolamenti e alle direttive che lui stesso emana, determina le tariffe dei servizi dell'Autorità in totale autonomia (senza nessun controllo), fornisce consulenze in libertà, determina le sanzioni da applicare; e l'elenco sarebbe ancora lungo!

Non ci è quindi chiaro il compito del Comitato Esecutivo dell'Autorità, dato che quasi ad ogni articolo della Legge è al Direttore generale che si demandano poteri! E qua

non si tratta, come è stato affermato dal Segretario con delega durante la Commissione, di assegnare finalmente delle responsabilità a un Direttore Pubblico, oppure della necessità di garantire snellezza, operatività e velocità d'azione all'Autorità stessa.. Si tratta invece di conferire a un'unica persona poteri strabordanti e incontrollati, previsti sulla carta e non equilibrati da controlli sull'effettivo rispetto degli stessi. E' un uomo solo al comando, che gestisce la "sua" Autorità senza contrappesi, senza soluzione di continuità, senza concorsi ma grazie ad una nomina del Congresso di Stato.

Sembra quasi che lo scopo principale della proposta di legge sia quello di stabilire formalmente il potere, in mano ad una singola persona, di fare e disfare a proprio piacimento ogni intervento in nome e per conto dell'Autorità per l'aviazione civile e la navigazione marittima. Una singola persona che ha un nome e un cognome, venendo chiaramente stabilito che nessuno dei ruoli interni all'Autorità verrà ricoperto attraverso bando di concorso, e che chi fino ad oggi vi ha prestato servizio è da intendersi, sostanzialmente, confermato e premiato.

Dunque una legge che mentre stabilisce la libertà totale d'azione da parte del Direttore dell'Autorità per l'Aviazione, ne indica anche il nome e cognome.

Oltre a considerare la sconvenienza di scommettere l'operatività di un ente di proprietà dello Stato affidandola ad un'unica persona, rileviamo le possibili derive che questo potrebbe comportare. Si sono dovuti constatare con amarezza, nella vicina Italia, gli esiti indecenti cui ha sempre condotto una gestione accentrata su una o poche persone in condizioni di poteri straordinari in vista di progetti urgenti e che richiedevano snellezza. Spesso queste condizioni si trasformano in un boomerang di autoreferenzialità. Basti ricordare, su tutti, il caso della "Maddalena" dell'ex capo della protezione civile Guido Bertolaso, e quanto sta accadendo in questi giorni all'Expo' di Milano 2015 (tra l'altro anche il Decreto che istituisce il Commissariato Generale di San Marino per l'Expo' pecca di questa imprudente fiducia nelle capacità e buona fede dei singoli).

Inoltre chiediamo a quest'aula di considerare che cosa succederebbe se per qualsiasi motivo il direttore generale (quello in carica e riconfermato con pieni voti con questa

legge, ma anche quelli futuri che dovranno giungere) si trovasse ad avere qualche impedimento. Un ente affidato fideisticamente alle cure salvifiche di un'unica persona si troverebbe senza timoniere, senza sostituti plausibili (anche per via delle peculiarità nei titoli richiesti al direttore e a lui solo). Si potrebbe quindi rischiare un blocco delle attività dell'Autorità nel caso in cui il direttore venisse meno, e questa è un'evenienza che uno Stato non si può permettere.

Per questo abbiamo a lungo insistito, in commissione, sulla necessità di prevedere che molti dei compiti affidati al solo direttore generale venissero spalmati sul Comitato esecutivo, che altrimenti rischia di rimanere un qualcosa di esistente solamente nell'articolo di legge che lo definisce ma che, in fondo, non ha alcun potere né alcun preciso compito da svolgere!

Un altro problema di questo progetto di legge -di cui si è accennato in precedenza- sta nelle modalità di nomina del personale, a partire dal Direttore nominato e rinnovato dal Congresso di Stato e non per concorso pubblico. E la stessa cosa vale per il personale di supporto, dove non ci sono modalità trasparenti di selezione. A volte si chiedono requisiti molto ad personam, mentre altre invece sono troppo generici. È chiaro l'intento di costruire requisiti ad hoc che s'incastrano perfettamente con coloro che già operano all'interno del settore.

L'articolo 7 prevede la nomina del direttore generale da parte del Congresso di Stato. Si stabilisce che il direttore generale deve già essere in possesso di "comprovata formazione" nel settore, dunque si sta parlando del direttore attuale che deve venir riconfermato. Perché in questo caso non prevedere requisiti a cui possa venir affiancata una collaborazione con il direttore uscente, che dovrà pur trasmettere delle conoscenze a chi lo dovrà sostituire?

Sempre all'articolo 7, ma al successivo comma 5, viene stabilito che il recesso dal contratto di lavoro del direttore generale deve essere comunicato con 6 mesi di anticipo. Anche in questo caso ci auguriamo che tale periodo serva all'Autorità stessa per potersi premurare ad affiancare, in questo lasso di tempo, al direttore uscente il

direttore entrante, di modo che possa entrare in possesso delle dovute conoscenze operative necessarie a non bloccare le attività dell'Autorità. Perché un altro problema connesso all'individualizzazione delle attività dell'Autorità è la difficoltà di sostituire una figura che ha accentrato su di sé, magari per un periodo di nove anni come prevede la legge, ogni tipo di compito e di responsabilità. Il rischio è, se non si prevede un affiancamento prima della revoca del contratto al direttore uscente, di bloccare l'Autorità stessa per un periodo significativamente lungo nel momento della sostituzione del direttore generale.

All'articolo 9 si prevedeva che anche la nomina del Segretario Generale dell'Autorità spettasse al Congresso di Stato, su proposta del Segretario con delega ai trasporti. Fortunatamente (si tratta di una delle poche modifiche accolte) siamo riusciti a stabilire che almeno il Segretario generale venisse nominato dal Consiglio Grande e Generale: non è granché come risultato, avremmo preferito un bando pubblico, ma sicuramente si tratta di una modifica migliorativa.

All'articolo 10 si prevedono invece le assunzioni di tre dipendenti, un 5°, un 8° e un 9° livello, per i quali si prevedono requisiti tutto sommato generici, salvo poi demandare sempre al solito Congresso di Stato l'indicazione di ulteriori requisiti, configurando quindi il rischio di veder realizzate richieste su misura, ricalcate sui requisiti già in possesso dei candidati che si ha la volontà di assumere. E' già successo in passato, siamo preoccupati che possa succedere ancora.

Sempre in relazione ai requisiti previsti per il direttore generale, il segretario generale e tutti gli operatori, ricorre la previsione di una "buona conoscenza della lingua inglese". A nulla, anche in questo caso, è servito ribadire in commissione, anche attraverso alcuni emendamenti mirati, la necessità di indicare un metro di valutazione. Che cosa si intende, infatti, per "buona conoscenza"? Un'indeterminatezza di questa natura è deleteria nel momento della valutazione dei requisiti, perché non può rimandare ad altro che ad una valutazione discrezionale, soggettiva. Nella recente legge di riforma dell'Università, è ad esempio stato chiaramente indicato che il Direttore Generale debba essere in possesso di una "*conoscenza della lingua inglese di livello C1 secondo il quadro comune europeo di riferimento per le lingue stabilito dal*

Consiglio d'Europa". Perché in questo caso, nonostante gli emendamenti presentati da entrambe le liste di opposizione presenti in commissione, non si è voluta inserire alcuna indicazione in questa direzione, assolutamente oggettiva e valutabile? Forse perché non si era in grado di stabilire il preciso livello di conoscenza della lingua inglese posseduto da chi dovrà essere direttore generale?

Un'altra decisione che non comprendiamo, è quella per cui all'articolo 3 comma 5 si stabilisce che le incompatibilità dei membri del Comitato esecutivo dell'Autorità verranno stabilite con apposito Decreto delegato. Non comprendiamo questa scelta, perché è disponibile un ampio ventaglio di commissioni per le quali le incompatibilità sono già chiaramente delineate, e nulla avrebbe impedito, con un po' di buona volontà, di fare altrettanto in quest'occasione. Anche in questo caso più di un emendamento chiedeva di stabilire subito le incompatibilità, ma anche in questo caso la maggioranza ha proceduto per la sua strada.

Ci rallegriamo dell'abrogazione, avvenuta su proposta dello stesso Governo, dell'articolo 11, che prevedeva esplicitamente un indirizzo governativo nei confronti dell'Autorità. Ci auguriamo che tale indirizzo non lo si intenda implicito, ma si garantisca all'Autorità la giusta autonomia operativa.

Nell'articolo 39 comma 3 lettera c) punto 3) rileviamo un altro punto debole della norma, che stranamente si discosta rispetto a quanto il governo stesso ha già affrontato durante la scorsa legge finanziaria. All''interno della legge 174/2013 l'articolo 74 stabilisce infatti che *"Non possono essere titolari, direttamente o indirettamente, di partecipazioni rilevanti al capitale di un soggetto autorizzato i soggetti esteri, agenti in nome proprio ma per conto di terzi o comunque non aventi natura di persona fisica, per i quali ricorra almeno una delle seguenti circostanze: a) forma giuridica di "società anonima" o sostanzialmente tale, ossia inidonea, per l'ordinamento giuridico del Paese in cui hanno la propria sede, a garantire la necessaria trasparenza dei propri assetti proprietari"*. Ebbene, in contraddizione con questo principio di trasparenza che lo stesso governo aveva stabilito in finanziaria, nell'articolo succitato si stabilisce invece che può volare con registrazione sammarinese un aeromobile di proprietà di "società di altro Stato", senza alcun

chiarimento rispetto la forma della società stessa. Dunque, se una società anonima estera (non atta quindi, per stessa affermazione del governo, a garantire la necessaria trasparenza dei propri assetti proprietari) volesse registrare il suo aeromobile a San Marino, e quindi mostrare bandiera sammarinese nei cieli di mezza Europa, potrebbe farlo e in caso di incidenti, controversie o qualsiasi inconveniente che abbia rilevanza penale... chi dovrebbe rispondere? Si stabilisce unicamente che tale società anonima debba avere un domicilio presso un rappresentante residente che curi le sole notifiche con l'Autorità. Noi ci chiediamo che tipo di garanzia ci sia di poter risalire ai reali ed effettivi responsabili in caso di società anonime proprietarie di aeromobili presso il nostro Stato?! Perché non prevedere come altrove (intendiamo la legge finanziaria del 2013) di evitare di imboccare strade che potrebbero condurci a contenziosi senza uscita? Conoscendo bene la forma delle società anonime, avendone il nostro paese ahinoi a lungo fatto uso, dovremmo anche conoscere i rischi connessi nel momento in cui si sottoscrive con esse contratti di qualsiasi natura.

Gli articoli che vanno dal 64 al 67 inficiano il giusto proponimento di fare di questa norma un testo unico. Vengono infatti ripetuti continui rimandi all'articolo 5 del Decreto 135/2003, nonché introdotte ulteriori modifiche ed integrazioni allo stesso articolo. Sarebbe stato preferibile, per garantire una maggiore fruibilità del testo, abrogare le norme richiamate e introdurle all'interno di questa legge.

All'articolo 72 si stabilisce, come oramai di consueto, che ogni modifica a questa legge potrà venir disposta entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore con apposito decreto delegato. Ribadiamo la nostra contrarietà rispetto a deleghe così ampie, che di fatto vanificano ogni sforzo fatto durante la discussione della legge. Se tutte le parti di una norma sono modificabili con decreto delegato, non ha più senso legiferare.

Non possiamo infine esimerci dal rimarcare una stranezza accaduta durante la Commissione, proprio durante la discussione dell'articolo 7 che riguarda tutte le funzioni del Direttore. I Movimenti Civico10 e RETE avevano proposto molti emendamenti per ridurre le problematiche velocemente riassunte precedentemente. Terminata la discussione sugli emendamenti, con tutto il tempo ancora a disposizione

per la votazione, inspiegabilmente la seduta è stata sospesa. In quel momento la maggioranza poteva contare solamente su 7 membri in aula, e come ben sappiamo gli emendamenti respinti con 7 voti contrari avremmo potuto ripresentarli durante la seconda lettura, in Consiglio Grande e Generale.

A seduta ripresa, la votazione si è verificata solamente quando la maggioranza aveva recuperato i suoi 9 membri così da bloccare definitivamente ogni emendamento. Segno che questo articolo 7 che riguarda il Direttore Generale poteva generare problemi nella maggioranza che, evidentemente, ha già previsto il nome e il cognome di chi dovrà ricoprire quel ruolo ed il potere (altissimo) che gli vuole dare.

IL RELATORE DI MINORANZA

(Roberto Ciavatta)