

IV.

SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MARTEDI' 15 APRILE 1975

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE

LOMBARDI GIOVANNI ENRICO

INDI

DEL PRESIDENTE FORTUNA

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,10.

PRESIDENTE. Informo gli onorevoli colleghi che questa mattina procederemo alla audizione dell'avvocato Aldo Davanzali, presidente dell'ITAVIA; del comandante Adalberto Pellegrino, presidente dell'ANPAC; dell'avvocato Magnoni, presidente della FIAVET; del dottor Gianni Albanesi, dirigente confederale della CISNAL; del dottor Francesco Tedeschi, segretario nazionale della Federazione gente dell'aria-CISNAL; dell'avvocato Guido Rinaldi Baccelli, assistente di diritto della navigazione nell'università di Roma; del professor Ludovico Bentivoglio, professore ordinario di diritto aeronautico nell'università cattolica di Milano; del professor Antonio Lefebvre D'Ovidio, ordinario di diritto della navigazione nell'università di Roma; del professore avvocato Antonio Ambrosini e dell'avvocato Adalberto Tempesta, presidente dell'Associazione degli avvocati ed esperti di diritto aeronautico.

Anche a nome della Commissione ringrazio i nostri ospiti per aver accettato l'invito a partecipare a questa seduta e chiedo loro scusa se il presidente, onorevole Fortuna, non è presente per il momento, dato un ritardo subito dal suo aereo.

Nella settimana scorsa abbiamo ascoltato i direttori di alcuni aeroporti, i rappresentanti dell'ALITALIA, dell'ATI e di altre società. Anche nella seduta di questa mattina continueremo sulla falsariga di un programma di lavoro (prego coloro che interverranno di seguire, se è possibile, questo schema per la parte di loro competenza) che si divide in tre punti.

Il primo punto concerne la situazione attuale e in prospettiva degli aeroporti, della loro distribuzione, dei relativi servizi di assistenza e di sicurezza, delle infrastrutture, del personale a terra e navigante, degli enti di gestione e delle compagnie, scuole di pilotaggio, eccetera.

Il secondo punto riguarda le tariffe, le entrate e i costi di gestione, la situazione attuale e le prospettive del traffico, dei collegamenti (e del loro coordinamento) nazionali, internazionali e intercontinentali; i sistemi di gestione.

Il terzo punto concerne la situazione della legislazione in materia, con particolare riferi-

mento al regolamento di esecuzione del codice della navigazione aerea e agli Annessi alla Convenzione di Chicago.

Do la parola all'avvocato Davanzali, presidente dell'ITAVIA.

DAVANZALI, Presidente delle aerolinee ITAVIA. Innanzitutto, mi sia consentito di presentare loro una rapida immagine dell'ITAVIA, l'unica compagnia aerea nazionale a capitale privato. La nostra società opera dal 1956. Partita con tre aerei a pistone, oggi gestisce una flotta di 11 jets, e dà lavoro a quasi mille persone. Nel 1974 l'ITAVIA ha coperto, in termini di estensione, il 20,71 per cento dell'intera rete nazionale. Ha trasportato 580 mila passeggeri con i servizi di linea e 122 mila con voli *charters*, mentre con 19 miliardi di fatturato si è attribuita il 3,95 per cento del fatturato complessivo delle compagnie aeree italiane: rapporto che però sale al 12,6 per cento se riferito solo al traffico nazionale. In termini di vitalità e di successo aziendale, basterà citare un solo dato: l'incremento medio annuo dei passeggeri, nell'ultimo quinquennio, è stato del 40 per cento, contro il 27 per cento della più diretta concorrente, e quello dei passeggeri-chilometro del 53 per cento, contro il 33 per cento della concorrente.

Quindi, l'ITAVIA si è inserita nel sistema ed ha costituito motivo di confronto e di scelta con ripercussioni sulla quantità e qualità del servizio aereo nazionale.

È comune convinzione che la politica del trasporto aereo si sia espressa sino ad oggi nel nostro paese in maniera lacunosa e disarticolata, sia per la minore considerazione di cui sembra godere l'aviazione civile rispetto agli altri settori del trasporto, sia perché è mancato un programma organico, quale esigerebbe la reale interdipendenza tra la stessa aviazione civile, la marina mercantile, le ferrovie e le autostrade. È quindi indispensabile che lo Stato italiano provveda ad una radicale riorganizzazione dei pubblici trasporti, dedicando un'attenzione tutta particolare all'aviazione civile e attribuendole il peso che le spetta.

La differenza di trattamento da parte dello Stato si rileva già negli stanziamenti. Infatti dal 1950 ad oggi si sono stanziati 5.100 miliardi di lire per le ferrovie, 7.600 per le autostrade,

468 per le infrastrutture portuali ed oltre 700 miliardi per il ripianamento dei bilanci delle compagnie marittime. Di contro, stanno gli 80 miliardi stanziati per gli aeroporti tra il 1949 ed il 1970, i 35 miliardi nel 1971 ed i 220 nel 1972 (che poi non sono tutti disponibili, come ha dichiarato recentemente il ministro Martinelli). La carenza di stanziamenti è stata aggravata dalle carenze dell'amministrazione statale. Alludo soprattutto a CIVILAVIA, istituito nel 1963 come ispettorato e diventato successivamente una direzione generale del Ministero dei trasporti, sempre scarsamente dotata di uomini e di mezzi, e limitata, nella sua azione, dal maggiore interesse dedicato dai governi alle ferrovie e alla motorizzazione civile.

L'insufficienza di CIVILAVIA ha privato il trasporto aereo di un aggiornato supporto legislativo e di agevolazioni finanziarie, al contrario di quanto è accaduto, ad esempio, per la marina mercantile. Le carenze politiche ed amministrative hanno lasciato larghi vuoti, che sono stati per gran parte riempiti dalle società a partecipazione statale, le quali hanno posto praticamente la loro ipoteca su ogni decisione pubblica ed hanno fissato un tipo di gestione disarticolata, che non risponde certamente agli intendimenti del Parlamento, né agli interessi della collettività. In questa sede è stato detto, da quanto mi risulta dai giornali, che l'ALITALIA è stata costretta ad occupare lo spazio lasciato vuoto dalle carenze dell'amministrazione di CIVILAVIA: e questa è una dichiarazione che ci dovrebbe far meditare.

L'acquisizione delle prerogative di CIVILAVIA da parte delle compagnie pubbliche si concreta in numerosi episodi, di cui citerò solo alcuni. Le compagnie a partecipazione statale hanno fatto la parte del leone nella stesura del decreto 4 giugno 1963, n. 2398, che fissava le concessioni decennali dei servizi di linea in 71 rotte nazionali e 49 rotte internazionali, cioè la grande maggioranza della rete disponibile. Il traffico aereo italiano, inoltre, è stato impostato completamente in base alle indicazioni di sviluppo delle compagnie a partecipazione statale. Tutti gli accordi bilaterali tra il governo italiano e gli altri paesi sono stati determinati esclusivamente dalla volontà delle stesse compagnie. Infine, CIVILAVIA si è limitata a formalizzare decisioni prese in nome di interessi che non sono sempre quelli della collettività.

Quanti usano del mezzo aereo, deplorano le contraddizioni dei pubblici poteri. È in questo clima confuso che possono verificarsi

episodi come quello di Firenze, dove il Ministero dei trasporti ha prima deciso la creazione di un aeroporto, e poi si è rimangiato tale decisione, mentre le ferrovie dello Stato, sottoposte allo stesso ministero, decidevano la costruzione di una « direttissima », del costo di circa 700-800 miliardi di lire.

Si chiede quindi al Parlamento ed al Governo di riunire in un solo ente amministrativo, che potrebbe anche essere un Ministero dell'aviazione civile, o un'azienda autonoma, le competenze ora disperse, demandando ad un comitato di ministri il coordinamento tra tutte le componenti del trasporto pubblico. È un suggerimento che non esclude altre ipotesi, purché finalizzate a dare una soluzione organica e definitiva al problema dell'aviazione civile.

Per quanto riguarda il numero degli aeroporti, v'è anzitutto chi ritiene che in Italia di aeroporti ve ne siano troppi. Personalmente penso che sia meglio avere meno aeroporti, ma attrezzati, efficienti e sicuri, piuttosto che tanti, ma trascurati. Forse alcuni aeroporti potrebbero essere cancellati e sostituiti da un aeroporto centralizzato, in posizione intermedia tra le città servite, con un sistema viario scorrevole di collegamento. Sono però convinto che sia indispensabile almeno un aeroporto per ciascuna regione, ai fini di un collegamento nazionale unitario, e per il decollo uniforme delle economie locali.

Nel nostro paese esistono, com'è noto, due grossi nodi di traffico internazionale: Roma e Milano. Attorno a questi nodi è necessario attuare sistemi aeroportuali all'altezza di quelli delle metropoli straniere. A Roma, oltre all'aeroporto di Fiumicino, esiste quello di Ciampino, che è sotto attrezzato e sotto utilizzato, mentre potrebbe ospitare un traffico molto più rilevante dell'attuale. Perciò, se una parte dei voli che congestionano Fiumicino - e mi riferisco al traffico delle linee nazionali - fosse trasferita a Ciampino, Fiumicino non sarebbe causa di ritardi cronici in tutto il sistema dei servizi aerei civili. Non si capisce perché un aeroporto, come quello di Ciampino, che è costato molti miliardi, non debba essere utilizzato all'altezza delle sue possibilità, tenendo anche conto che quel congestionamento del traffico aereo di cui ho accennato, e quindi il trasferimento di una parte dei voli nazionali sull'aeroporto di Ciampino, potrebbe effettuarsi con poca spesa.

Quanto a Milano, oggi, accanto ai due aeroporti di Linate e della Malpensa, è in funzione quello di Orio al Serio, presso Bergamo. Questo terzo aeroporto lombardo, si è dimo-

strato prezioso, perché ha consentito, in questi ultimi due anni, di alleviare i disagi provocati dalla nebbia, allargando l'intercambialità tra gli aeroporti intorno a Milano.

Non bisogna inoltre dimenticare il problema della gestione degli aeroporti, che deve essere attuata in maniera economica ed efficiente. La società di gestione degli aeroporti della capitale ha iniziato ad operare con buone intenzioni; tuttavia fino ad ora il servizio non è migliorato e l'aeroporto di Ciampino è stato trascurato. La predetta società ha poi imposto un affitto per i locali aeroportuali, *hangars* compresi, che in precedenza erano utilizzati a titolo gratuito, secondo la legge 27 luglio 1967, n. 663. Meglio sarebbe stato che questo provvedimento non fosse stato preso, in considerazione dell'attuale momento di crisi dell'aviazione civile.

Per quanto riguarda il sistema delle concessioni, ho già anticipato che, nel vuoto di programmi e di decisioni responsabili, le compagnie a partecipazione statale hanno imposto la loro logica ed i loro interessi, come se fossero la logica e gli interessi della collettività. La posizione preminente di tali compagnie, accanto alle quali operano due compagnie a capitale privato, l'ITAVIA, con rete nazionale, e l'ALISARDA, con funzione regionale, ha prodotto un ambiente normativo ed operativo ed un sistema di concessioni che sarebbe impossibile non definire monopolistici.

CIVILAVIA, come ho già ricordato, è stato il primo a risentire di questa condizione anomala, in cui lo Stato controllore non sa o non può riconoscere nello Stato imprenditore un normale soggetto di diritto privato. La posizione particolare delle compagnie pubbliche, che chiamerei bifronte, in quanto esse dipendono sia dal Ministero delle partecipazioni statali, proprietario del capitale azionario, sia dal Ministero dei trasporti, regolatore dell'attività aerea nazionale, rende incerti i limiti dei loro compiti e delle loro facoltà. Comunque sia, ne risulta stravolto il quadro giuridico ed economico ispirato dalla Costituzione, secondo cui compagnie a partecipazione statale e compagnie private dovrebbero operare con parità di diritti, senza discriminazioni né privilegi per alcuno.

In tema di rapporti economici concorrenziali, mi limiterò a ricordare che nella disciplina stessa della comunità economica europea sono condannati i comportamenti che rientrano nel concetto di abuso di posizione dominante e si concretano in pratiche discriminatorie tra le imprese. Le deviazioni a questo proposito sono ormai ad un punto tale

che sento di dover chiedere al potere legislativo una definitiva parola di chiarezza: nel senso che o si nazionalizza l'intero settore del trasporto aereo, concentrando cioè tutte le responsabilità nelle compagnie di Stato, oppure si garantisce nei fatti, oltre che nelle enunciazioni, un regime di equa competizione tra aziende pubbliche ed aziende private. Potrei citare a sostegno di quanto ho detto precise affermazioni dei ministri dei trasporti succedutisi negli ultimi anni. Il ministro Scalfaro si è così espresso: « è necessaria una distribuzione delle competenze. Se v'è il dovere di lasciare spazio alla compagnia ALITALIA, v'è anche il diritto di altre società ad avere un organico sviluppo. Dal momento che sono nate, hanno il diritto di avere il loro spazio; quindi, un sistema di armonica convivenza e con precisi punti fermi sulla suddivisione delle varie attività ».

Il ministro Preti, a sua volta, dichiarò esplicitamente che « la funzione dell'ITAVIA nel settore dei trasporti aerei è meritevole di attenta considerazione anche nel quadro di una prossima ristrutturazione dei servizi ». Anzi, il 21 febbraio 1974 promise: « per quanto concerne l'ampliamento dell'attività aerea della società attraverso la concessione di nuove linee, sarà quanto prima provveduto in modo che possa essere assicurato un migliore andamento della gestione ». Si tratta certo di affermazioni convinte, ma esse seguitano a far la parte delle parole a cui non sono mai seguiti fatti concreti.

Viviamo in un periodo di crescita tumultuosa della nostra società, che chiede riforme e soffre di bisogni indilazionabili, per soddisfare i quali dovranno essere mobilitate al massimo le risorse nazionali. Tanto più irragionevole appare quindi respingere le iniziative private in settori di così largo interesse sociale, come quello di cui ci stiamo occupando. Ogni lira destinata da privati imprenditori all'aviazione civile è una lira in più di cui lo Stato può disporre per pubbliche iniziative. E non insisto sulla funzione di spinta e di confronto che ogni intervento privatistico di un certo livello qualitativo può costituire, anche in questo campo, a tutto favore degli utenti.

L'ITAVIA si è sforzata fin qui di attuare nel modo migliore questa volontà di libera presenza al servizio di quanti usano il trasporto aereo. Essa chiede soltanto che le partecipazioni statali e l'IRI diano attuazione ai propositi espressi nei loro statuti e nei loro programmi, ove si respinge ogni discriminazione tra imprese a capitale pubblico ed im-

prese a capitale privato, e si propone una strategia di sviluppo che migliori la loro gestione, senza pregiudicare, anzi favorendo, il processo di investimento da parte degli operatori privati.

L'aspetto più evidente e dolente del regime praticamente monopolistico che vige nella nostra aviazione civile, riguarda la politica delle concessioni. Basti pensare che del Consiglio superiore dell'aviazione civile (arbitro della concessione delle linee) fa parte anche il rappresentante delle partecipazioni statali, nella posizione eccezionalmente favorevole, anche se giuridicamente discutibile, di giudicante e di giudicato.

Ma soffermiamoci un istante sul decreto n. 2398, che ha affidato la concessione decennale dei servizi di linea alla compagnia di Stato. (Esso è scaduto da tempo e non è stato ancora, giustamente, rinnovato). Quel decreto sancisce, pur senza dichiararlo, un monopolio presente e futuro. Esso riporta un elenco interminabile di rotte nazionali tra aeroporti aperti e persino alcuni ancora da aprire al traffico ed un altrettanto interminabile elenco di rotte internazionali, ove la dizione « Roma e/o altri punti d'Italia » non solo costituisce una forzatura giuridica, ma ipotoca tutto il futuro e toglie spazio a qualunque altra iniziativa. In forza di quello stesso decreto, dal 1964 la compagnia di Stato ha successivamente trasferito parte delle sue concessioni ad una propria consociata, di nuova costituzione, in evidente contrasto con l'articolo 37 del codice della navigazione, secondo cui, in concorso di più domande, l'assegnazione di una concessione deve essere fatta senza pregiudizio delle legittime aspettative di altri interessati. E tra questi c'era e c'è anche l'ITAVIA.

E, ripeto, la logica del monopolio, che ha influenzato l'intero sistema dell'aviazione civile italiana, con le sue decisioni e persino con le sue crisi manageriali. Da anni l'iniziativa privata insiste per partecipare, con le compagnie di Stato, alla programmazione di una politica armonica del trasporto aereo, naturalmente attribuendosi una attività di supporto e di integrazione rispetto ai maggiori impegni che toccano, per ragioni socio-economiche, all'iniziativa pubblica. Nessuna risposta concreta è però stata data a tale richiesta.

CIVILAVIA non riesce a gestire il suo compito di coordinatore. Le compagnie a partecipazione statale moltiplicano gli ostacoli sulla strada delle compagnie private. Tre anni fa, per esempio, la compagnia di Stato ha deciso di eliminare la rete ITAVIA dal proprio

sistema centralizzato di prenotazioni, sacrificando l'interesse degli utenti e in particolare di quegli emigrati che, ritornando in Italia, vorrebbero potersi garantire il viaggio fino alla propria regione d'origine.

È lo spazio vitale dell'iniziativa privata che si vuol restringere, anche per soffocare ogni valida alternativa di confronto. Gli effetti di questa alternativa, per quel che riguarda l'ITAVIA, sono di facile evidenza. Abbiamo creato nuovi centri di traffico nel sistema aereo italiano, decongestionando le tradizionali aree aeroportuali e servendo meglio regioni finora trascurate. Ho già accennato alla valorizzazione dell'aeroporto di Ciampino. Ricordo gli aeroporti di Bologna, di Bergamo, di Crotone, e quelli della dorsale adriatica. Dal nodo di Borgo Panigale si irradiano oggi, grazie all'ITAVIA, servizi verso il nord, il sud, la Sicilia e la Sardegna. L'economia della regione Emilia-Romagna ne è stata favorita in una misura almeno pari a quella raggiunta con l'« autostrada del sole ». Ed è nostra soddisfazione che l'iniziativa dell'ITAVIA abbia spinto ora una compagnia pubblica concorrente ad inserire anche Bologna nella sua rete. Da Orio al Serio sono iniziati servizi con Roma, Crotone, Catania e Cagliari. Da Ancona e da Pescara decollano aerei ITAVIA per Milano. Ed ora anche Treviso offrirà, grazie all'ITAVIA, nuovi collegamenti.

L'ITAVIA è diventata ormai parte integrante della nostra aviazione civile. Le iniziative portate a buon fine e l'esperienza acquisita le danno buon diritto di svolgere un compito, che chiamo accessorio solo in rapporto alle dimensioni, ma essenziale nel sistema del trasporto aereo. Essa avverte il dovere di mantenere in vita linee di alto contenuto sociale, anche se economicamente non redditizie, ma proprio perciò afferma il suo diritto di inserirsi in servizi nazionali e internazionali economicamente validi specie in Europa e nel bacino del Mediterraneo, servizi finora rigorosamente riservati alle compagnie pubbliche, sia che li attuino, sia che li disattendano.

Le nostre richieste sono coerenti con la necessità di ogni azienda di raggiungere una dimensione appropriata ed una gestione equilibrata. Chiediamo, per quanto riguarda le linee nazionali, una pluralità di vettori su alcune linee, dove l'aumento dell'utenza consentirebbe una proporzionale spartizione dei proventi. In questo senso abbiamo chiesto a suo tempo alcuni voli da Ciampino per Milano, Catania, Palermo e Cagliari. Lo ricordo a titolo di esempio e per informare che, di

fronte al silenzio-rifiuto del Ministero dei trasporti, abbiamo presentato ricorso al tribunale amministrativo della regione Lazio.

Anche per quanto riguarda i voli internazionali chiediamo la concessione di linee con sufficiente redditività: redditività che è, secondo noi, l'unico criterio di scelta in questo settore, perché nessuno debba sentirsi poi rinfacciare dal contribuente gli 80-90 miliardi di deficit (fonte: *Air Press*), dovuti anche all'errata valutazione o alle ambizioni di prestigio che mantengono in vita linee pesantemente passive, senza la minima giustificazione d'ordine sociale.

Un'alternativa a questo tipo di soluzioni potrebbe trovarsi in un piano di regionalizzazione del servizio aereo, che attribuisse a ciascuna compagnia l'esclusiva all'interno dei collegamenti con certe regioni o con certe zone del mondo esterno. Chiari esempi ci sono offerti da paesi a noi vicini. In Francia la compagnia privata UTA gestisce tutti i servizi da e per l'Africa occidentale e meridionale, per l'oriente meridionale e il Pacifico. In Gran Bretagna la compagnia privata BRITISH CALEDONIAN ha l'esclusiva dei collegamenti con il sud America e con alcune zone africane.

A conclusione di questo argomento, che considero fondamentale ai fini stessi della sopravvivenza della nostra compagnia, vorrei anche avvertire che quanto noi chiediamo riguarda solo una piccola percentuale del fatturato complessivo dell'aviazione civile italiana, e che la sua sottrazione dal macrofatturato delle compagnie pubbliche non può intaccare la loro consistenza economica, tanto più che il loro campo d'attività è così vasto e articolato da consentire facili recuperi.

Un profondo spirito di collaborazione anima le critiche che rivolgiamo al sistema e la richiesta d'una più giusta partecipazione. Il nostro scopo è quindi un'armonica politica del trasporto aereo. Dal 10 ottobre 1973 siamo a disposizione dell'amministratore delegato dell'ALITALIA, dottor Nordio, che in una lettera ci proponeva, quale presupposto di una diversa spartizione delle concessioni, che ALITALIA e ITAVIA si adoperassero « per concludere un accordo commerciale e definire le rispettive aree d'interesse e i campi di attività di ciascuna compagnia, inquadrati in piano generale avente una definitiva validità temporale ». Un simile accordo, se mai si incomincerà a trattarne, non potrebbe essere ispirato che ad un solo principio: servire il cittadino nel modo migliore e a costi più bassi. E non potrebbe avere che una sola conclusione: ri-

istribuire le concessioni assegnando alcune frequenze all'iniziativa privata, tra le rotte di sicuro rendimento. Aggiungerei una grande innovazione, sulla quale prego di particolare attenzione il cortese uditorio.

Fino ad oggi le compagnie pubbliche hanno ottenuto dallo Stato contributi annuali a fondo perduto per la gestione delle linee interne, pur avendo globalmente ricavato dei profitti. Noi, per contro, offriamo di corrispondere eque *royalties* allo Stato sui profitti delle linee redditizie.

Il nostro discorso sulle concessioni si rifà al modello attuato dai paesi più sviluppati del mondo occidentale, tralasciando ovviamente i paesi dove l'iniziativa privata non è costituzionalmente ammessa. Negli Stati Uniti tutte le compagnie sono private e si è instaurato un sistema che prevede più vettori per una stessa linea. In Gran Bretagna, accanto alla compagnia pubblica BRITISH AIRWAYS, esistono operatori privati, il più importante dei quali, la BRITISH CALEDONIAN, esercisce, come ricordavo, linee internazionali. In Francia, accanto all'AIR FRANCE e all'AIR INTER, opera la già citata UTA, a capitale privato, con altri operatori minori. In Canada e in Australia esiste una pluralità di imprese, con trattamento peritettico e possibilità di competizione sulle stesse rotte, allorché queste raggiungono un sufficiente volume di traffico. Sono tutti esempi che possiamo seguire o possiamo respingere. Ma si scelga o il monopolio pubblico o un regime di libera concorrenza, nel quadro del controllo o della programmazione statale; mentre sono da respingere sistemi equivoci come quello in cui attualmente ci troviamo ad operare.

Due parole sui voli *charters*. Dopo la cessazione dell'attività a corto e medio raggio da parte della compagnia pubblica SAM, vorremmo poter valorizzare il disciplinare di esercizio rilasciatoci dal Ministero dei trasporti, colmando il vuoto creatosi. Mantenere a vettori di bandiera italiana posizioni che sarebbero inevitabilmente assorbite dagli stranieri, non può che essere vantaggioso per la nostra bilancia dei pagamenti. Avverto, per inciso, che l'attività dei voli *charters* a corto e medio raggio non può comunque costituire l'unica o la fondamentale attività d'una compagnia aerea, a causa della stagionalità della domanda di servizi.

Non completarei il quadro, sia pur conciso, della nostra aviazione civile se non toccassi infine l'argomento « carburante », causa di una crisi gravissima del trasporto aereo in

tutto il mondo, ma affrontato nel nostro paese con scarsa determinazione. Il carburante, com'è noto, che costava solo due anni fa 20 lire il litro, ne costa ora circa 80. La sua incidenza sui costi aziendali è passata mediamente dal 6-7 per cento al 26-27 per cento. All'aumento del carburante si sono aggiunti altri fattori negativi: crescente tasso di inflazione; minore potere di acquisto all'estero della lira per i ricambi e per gli aerei; *escalation* dei tassi di interesse passivo, seguita alle restrizioni creditizie. Anche il costo del personale è cresciuto nel 1974, così come sono cresciute le tariffe di assistenza aeroportuale, più care ora di circa il 49 per cento. Gli aumenti tariffari, giunti in ritardo e ammontanti al 30 per cento, hanno assorbito soltanto la metà dell'aumento dei costi.

Fin dall'inizio della crisi il Ministero dei trasporti assicurava che avrebbe promosso provvedimenti, ma nulla finora è stato fatto. La compagnia a partecipazione statale ha ripianato il proprio bilancio con i fondi IRI. L'ITAVIA non gode di questi privilegi. Avevamo chiesto un contributo a fondo perduto sul capitolo 1385 del bilancio dei trasporti, che prevede appunto sostegni finanziari alle compagnie aeree nazionali; oppure la fissazione di un prezzo politico del carburante, come già avviene per altri settori di attività (agricoltura, pesca, ecc.): un prezzo, in ogni caso, amministrato dal CIP.

Al punto in cui siamo, ci sembra indispensabile che, mentre si tende ad adeguare le tariffe ai costi, si sostengano le compagnie aeree colpite dalla crisi con finanziamenti a tasso agevolato, con un sufficiente periodo di ammortamento e con la creazione di un credito agevolato aeronautico presso l'IMI, a somiglianza del credito navale. Naturalmente l'aumento tariffario dovrà tener conto delle varie componenti del costo, quindi anche dei servizi di assistenza aeroportuale, non potendosi ammettere che gli oneri delle società aeroportuali vadano a gravare sui bilanci già compromessi delle compagnie aeree. In ogni caso ci rendiamo conto che il trasporto pubblico esige tariffe proporzionate al suo carattere sociale, e che una saggia politica non può limitarsi ad adeguare i ricavi ai costi, ma deve operare più a monte, razionalizzando il sistema e combattendo gli sprechi.

Non mi illudo, con questo mio intervento, di aver risposto a tutte le domande che hanno ispirato l'indagine parlamentare. Sono a disposizione degli onorevoli commissari per dare tutti i chiarimenti che volessero richiedermi. Per loro comodità, mi consentano di riassu-

mere le cose che, secondo la mia opinione, dovrebbero essere fatte con urgenza: 1) il Parlamento stabilisca se in Italia l'aviazione civile deve essere gestita in regime di monopolio (e in tal caso venga senz'altro nazionalizzata) o se l'iniziativa privata abbia diritto di cittadinanza effettiva accanto all'iniziativa pubblica. In questa ipotesi, si assegni all'iniziativa privata uno spazio tale da consentirle una gestione equilibrata, sottoponendola anche al pagamento di eque *royalties*;

2) si coordini l'attività delle varie componenti del trasporto pubblico in una visione armonica e globale;

3) si definisca la politica dei trasporti aerei, si ristrutturi l'organizzazione civile e se ne accentrino le competenze in un unico ente, dotato di dinamica capacità decisionale;

4) si preveda un sistema di incrementi tariffari che, nel tempo e nei limiti di accessibilità da parte dell'utenza, riportino l'equilibrio tra i costi e i ricavi;

5) si istituisca il credito aeronautico a somiglianza dell'esistente credito navale (quindi, a tasso agevolato) per l'acquisto degli aeromobili e per l'attività gestionale, oltre che, nel momento particolare, per far fronte alle perdite conseguenti alla crisi. Benché ovvia, vorrei aggiungere un'ultima raccomandazione: non si proceda al rinnovo puro e semplice delle concessioni di linee senza aver prima affrontato e risolto almeno le questioni relative al rapporto tra compagnie pubbliche e private della nostra aviazione civile.

Sono queste le conclusioni di un imprenditore che crede nella sua azienda e nel suo lavoro e avverte i pericoli di ogni incomprendimento e di ogni ritardo dei pubblici poteri. Perché, onorevoli deputati, se alla loro indagine non dovessero seguire rapidi ed effettivi provvedimenti, questa sarebbe probabilmente l'ultima volta che il nostro Parlamento avrebbe motivo di occuparsi di una compagnia aerea privata italiana.

PELLEGRINO, *Presidente dell'ANPAC*. Ringrazio il presidente e la Commissione per l'invito a questa audizione rivolto all'ANPAC, l'associazione sindacale dei piloti di linea italiani legata alla organizzazione internazionale dei piloti e a quella europea. Voglio dire con questa premessa che il nostro contributo all'indagine conoscitiva avrà forzatamente una visione internazionale. Non so se questo sia un difetto o un pregio. Nostra intenzione è appunto quella di esaminare, nella triplice veste del pilota - che è quella del tecnico, del professionista e del dipendente - tutti i

problemi che purtroppo affliggono la nostra aviazione civile.

La nostra aviazione civile è andata peggiorando nel tempo, perché si tratta di un settore nel quale l'evoluzione tecnologica avviene con estrema rapidità, che ha bisogno quindi non soltanto di mezzi e di personale continuamente aggiornati, ma anche di una legislazione che sia ugualmente aggiornata, e di una cura che non ci pare di veder dedicata ad esso in questo difficile momento che sta attraversando il nostro paese. La nostra è una visione intersettoriale e internazionale, motivata essenzialmente dalla necessità di garantire la sicurezza dei voli e l'efficienza dei nostri collegamenti. Quindi, la nostra relazione verterà sugli aspetti tecnici generali dei problemi dell'aviazione civile, nonché sui vari punti che ci permetteremo di indicare all'attenzione della Commissione, nella piena considerazione dell'interesse generale del paese e, naturalmente, dell'aviazione civile.

Ci siamo permessi di sottoporre all'attenzione della Commissione un documento che comprende alcune relazioni elaborate dai nostri organi tecnici sulla situazione aeroportuale italiana, relativamente alle schede dei 36 aeroporti italiani aperti al traffico commerciale (in Italia vi sono 125 aeroporti, di cui 36 aperti al traffico di linea).

Vi è poi un altro documento sulla situazione dell'aviazione civile italiana, per quanto riguarda gli aspetti organizzativi, legislativi e di programmazione. Poiché dal primo documento si ricava una considerazione piuttosto deludente dell'efficienza dei nostri scali, vorremmo precisare che gli aeroporti rappresentano il frutto - che i piloti e gli utenti verificano giorno per giorno, anche visivamente - di un albero che si chiama aviazione civile, che comporta organizzazione, legislazione e programmazione e che è piuttosto sterile. Per questo ci siamo permessi di elaborare questo secondo documento in cui si parla della situazione generale dell'aviazione civile italiana.

Pur non leggendo queste relazioni, ritengo di dover definire le linee sulle quali ci siamo mossi come organizzazioni professionali e sindacali, dopo di che siamo a disposizione della Commissione per eventuali domande che intendano completare il quadro da delineare attraverso l'indagine conoscitiva.

Gli aeroporti sono il punto terminale di un sistema che non funziona. Li abbiamo giudicati seguendo i parametri internazionali. Se ne ricava un giudizio differenziato (sufficiente, deficiente, semideficiente o critico) a se-

conda della mancanza di alcuni requisiti di aiuto alla navigazione, di assistenza al volo, di informazioni meteorologiche o di infrastrutture.

PRESIDENTE. La vostra definizione ha fatto protestare tutti.

PELLEGRINO, *Presidente dell'ANPAC*. Purtroppo c'è stato un equivoco: si è traslato il concetto di deficienza in quello di sicurezza, il che non è automaticamente possibile.

La sicurezza dei voli si basa essenzialmente su tre elementi fondamentali: gli aeroplani, i piloti e le infrastrutture. Gli aeroplani e i piloti penso che siano al livello *standard* internazionale. L'industria mondiale fornisce gli stessi tipi di aeroplani a tutte le compagnie e l'addestramento dei piloti è simile in tutti i paesi. Le infrastrutture italiane sono invece per molti aspetti deficienti. Mancando uno dei pilastri costanti della sicurezza, se in un dato aeroporto considerato deficiente quanto all'assistenza al volo si crea un fatto anomalo, quale una situazione meteorologica particolare, un volo notturno, una deficienza della macchina, un errore del pilota, ebbene, in quel momento si creano condizioni di scarsa sicurezza. Però, purtroppo, i giornali hanno operato una notevole confusione terminologica, imputandoci un giudizio di insicurezza che non era certo quello che volevamo esprimere.

Certamente la situazione aeroportuale è estremamente grave e deficiente, tanto che su 36 aeroporti ben 35 sono stati giudicati deficienti in vario grado. A monte di questo vi è il sistema della organizzazione dell'aviazione civile, di cui abbiamo parlato anche nel nostro documento. Noi imputiamo alla direzione generale dell'aviazione civile molte mancanze, dovute alla non completa competenza degli uomini preposti a questo servizio, all'asservimento che in certi casi questi uomini hanno dovuto subire da parte delle compagnie di navigazione aerea. Nel 1965, quando tale settore è passato alle dipendenze del Ministero dei trasporti, si è verificata una mancanza di personale, mentre in precedenza erano i militari che supplivano a tali carenze. È accaduto perciò che le compagnie - parlo dell'ALITALIA - si sono sostituite allo Stato nei settori della disciplina e del controllo, per cui si è giunti all'assurdo che esse, che dovevano essere controllate, sono diventate controllori di se stesse. Tutto questo nel bene e nel male, perché a volte tale situazione ha fatto supe-

rare alcune difficoltà; ma, dal punto di vista degli interessi generali dello Stato, non penso che ciò sia del tutto accettabile, in quanto in tal modo la crisi di una compagnia aerea finisce per porre in crisi l'intero trasporto aereo in Italia.

Noi, pertanto, vorremmo che l'organizzazione tecnica del Ministero dei trasporti, la CIVILAVIA, fosse consolidata in modo da poter assolvere i propri compiti istituzionali di disciplina, di organizzazione e di programmazione - coerentemente al criterio generale della programmazione dei trasporti del paese - esercitando successivamente quelli di controllo e di ispezione.

A monte vi è però un problema legislativo. Gli onorevoli commissari sanno che il settore dell'aviazione civile è disciplinato da un codice della navigazione che risale al 1942 e che, al di là di ogni considerazione ideologica, non può più rappresentare la codificazione del sistema dei trasporti aerei, che oggi è quello più esposto ai repentini mutamenti imposti dall'evoluzione tecnologica. Vi è pertanto la necessità di modificare tale codice ed anche di elaborare il relativo regolamento di attuazione, che si spera possa vedere presto la luce.

La preghiera che l'ANPAC rivolge a questa Commissione è quindi di voler considerare attentamente il problema dell'aviazione civile nel suo complesso, quale facente parte del sistema generale dei trasporti e perciò inscindibile dalle necessità generali del paese. A tal fine sorge l'esigenza di una legge-quadro che elimini quanto ostacola, in varia misura, lo sviluppo del settore, dedicando una particolare attenzione ai problemi del personale. A questo proposito debbo dire che la direzione generale dell'aviazione civile non ha mai considerato l'opportunità di avvalersi di personale dipendente dalle compagnie aeree; oggi infatti gli esperti di volo del ministero sono presi in prestito dall'aeronautica militare, nonostante vi sia un grossissimo serbatoio di piloti che potrebbero svolgere utilmente tale servizio specialmente se svincolati dalle dipendenze della propria compagnia.

A nostro giudizio - che è un giudizio motivato dalla volontà di garantire la massima sicurezza ed efficienza - i capisaldi della questione sono, oltre al problema legislativo, quelli dell'organizzazione. Si pone infatti come necessaria la ristrutturazione dell'organo tecnico del Ministero dei trasporti, e cioè, la direzione dell'aviazione civile: a tal fine ci permettiamo di consigliare alcune linee strutturali che abbiano « copiato » da altri paesi che sono all'avanguardia in questo set-

tore. Per quanto riguarda l'aviazione civile, abbiamo studiato in particolare l'organizzazione inglese, che dà la sensazione di funzionare meglio sotto il profilo dell'intervento dello Stato in materia di trasporti.

Concludo questo mio intervento dichiarandomi a disposizione della Commissione per ogni eventuale richiesta di chiarimenti.

MAGNONI, *Presidente della FIAVET*.
Onorevoli deputati, vorrei in primo luogo sottolineare con compiacimento il fatto che rappresento un settore che in questo momento particolare dovrebbe avere, ed in effetti ha, l'ultima parola, in quanto protagonista e vittima delle disfunzioni di cui oggi ci occupiamo.

Mi riferisco sia agli utenti, rappresentati dalle imprese di viaggi e turismo cui affidano le proprie scelte, sia alle imprese stesse che, come è noto, sono le principali clienti delle compagnie di trasporto (si calcola che circa il 75 per cento del fatturato sia prodotto dalle imprese di viaggi e turismo e soltanto il 25 per cento abbia origine diretta).

Il comitato interconfederale del turismo, che riunisce le categorie degli operatori economici e delle grandi confederazioni dell'industria e del commercio, si propose, due anni fa, attraverso una tavola rotonda cui parteciparono gli stessi protagonisti di oggi, di rivedere la situazione del trasporto aereo. Anche in quella occasione mettemmo in evidenza che tra le cause della crisi, a tutti nota, vi era - e ciò sembra paradossale - lo sviluppo del turismo mondiale, che ha registrato un incremento dell'11 per cento, cioè più di qualsiasi altro settore economico.

Ora, se tutto questo ci preoccupava nel 1973, ovviamente oggi sembra agli operatori addirittura drammatico.

Non è possibile né giusto prendere posizione, almeno da parte nostra, in una controversia sollevata con garbo ma anche con decisione dai rappresentanti dell'industria privata e cioè se la destinazione del trasporto aereo nel nostro paese debba essere pubblica o privata. Tale decisione ha, è vero, caratteristiche di politica generale, tuttavia bisogna anche tener presente il parere del pubblico. Vorrei, inoltre, far rilevare che il trasporto aereo è un servizio destinato in via prioritaria al soddisfacimento di bisogni sociali e quindi è necessario andare alla ricerca delle cause delle sue attuali disfunzioni. Abbiamo detto che in Italia vi sono troppi aeroporti, pochissimi dei quali - appena 35 - efficienti. Inoltre, la scelta dell'ubicazione di questi servizi

fondamentali deve essere fatta con criterio e tenendo conto della vocazione turistica del nostro paese, in quanto il trasporto aereo non è solo un mezzo di trasporto interno ma ad esso è affidato anche il successo di quella che è la più importante attività economica del nostro paese: l'attività turistica. Quindi, raccomandando alla Commissione che la scelta della ubicazione di nuovi aeroporti sia fatta tenendo presente questo fondamentale problema dell'economia italiana.

Vi è poi la questione dell'attribuzione dei poteri di controllo ai tecnici civili anziché ai militari. Se ne parlò a suo tempo e si disse che i corridoi aerei erano nelle mani dei militari. Penso che sarebbe necessario restituire la gestione all'amministrazione civile, che dovrebbe essere l'unica responsabile di questo servizio. La vertenza ALITALIA-SEA, che è stata soltanto parzialmente risolta, aveva messo in evidenza questo fondamentale problema anche riguardo a quello connesso della proprietà degli aeroporti.

Altro problema estremamente grave è quello delle tariffe. Alcuni ritengono che esse siano molto onerose, mentre i gestori le ritengono inferiori a quelle di tutto il resto del mondo (esclusa la Spagna). Bisognerebbe arrivare ad una equa soluzione. Noi riteniamo di poter spezzare una lancia in favore di una gestione privata dei servizi aeroportuali, perché soltanto da un sistema di competenze privatistiche i servizi potranno migliorare.

Esiste poi un problema legislativo ed è quello che riguarda la regolamentazione e la disciplina internazionale del trasporto aereo nella sua componente commerciale operativa. L'esistenza di leggi precedenti, come quelle del 1936 e 1937, avrebbe dovuto consentire al legislatore italiano una diversa impostazione: ne è prova la crisi in cui si trova, e non da oggi, la stessa IATA. Sarebbe cioè stato più opportuno che il Parlamento avesse fin da allora tenuto in maggiore considerazione gli interessi e i problemi del traffico aereo e degli operatori che di questo traffico si occupano.

In conclusione, ricordo una felice espressione, secondo la quale l'aviazione civile sarebbe « un cantiere in ritardo sullo stato di avanzamento dei lavori ». In effetti, ci troviamo di fronte, più che a crisi di sviluppo, ad una insufficienza di sviluppo rispetto ad altri paesi.

Noi vorremmo che nell'esame critico che questa Commissione si appresta a fare delle condizioni dell'intero fenomeno, venissero tenute nel giusto conto anche le preoccupazioni di chi opera economicamente nel settore aereo

e che il trasporto aereo non è solo un servizio interno, ma è anche un pilastro portante dell'economia italiana.

PRESIDENTE. Ringrazio l'avvocato Magnoni e do la parola al dottor Albanesi, dirigente confederale della CISNAL.

ALBANESI, Dirigente confederale della CISNAL. Farò soltanto una breve premessa, in quanto il segretario della Federazione della gente dell'aria, dottor Tedeschi, farà una esposizione di carattere generale sulla situazione dell'aviazione civile, soffermandosi in particolare sulla tutela dei prestatori di lavoro in una prospettiva di migliore conduzione che può concretarsi e sussistere solo in una certa contestualità di gestione aziendale e sussistere solo in una certa contestualità di gestione aziendale e settoriale ottimali; la nostra organizzazione ritiene che si potrà pervenire a ciò solo quando vi sarà una reale collaborazione fra imprese e prestatori di lavoro, e cioè quando si perverrà alla partecipazione dei lavoratori alla conduzione dell'azienda.

Sarà, pertanto, la mia, una esposizione settoriale sulle linee generali, anche se ci riserviamo di far pervenire alla Commissione un documento aggiornato della nostra organizzazione di categoria, e cioè la SINAGA-CISNAL, anche alla luce di alcuni elementi che sono emersi nel corso di questa riunione, che riteniamo della massima importanza.

Signor presidente, la ringrazio per aver invitato anche la nostra organizzazione sindacale e, se mi consente, cedo la parola al dottor Tedeschi.

TEDESCHI, Segretario nazionale della Federazione gente dell'aria-CISNAL. Mi associo al ringraziamento formulato dal collega Albanesi e passo ad illustrare il pensiero della federazione sulla materia per cui siamo stati invitati a partecipare a questa riunione.

La questione di fondo che preoccupa oggi giorno maggiormente la categoria della gente dell'aria è quella scaturita dalle notizie, purtroppo frammentarie - seguite da smentite e poi da rinnovate dichiarazioni affermative - circa una ristrutturazione dei servizi della compagnia aerea di bandiera, unitamente ai risultati della prima applicazione della normativa sulla nuova società di gestione degli aeroporti romani.

Prima di entrare, però, nel vivo di questo problema - in una analisi sia pure sintetica di quelli che non si esita a definire come i

pericoli della accennata ristrutturazione - l'organizzazione sindacale della CISNAL, ripromettendosi di suggerire soluzioni secondo le sue possibilità per la doverosa tutela degli interessi dei lavoratori, ritiene opportuno fare una breve considerazione preliminare, quella stessa che i rappresentanti del sindacalismo nazionale hanno sottoposto più volte all'attenzione del Governo e, direttamente o indirettamente, ad organismi nazionali comunque interessati alla programmazione economica del paese.

Innanzitutto mi permetto di dire che dalle unanimi valutazioni di tutti gli osservatori e studiosi dei fenomeni economici risulta che le dimensioni dell'economia mondiale seguono una costante curva ascensionale, e questo viene riconosciuto da tutti come un orientamento stabile ed irreversibile, che potrà presentare anche alcune fasi o periodi di minore sviluppo e, in qualche caso, persino di stasi o di temporanea flessione ma che, nella visione complessiva del fenomeno, non potrà subire inversioni e, tanto meno, involuzioni.

Tale orientamento ascensionale è naturalmente più accentuato nei paesi sviluppati del mondo occidentale, ma - ripetendo quanto ebbe a dichiarare il segretario generale della CISNAL, onorevole Roberti, allorché si programmava la ristrutturazione di un altro tipo di flotta, e cioè quella marittima - in una visione più ampia comprende anche l'incremento connesso al miglioramento delle condizioni del cosiddetto mondo sottosviluppato, mentre l'andamento dell'economia dei paesi d'oltre cortina presenta una sempre più marcata tendenza ad un inserimento nel quadro generale dei rapporti economici fra gli Stati e quindi a divenire una componente dell'incremento generale dell'economia degli scambi.

È chiaro, quindi, che in tale quadro deve prevedersi non una riduzione bensì un costante aumento dei traffici e, quindi, dei vettori: si ritiene tutto ciò una considerazione di fondo, pregiudiziale, di cui si deve tener conto nel programmare in qualsiasi modo la ristrutturazione delle linee aeree, nel senso di uno sviluppo futuro di esse; una strutturazione, o meglio una ristrutturazione, tendente a contrarre il numero di scali, di voli e, quindi, di velivoli, significa condannare le società aeree italiane, e soprattutto quella di bandiera, ad occupare un posto del tutto secondario nel mondo economico e principalmente in quello del traffico aereo. Da tale considerazione discendono conseguenze d'ordine occupazionale - che ci stanno particolarmente a cuore e cui dedichiamo tutta la nostra attenzione - e

quindi più strettamente sindacali e settoriali, come si dimostrerà più avanti.

La società ALITALIA ha annunciato un programma di ristrutturazione che è indilazionabile, secondo i massimi esponenti della azienda, di fronte al gravosissimo deficit di bilancio (forse tale deficit potrebbe avere le sue cause in una linea di condotta amministrativa non sempre improntata a criteri di severa economia) e, fra l'altro, ha indicato quale causa principale della crisi che sta attraversando il problema energetico. La società denuncia, infatti, una maggiore incidenza per il 1974 del costo dei carburanti, pari al 189,22 per cento rispetto al 1973: non si comprende come tale valore possa essere stato calcolato, dal momento che, dopo il marzo 1973, l'aumento dei carburanti si è verificato nel luglio 1974 (quindi, con una incidenza sui soli consumi del secondo semestre di tale anno) e che tale aumento è stato in Italia del 74,68 per cento (valutabile a circa l'81 per cento se si aggiunge la maggiore incidenza dell'IVA). In base a tali considerazioni, non si ritiene che l'ulteriore differenza di oltre il 100 per cento possa essere addebitata ai maggiori costi per acquisto di carburante all'estero.

Si è così predisposto un piano per cui, nell'arco di quattro anni, dovranno essere eliminati 32 aerei, di contro all'entrata in servizio di 14 nuovi apparecchi, passando, quindi, dalle attuali 81 unità a 64 ed eliminando i DC 8 ed i Caravelle, ritenuti antieconomici. A questo proposito si è dichiarato che il mantenimento in servizio di pochi tipi di velivoli permette una diminuzione delle spese di mantenimento ed una limitazione dei pezzi di ricambio da immagazzinare.

Nel programma è prevista, altresì, la soppressione di collegamenti definiti non più redditizi alla luce dei nuovi costi, nonché la rinuncia all'apertura di nuovi scali e, conseguentemente, di nuove linee, interrompendo nel prossimo futuro i collegamenti con Chicago, Filadelfia, Lima, Montevideo, Budapest, Casablanca ed altri scali, nonché la linea per Tokyo via Mosca.

Tutto ciò viene proposto come politica del risparmio, ma questa proposizione non ci convince. È stato detto che su talune rotte, nel corso del 1974, molteplici sono stati i voli in cui « hanno viaggiato le poltrone », ma anche questa giustificazione non convince se è vero, come è vero, che a Fiumicino gli aerei sono arrivati per lo più con il « tutto esaurito »; se casi vi sono stati, si sono verificati proprio su tipi di aerei, come i Boeing 747, e su rotte,

come quella di New York che, invece, in previsione del traffico futuro, giustamente si programma di mantenere.

Qui sorge una domanda spontanea: è una scelta oculata quella insita nel piano proposto? Si è tenuto, cioè, conto di quanto anche noi - e soprattutto noi - della Confederazione dei sindacati nazionali dei lavoratori - abbiamo più volte affermato, ripetendolo anche in questa occasione? Ci chiediamo, cioè, se obiettivamente sia stata vagliata ogni futura prospettiva del traffico aereo.

Il dubbio c'è e rimane, come sempre c'è stato nei confronti della cosiddetta remuneratività dei voli *charters*, cui si è qui accennato molto opportunamente, e che non hanno trovato incoraggiamento neppure a livello governativo. L'ALITALIA rifiuta di effettuare questi voli, dichiarandoli antieconomici, mentre vi sono società piccole e grandi che li eseguono e che, quindi, evidentemente, ne traggono profitto. Ho qui appreso al riguardo - e non lo sapevo - che la SAM ha rinunciato a questi servizi, lasciando un vuoto che l'ITAVIA si è offerta di colmare.

Si parla anche di trasferire alcuni servizi dell'ALITALIA ad altre società, sempre a partecipazione statale, così come è avvenuto per una parte dei servizi aeroportuali della capitale. Trattare quest'argomento diventa a questo punto delicato, perché la società di gestione del sistema aeroportuale della capitale è appena sorta: esistono però già fondate critiche circa le prime esperienze di funzionamento di questa società. Ora, indubbiamente, non è cambiando la denominazione imprenditoriale (tanto più se i servizi restano sempre gli stessi e, naturalmente, esercitati dalle stesse persone), non è cambiando l'etichetta che il settore potrebbe da passivo - qualora lo fosse - diventare attivo.

Circa i riflessi di pretto carattere sindacale e le preoccupazioni della nostra organizzazione sindacale, dobbiamo dire che siamo seriamente preoccupati per quanto accade e per le conseguenze cui potrebbero andare incontro i lavoratori dipendenti dalle compagnie aeree. Tali preoccupazioni sono la conseguenza di quanto ho esposto e degli interrogativi che ci siamo posti: a questi non abbiamo ancora trovato una risposta, che ci auguriamo possa venirci da un concreto, preciso indirizzo di politica economica, che valga a sollevare dalle preoccupazioni migliaia di lavoratori italiani.

Insisto nel dire che la eliminazione di talune rotte, la riduzione della flotta aerea, e quindi il minor traffico, non possono che com-

portare un abbassamento del livello occupazionale, nonché portare a previsioni pessimistiche circa la possibilità di miglioramenti economico-normativi per il personale. Non è certo con un anticipato pensionamento volontario agevolato (sulla falsariga di quanto adottato con il recente accordo per la ristrutturazione della flotta marittima di Stato), non è con questa formula che si potrà risolvere il problema. L'ALITALIA, in particolare, proporrà ulteriori licenziamenti, che l'organizzazione sindacale non potrà che respingere.

Il passaggio, come ho accennato, di taluni servizi ad altre società, non potrebbe che far ripetere quanto già verificatosi negli aeroporti di Roma (mi rifaccio all'esperienza dell'appena costituita società di gestione del sistema aeroportuale della capitale), ove il personale si è visto negare il riconoscimento dell'anzianità progressa, si è visto modificare i turni di lavoro con altri addirittura insostenibili, senza alcuna prospettiva di miglioramenti di sorta. Questo appare del tutto inaccettabile ed inconcepibile, in un mondo del lavoro che mira ad essere indirizzato verso una concezione di società aperta ed autentica.

L'organizzazione sindacale della CISNAL esprime quindi, concludendo, un parere negativo su una ristrutturazione dell'ALITALIA così come sino ad oggi prospettata, ed invita il Governo e, soprattutto, il Parlamento ad affrontare tale questione in una visione più ampia, proiettata in un futuro realistico, con programmi concreti, per i quali auspica un colloquio più aperto e completo tra i legislatori e le forze del lavoro, nell'intendimento di instaurare una collaborazione sicuramente fattiva e produttiva sotto il profilo dell'interesse generale cui siamo tutti legati.

RINALDI BACCELLI, *Assistente di diritto della navigazione nell'università di Roma*. È per me un grandissimo onore prendere la parola in quest'aula dopo venti anni di studi dedicati all'argomento dell'aviazione civile. L'immagine di quest'aula mi ricorda infatti quella in cui, tredici anni fa, discussi la mia tesi di laurea, con i professori seduti intorno al tavolo della commissione esaminatrice. In effetti, parlare oggi qui è per me come discutere una seconda tesi su una materia alla quale ho finora dedicato la mia vita di studioso. Riassumerò quindi gli aspetti fondamentali della crisi che investe il settore del trasporto aereo, in Italia e all'estero, per passare poi ad un esame più preciso degli aspetti tecnici, commerciali ed amministrativi del-

l'aviazione civile in Italia, e per concludere sulla parte legislativa e regolamentare, dove i problemi emergenti sul piano tecnico e commerciale devono trovare una più precisa definizione giuridica.

Una indagine conoscitiva sulle difficoltà dell'aviazione civile in Italia e sui rimedi per la loro eliminazione non può prescindere da una preventiva analisi dei problemi che si pongono nel sistema internazionale che, per la stessa natura del trasporto aereo, costituisce uno dei cardini su cui si muove l'esercizio. Tale sistema internazionale è stato, dalla fine della seconda guerra mondiale, regolato dalla convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944, che ha costituito l'organizzazione internazionale dell'aviazione civile, istituzione specializzata dell'ONU con sede a Montreal, cui oggi aderiscono 126 Stati.

La convenzione di Chicago, mentre ha disciplinato tutti gli aspetti tecnici dell'esercizio, sia mediante norme della stessa convenzione, sia mediante allegati tecnici, non è intervenuta nella regolamentazione degli aspetti commerciali, ribadendo all'articolo 1 il dogma della sovranità completa ed esclusiva che ciascuno Stato vanta sullo spazio aereo sovrastante il proprio territorio. Per l'introduzione dei servizi aerei internazionali regolari, l'articolo 6 rinvia alle negoziazioni bilaterali; i servizi internazionali non regolati avranno invece il diritto di imbarcare o sbarcare passeggeri, merce e posta, in base all'articolo 5, secondo le norme, condizioni e limitazioni stabilite unilateralmente dallo Stato in cui il traffico si svolge.

Sulla scorta di tale disciplina, dalla fine della guerra in poi la regolamentazione dei servizi aerei regolari ha trovato il suo assetto nella rete degli accordi bilaterali di traffico aereo, nei quali, secondo il principio della reciprocità, gli Stati hanno regolato, per l'esercizio dei servizi stessi: 1) la capacità che le imprese potevano offrire; 2) le tariffe che dovevano essere praticate; 3) le rotte e gli scali e, spesso, anche le frequenze.

Dopo un modello di accordo bilaterale (*standard form of agreement for provisional air routes*) annesso all'atto finale della conferenza di Chicago, l'accordo concreto che nel dopoguerra ha costituito il più autorevole precedente è costituito dalla convenzione delle Bermude del 16 febbraio 1946, stipulata dagli Stati Uniti e dalla Gran Bretagna; essa ha ispirato la maggior parte degli accordi bilaterali del blocco occiden-

tale. Secondo tale accordo, la capacità offerta deve avere quale obiettivo primario le esigenze dei paesi di origine e di ultima destinazione del traffico, tenendo conto dei servizi *long-courier* e del traffico regionale e locale.

Le tariffe aeree sono stabilite dai vettori secondo il meccanismo IATA e sottoposte all'approvazione dei governi. Tale meccanismo IATA (*International Air Transport Association*) è basato sulla regola della unanimità.

La larghissima adesione delle compagnie aeree internazionali alla IATA (112 nel 1974) ha consentito, mediante conferenze di traffico relative alle singole regioni, di negoziare tariffe largamente accettabili da parte degli esercenti e dei governi. Essa ha anche permesso, nel corso di oltre 20 anni, la progressiva riduzione dei livelli tariffari, stimolando in maniera significativa la crescita del trasporto aereo, fino al raggiungimento delle dimensioni attuali di trasporto di massa.

Il meccanismo del bilateralismo ha resistito a tutti i tentativi di liberalizzazione e standardizzazione compiuti dall'OACI e dalle organizzazioni regionali dell'aviazione civile. La conferenza di Chicago, considerata la impossibilità di raggiungere, nel quadro della convenzione sull'aviazione civile internazionale, una formula per lo scambio multilaterale dei diritti di traffico, decise di aprire alla firma degli Stati altre due convenzioni e cioè l'*International Air Services Transit Agreement*, che consentiva il sorvolo e lo scalo tecnico, nonché l'*International Air Transport Agreement*, che consentiva i diritti di traffico propriamente detti (terza, quarta e quinta libertà).

Mentre l'accordo sul transito ha ricevuto larghissima adesione, quello sul trasporto fu sottoscritto da pochissimi Stati, compresi gli USA, che sono stati costretti però a denunciarlo l'anno dopo per il suo scarso successo. I tentativi successivamente compiuti dall'OACI, ultimo quello della conferenza di Ginevra del 1947, confermarono l'impossibilità di stabilire una formula comune per lo scambio dei diritti di traffico. Da allora l'OACI si è limitata a studi di carattere comparativo sulle varie clausole degli accordi (clausole tecniche ed amministrative, clausole sulla capacità), senza incidere in maniera significativa sulla disciplina commerciale dell'esercizio, tranne che per gli aspetti delle facilitazioni.

L'assetto giuridico che ha regolato l'aviazione civile nel dopoguerra, malgrado le remore del bilateralismo ha consentito il progressivo espandersi dell'esercizio a tassi prodigiosi rispetto a quello del prodotto mondiale ed a quello dell'industria in particolare.

Le procedure IATA, con la progressiva diminuzione tariffaria, hanno permesso la penetrazione del trasporto aereo anche nei ceti medi, collocandolo tra i mezzi di comunicazione di massa. In particolare, dal 1951 al 1973 la media dell'aumento annuo dei passeggeri per chilometro è stata del 13 per cento, secondo la circolare ICAO 122-AT/32 del 1974. L'industria ha progressivamente aumentato la produttività mediante l'introduzione di aeromobili di maggiori dimensioni, più rapidi (e quindi suscettibili di maggiore utilizzazione secondo i tempi di volo) e più confortevoli. Essa attraversò un periodo di momentanea crisi all'inizio degli anni '60 quando, con l'introduzione dei *jets*, essa dovette assorbire un eccesso di capacità disponibile rispetto alla domanda del mercato. Tuttavia, poiché la domanda cresceva con il prodigioso tasso di incremento ricordato, la introduzione dei *jets* si rivelò, in periodo di medio termine, molto vantaggiosa.

Sul piano mondiale (vedi la tavola IV-I della citata circolare ICAO), dal 1963 al 1966 il reddito netto dell'industria del trasporto aereo ascese dal 4,6 per cento nel 1963 al 7,6 per cento del 1964, al 9,5 per cento nel 1965 e nel 1966. Tali risultati vanno ampiamente qualificati, perché si riferiscono a tutte le operazioni di trasporto sia interno sia internazionale.

Risultati meno vistosi certamente emergono rispetto ai voli internazionali e quando da tali importi vengono detratti gli oneri fiscali. Inoltre, non va trascurata la significativa circostanza che, secondo le ricordate statistiche, profondamente diversa rispetto alla media si presentava la posizione dei singoli vettori, anche sul piano regionale. Un buon terzo di tali vettori chiudeva, infatti, il proprio bilancio in perdita. Non vi è dubbio, tuttavia, che l'industria, nel suo complesso, attraversava un periodo florido, tale da giustificare un concreto ottimismo per il futuro.

Nel 1967 cominciarono a manifestarsi i primi significativi sintomi dell'aumento dei costi, mentre l'industria del trasporto aereo veniva nuovamente posta dinanzi a precise

scelte di pianificazione economica relative alla introduzione degli attuali aerei giganti. In proposito, qualche anno dopo, nel mio studio pubblicato sul n. 36 di *Air Press* del 19 settembre 1970, testualmente affermavo: « Tale denunciata tendenza alla inflazione dei costi si inserisce in una delicata fase dell'esercizio, nella quale ai *jets* tradizionali si va sostituendo la generazione degli aerei giganti; questi ultimi comportano investimenti rilevanti, che in larga misura sono determinati non da una libera scelta degli esercenti, ma dalle trasformazioni imposte dai dominatori del mercato e che per essere veramente redditizi richiedono un sostanziale aumento del traffico, il quale, a sua volta, per essere stimolato sollecita ulteriori riduzioni tariffarie. Ma è possibile procedere a generali e massicce riduzioni in tale congiuntura? Fino a questo momento la costante tendenza alla riduzione tariffaria si è basata sul crescente tasso di efficienza dell'industria, che ha consentito di assorbire la naturale levitazione degli oneri. Siamo però giunti ad un punto in cui la denunciata tendenza alla inflazione dei costi difficilmente potrà essere bilanciata dal progresso tecnologico, ove all'introduzione dei *jumbo* non corrisponda effettivamente una elevata diminuzione del costo medio del trasporto anche in relazione ai passeggeri trasportati. Se tale ultima circostanza non dovesse verificarsi e se gli Stati non intervenissero adottando una politica comune di contenimento degli oneri a carico dell'esercizio del trasporto aereo, la tendenza in materia di determinazione delle tariffe non che progredire verso ulteriori diminuzioni, potrebbe addirittura invertirsi ».

A distanza di circa 8 anni dal 1967, oggi è certamente più facile compiere *ex post* l'analisi di tali tendenze.

Secondo la documentazione OACI possiamo sintetizzare alcuni ordini di problemi:

1) Problemi dei costi relativi alla infrastruttura.

L'aumento del traffico e l'introduzione dei nuovi tipi di aerei, cui presto si aggiungerà il supersonico, hanno comportato ingenti investimenti in materia di infrastruttura aeroportuale e di assistenza radioelettrica in volo. Considerato il volume degli investimenti, gli Stati e le autorità aeroportuali hanno accentuato la politica di recupero dei costi a carico degli utenti con il progressivo aumento delle tasse aeroportuali

e con la generalizzazione delle tasse di radioassistenza. Questa ultima forma di imposizione poteva considerarsi sporadica fino all'inizio degli anni '60. Gli aiuti alla navigazione aerea in volo, infatti, venivano in generale assicurati gratuitamente dagli Stati sorvolati anche quando si trattava di paesi di nuova indipendenza.

Con il significativo aumento del costo degli impianti di assistenza alla navigazione aerea, così come previsto dai piani regionali dell'OACI, ed il moltiplicarsi dei paesi di nuova indipendenza - che, pur sprovvisti di notevoli mezzi finanziari erano ugualmente tenuti a provvedere all'assistenza delle grandi compagnie aeree che sorvolavano il loro territorio - la spinta verso la introduzione delle tasse di radioassistenza si è ormai generalizzata. È utile ricordare che tale politica di recupero dei costi, iniziata nei paesi del terzo mondo, si è propagata ai paesi industrializzati che, ovviamente, gestendo installazioni e servizi altamente perfezionati, subiscono più pesantemente i rincari dell'esercizio. Così è avvenuto in Europa con i paesi di *Eurocontrol* ed i paesi scandinavi.

Le conferenze indette dall'OACI nel 1967 e nel 1973 per lo studio delle tasse aeroportuali e di radioassistenza hanno generalmente confermato la univoca tendenza degli Stati verso la politica del recupero dei costi; per le tasse di radioassistenza, per altro, sono stati raccomandati sul piano internazionale sia il criterio della gradualità del recupero, sia il rispetto di determinate garanzie a favore degli utenti. In particolare, l'OACI, raccomandando di adottare sistemi di recupero basati sul parametro della distanza volata dall'aeromobile combinata al suo peso in modo da tener conto sia del servizio reso sia della capacità contributiva, ha raccomandato altresì agli Stati di recuperare a carico degli utenti solo il costo delle installazioni e degli impianti previsti dai piani regionali dell'OACI ed effettivamente realizzati.

2) *Problemi assicurativi e pirateria aerea.*

I problemi assicurativi per la responsabilità civile verso i passeggeri e l'assicurazione corpi, si sono aggravati con la revisione delle regole di responsabilità stabilite dalla convenzione di Varsavia del 1929, nonché, soprattutto, con il propagarsi dei fenomeni di guerra e di pirateria aerea. I due rischi vanno tenuti nettamente distinti,

ma finiscono poi per incidere congiuntamente a carico dell'esercizio.

La convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 stabiliva, a carico del vettore aereo, un regime di presunzione di colpa accompagnato da un limite di responsabilità di 8.500 dollari. Il principio della limitazione corrispondeva a reali esigenze dell'industria sul piano assicurativo ma l'ammontare di tale limite, quarant'anni dopo, doveva considerarsi assolutamente insufficiente a risarcire il passeggero in caso di morte o lesioni, anche se esso era stato raddoppiato dal protocollo dell'Aja del 1955.

Considerando tale situazione del tutto insoddisfacente, gli Stati Uniti non procedettero alla ratifica del protocollo dell'Aja e nel 1965 denunciarono addirittura la convenzione di Varsavia. Per indurre gli USA a rimanere nel sistema di Varsavia, che presentava, come quello di Chicago, il carattere dell'universalità ed impedire forme di concorrenza che si sarebbero determinate se le compagnie americane, a differenza delle altre, avessero offerto un risarcimento senza limiti, le compagnie IATA decisero, nel maggio 1966, per le rotte interessanti gli USA, di elevare spontaneamente il limite a 75.000 dollari e di rinunciare a valersi della possibilità di esonero di responsabilità, loro consentita dall'articolo 20 della convenzione, mediante la prova di avere adottato tutte le misure necessarie per evitare il danno.

Il cosiddetto accordo di Montreal, basato quindi sulla responsabilità oggettiva ed un limite di 75.000 dollari, ha costituito la base per l'elaborazione sul piano internazionale di un nuovo strumento diplomatico, il protocollo di Guatemala del 1971. Tale protocollo, oltre a perfezionare il principio della responsabilità assoluta, stabilisce, a carico del vettore, un limite di 100.000 dollari, invalicabile tuttavia in qualsiasi circostanza. Il protocollo prevede altresì un piano di indennizzazione supplementare che ciascuno Stato può introdurre sul proprio territorio, anche mediante pagamento di un contributo da parte dei passeggeri, purché non introduca discriminazioni tra le compagnie aeree o tra gli utenti.

Il repentino balzo dal regime di responsabilità stabilito dalla convenzione di Varsavia a quello stabilito dall'accordo di Montreal, comportò un momentaneo turbamento del mercato assicurativo con la triplicazione dei premi, considerata anche l'accumulazione dei rischi derivanti dagli aerei giganti

con circa 500 passeggeri a bordo (rischio teorico 75.000 per 500).

Il mercato si è ora assestato in attesa dell'entrata in vigore del protocollo di Guatemala, per la quale è per altro essenziale la ratifica degli Stati Uniti. Questi ultimi hanno però dichiarato che non procederanno alla ratifica del protocollo se non previa approvazione del « piano supplementare », poiché ritengono il limite di 100.000 dollari ancora insufficiente a proteggere i loro cittadini.

Il piano di indennizzazione supplementare è già in avanzato stadio di elaborazione; tuttavia l'accettazione del piano da parte delle compagnie aeree ha subito una battuta di arresto poiché il limite di responsabilità previsto nella convenzione di Varsavia ed anche nel protocollo di Guatemala del 1971 è espresso in franchi-oro *Poincaré* e tale moneta, non avendo corso legale, a seguito dell'attuale crisi monetaria rischia di essere quotata al cambio libero dell'oro. In base a tale cambio il limite di 100.000 dollari stabilito dal protocollo di Guatemala rischia di essere triplicato, con evidente vanificazione di tutta la trattativa internazionale, condotta sulla base di 100 mila dollari. Ne è derivata una situazione confusa, in cui sono state proposte una serie di iniziative tendenti al provvisorio aumento del limite di responsabilità nel sistema internazionale e nei sistemi interni. Tale situazione, come nel passato, è suscettibile di ripercuotersi sul piano assicurativo.

Altri cambiamenti sul piano assicurativo possono prevedersi a seguito dell'allineamento al regime di responsabilità recentemente introdotto per i passeggeri dal protocollo di Guatemala anche per il trasporto delle merci.

I problemi della cattura dell'aeromobile e della interferenza illecita nei voli hanno inciso più profondamente a carico dell'aviazione civile, sia sul piano tecnico sia su quello assicurativo. Sul piano tecnico essi hanno imposto l'adozione di una serie di misure preventive economicamente onerose e suscettibili di paralizzarle o, quanto meno, ridurre il processo delle « facilitazioni aeronautiche » e cioè le misure per facilitare l'entrata e la uscita degli aeromobili, passeggeri, bagagli e merci. Sul piano assicurativo essi hanno aggravato le condizioni per l'assicurazione dei passeggeri e, soprattutto, degli aeromobili (polizza corpi).

Prima del diffondersi dei fenomeni di cattura e di interferenza illecita, i relativi

rischi erano inclusi nella polizza destinata a coprire i rischi ordinari. Nel 1970, dopo l'esplosione degli episodi di dirottamento e sabotaggio, il rischio fu escluso dalla copertura ordinaria ed inserito in quella speciale per i rischi di guerra: nella *war risk insurance policy*. La relativa copertura, oltre ad essere onerosa dal punto di vista economico, è soggetta a condizioni rigorose sul piano normativo (termini di disdetta ed esclusione di alcuni rischi). Numerose legislazioni interne sono per altro intervenute, come meglio si vedrà in seguito, per stabilire provvidenze a favore dei vettori nazionali.

3) *Problemi del trasporto aereo postale.*

Significativi effetti a carico dell'esercizio del trasporto aereo ha comportato la diminuzione del tasso aereo postale. Se è giusto che questo non debba costituire puramente e semplicemente un mezzo di sovvenzione del trasporto aereo, non c'è dubbio che il mezzo aereo costituisca elemento insostituibile per il trasporto della posta sulle grandi distanze e che, quindi, anche sul piano della utilità, la posta abbia un interesse primario ad un trasporto aereo efficiente ed in espansione.

4) *Problemi dei voli aerei non regolari.*

I servizi aerei non regolari, come ricordato in precedenza, sfuggono alla disciplina dell'articolo 6 della convenzione di Chicago ed alle limitazioni degli accordi bilaterali in materia di capacità e di tariffe. Essi, ricadendo nella disciplina dell'articolo 5, sono soggetti alla regolamentazione unilateralmente dettata dai singoli Stati.

Non è il caso, in questa sede, di riprendere il tema della distinzione tra servizi regolari e non regolari, che non è stabilita dalla convenzione di Chicago ed in buona sostanza è rimessa alle singole valutazioni degli ordinamenti competenti a fissare anche la relativa regolamentazione. Quale che sia la distinzione valida sul piano tecnico tuttavia non c'è dubbio che, nella pratica, voli regolarmente programmati con orari e tariffe vengano considerati come voli non regolari, con l'evidente conseguenza di provocare una forma di concorrenza indebita sul piano tariffario e della capacità offerta. Tale situazione, largamente dipendente dalla discrezionalità dei singoli Stati, ha crea-

lo una progressiva ed anormale espansione del fenomeno a danno del trasporto di linea.

Secondo le statistiche dell'OACI (Circolare 122-AT/32, pag. 21) nel 1973 circa 102.000 milioni di passeggeri-chilometri sono stati volati da servizi aerei non regolari. Tale somma costituisce circa il 31 per cento di tutti i servizi aerei. La cifra va qualificata in base a due precisazioni: la prima è che essa si riferisce a tutti i voli non regolari, sia interni sia internazionali; tuttavia il 91 per cento di tali passeggeri-chilometri è riferito al traffico aereo internazionale. La seconda è che i voli non regolari sono stati compiuti anche da compagnie aeree che compiono servizi regolari per un totale del 37 per cento (vedi la tavola n. III-7 della citata circolare ICAO). La situazione presenta aspetti di particolare gravità nel nord Atlantico.

Secondo la stessa circolare ICAO il traffico passeggeri delle compagnie aeree non regolari è aumentato al tasso del 49 per cento annuale per dieci anni. « Tale aumento » conclude la circolare, « è certamente anormale e si è tradotto in un sostanziale cambiamento della struttura del trasporto aereo nel nord-Atlantico ».

Evidentemente gli effetti negativi del fenomeno sono moltiplicati dalla eccedenza di capacità offerta negli anni immediatamente successivi alla introduzione in servizio dei *Jumbo jets*.

Secondo le statistiche OACI, contenute nella citata circolare 122-AT/32 e confermate dal documento IATA A 21-WP/57 - E C/7 del 23 luglio 1974, presentato alla XXI assemblea generale dell'OACI, gli aumenti più significativi sono intervenuti in materia di spese indirette (*station and ground, passenger services, ticketing, sales and promotion; general and administrative*), che sono aumentate dal 43,3 al 49,5 per cento per il complesso dell'industria, e, soprattutto, in materia di spese per il carburante. Quest'ultima voce corrisponde a problemi connessi con una più generale crisi che non costituisce soltanto effetto di una crisi politica internazionale di carattere transitorio: essa si ricollega ad una più generale crisi energetica che, benché ampiamente prevedibile dal mondo occidentale, in relazione alle risorse disponibili a breve e medio termine non ha determinato tempestivi interventi ed iniziative delle autorità responsabili.

A conferma delle precedenti considerazioni, la circolare dell'IACO riferita al decennio 1963-1973 dimostra che l'andamento della situazione finanziaria dell'industria ha subito un costante deterioramento dal 1967 in poi. Per il totale dei servizi regolari, l'utile netto era sceso al 5 per cento nel 1967, al 2,9 per cento nel 1968, al 2,3 per cento nel 1969; era andato in passivo allo 0,2 per cento nel 1970; era risalito al 0,7 per cento nel 1971 ed all'1 per cento nel 1972. Naturalmente, le cifre sono leggermente diverse per il traffico internazionale, come dimostra la tavola IV-1 pag. 27, allegata alla più volte citata circolare ICAO. Comunque, l'andamento generale delle entrate e delle uscite, come dimostra il grafico IV-2, di cui alla cennata circolare, era, sia pure con la netta impennata della curva dei costi, in una situazione di pareggio.

La situazione sembra ulteriormente deteriorata secondo la prospettiva della IATA. Nel documento A 21-WP/57, per quanto concerne il traffico regolare passeggeri sul nord-Atlantico, l'appendice A dimostra, a partire dal 1972, una netta prevalenza delle uscite sulle entrate. L'appendice C indica in percentuale l'aumento del prezzo del petrolio come segue: settembre 1973: 13,23; ottobre 1973: 21,80; novembre 1973: 34,02; dicembre 1973: 50,50; gennaio 1974: 89,25; febbraio 1974: 103,16; marzo 1974: 123,21; aprile 1974: 163,38; maggio 1974: 181,34; giugno 1974: 191,58; luglio 1974: 211,01; agosto 1974: 215,15; settembre 1974: 208,78.

È evidente che in simili condizioni l'industria del trasporto aereo ha accumulato nel 1974 pesanti *deficit*. Alla crisi del carburante, l'industria ha reagito riducendo le spese generali di gestione, con massicci licenziamenti di personale, con l'aumento delle tariffe e con il dimensionamento della capacità offerta, in modo da risparmiare carburante ed ottenere un più soddisfacente coefficiente di carico.

È da rilevare tuttavia che, accanto alla denunciata tendenza alla inflazione generale dei costi, l'attuale congiuntura sfavorevole dell'industria è stata determinata dal 1970 in poi da una netta riduzione del tasso di incremento dei passeggeri, che era stato mediamente, dal 1951 al 1973, come già ricordato, del 13 per cento annuo. L'andamento si è andato deteriorando a seguito dei più generali fenomeni recessivi

che hanno interessato la comunità dei paesi occidentali.

La circolare dell'OACI più volte citata individua le cause del fenomeno:

1) nella inversione della tendenza alla diminuzione delle tariffe;

2) nella assenza di modificazioni significative del processo tecnologico;

3) nella modificazione della situazione economica mondiale, mediante la diminuzione dell'aumento del prodotto mondiale, l'alto tasso di inflazione, gli effetti negativi della crisi del carburante;

4) la concorrenza dei servizi non regolari;

5) la congestione aeroportuale e le restrizioni finanziarie derivanti dalla tutela dell'ambiente;

6) la concorrenza, sui servizi a breve distanza, da parte dei mezzi di superficie.

L'OACI conclude che il tasso di accrescimento che può ragionevolmente prevedersi fino al 1985 è del 9 per cento annuo. Tale tasso corrisponde altresì alle previsioni di costruzione di aeromobili da parte della relativa industria, previsioni che devono essere condivise anche alla luce di un ulteriore rilievo.

Come ampiamente dimostrato dagli studi condotti dall'OACI dal 1965 in poi, il traffico aereo internazionale di passeggeri è essenzialmente un traffico turistico. È evidente che i fenomeni recessivi ed inflazionistici incidono negativamente innanzitutto sul turismo. Ne deriva quindi una probabile, significativa contrazione del tasso di incremento del traffico. Il pessimismo è confermato dagli ultimi dati dell'OACI relativi al traffico stimato nel 1974. Il traffico aereo mondiale è aumentato, in termini di tonnellate trasportate per chilometro, solo del 5,6 per cento, i passeggeri in termini assoluti sono aumentati del 4,5 per cento ed in termini di passeggeri-chilometro nella misura del 4 per cento. Significativo, invece, è stato l'aumento del traffico merci, che ha raggiunto il 12 per cento rispetto al 1973. Nel 1974 le merci costituiscono il 25 per cento di tutto il tonnellaggio trasportato.

Nel corso della XXI assemblea dell'OACI, svoltasi a Montreal nel mese di settembre-ottobre 1974 a seguito della riconosciuta crisi dell'industria, si è svolto un ampio dibattito che ha rimesso in discussione temi economici che sembravano da tempo abbandonati dalla organizzazione (tariffe, accordi bilaterali di traffico aereo, coordina-

mento tra servizi aerei regolari e non regolari) accanto a quelli recentemente trattati dalla organizzazione stessa (tasse di aeroporto e di radioassistenza, facilitazioni). Il dibattito ha condotto a due risoluzioni (A 21-25 ed A 21-26) con cui sostanzialmente l'assemblea dispone:

a) la riunione di una conferenza speciale di trasporto aereo per discutere tutti i problemi connessi all'esercizio;

b) l'analisi dei meccanismi praticati per la determinazione delle tariffe, tenendo conto degli interessi legittimi sia dei vettori aerei sia degli utenti.

L'assemblea ha anche disposto uno studio per la standardizzazione delle clausole tariffarie contenute negli accordi bilaterali ed un'azione per assicurare la stretta osservanza delle tariffe in vigore.

Le decisioni dell'assemblea costituiscono, come ho già avuto occasione di osservare (*Air Press* del 19 ottobre 1974), un significativo cambiamento di indirizzo nella politica economica dell'organizzazione. L'iniziativa di convocare una conferenza sul trasporto aereo che esamini i diversi aspetti dell'esercizio nella attuale congiuntura negativa, per la verità, assume una portata certamente più ampia degli studi in materia tariffaria e tale da comprendere questi ultimi. Una consapevole azione dei governi all'atto dell'approvazione delle tariffe è ovviamente indispensabile a tutela dell'interesse pubblico.

Per altro in sede OACI gli studi in materia tariffaria, soprattutto quelli intesi a sindacare il meccanismo di determinazione delle tariffe, sono stati ispirati dai paesi del terzo mondo che premono affinché la IATA si orienti verso massicce riduzioni tariffarie sulle rotte che interessano i loro territori, al fine di stimolare verso di essi le correnti turistiche internazionali. Tale prospettiva, però, non è realistica, non soltanto nella attuale fase di crisi dell'esercizio, che determina piuttosto la tendenza all'aumento che non ad una riduzione delle tariffe, ma anche perché la determinazione delle tariffe stesse non può essere semplicisticamente ancorata alla mera distanza volata dall'aeromobile.

In realtà, ogni rotta possiede caratteristiche particolari per quanto concerne i costi operativi, le assistenze, le frequenze, il coefficiente di traffico ed il tipo di traffico, senza altresì trascurare che nelle conferenze tariffarie regionali intervengono anche considerazioni puramente commerciali.

Pertanto, può profilarsi il rischio che analisi dell'OACI non corredate da tutti i necessari dati - i quali sono per altro normalmente coperti dal segreto della concorrenza - possano condurre a risultati affrettati od errati. Appare invece utile una riunione che affronti sul piano globale la crisi dell'esercizio per stimolare un'azione congiunta al fine del contenimento dei costi.

In tale quadro, l'azione italiana potrebbe essere utilmente continuata per insistere affinché gli Stati:

1) diano prova di circospezione nella politica di recupero dei costi per i servizi aeroportuali e di radioassistenza;

2) compiano un'azione per raggiungere un trattamento di miglior favore nei confronti del carburante per l'aviazione;

3) continuino gli sforzi per reprimere i fenomeni di pirateria e di sabotaggio;

4) attribuiscono la dovuta importanza al trasporto aereo postale ai fini del necessario sostegno al trasporto aereo;

5) compiano un maggior coordinamento tra servizi aerei regolari e non regolari.

È da rilevare che l'Italia gode di un notevole prestigio in seno all'organizzazione. Essa, soprattutto grazie alla costante azione della nostra rappresentanza permanente a Montreal, è stata recentemente rieletta per la quinta volta nel consiglio permanente tra i primi dieci Stati di principale importanza nel trasporto aereo mondiale. Secondo l'esperienza dell'attività dell'OACI, tuttavia, non sono da attendersi spettacolari risultati perché nella maggior parte dei paesi rappresentati presso l'organizzazione, specialmente in quelli che non hanno importanti compagnie di bandiera, gli interessi extra-aeronautici hanno un peso prevalente rispetto all'aviazione civile; a tale tendenza si accompagna la preponderanza numerica dei paesi del terzo mondo, nettamente orientati verso una politica di integrale recupero dei costi a carico dell'esercizio del trasporto aereo.

Una utile azione internazionale può essere stimolata non soltanto a livello degli Stati, ma anche a quello della collaborazione tra le imprese di trasporto aereo.

Per quanto concerne l'Italia, a parte l'appartenenza alla Commissione europea per l'aviazione civile, suscettibile di accelerare sul piano europeo le forme di collaborazione mondiale proposte in sede OACI, vanno stimolate le forze di collaborazione tra l'ALITALIA e le compagnie consorelle

che operano nel nostro continente, anche sulla scorta dell'articolo 77 della convenzione di Chicago.

Tali forme di collaborazione, anche se non appare matura una forma di fusione del tipo di *Air Union*, largamente condizionata da più generali progressi di unificazione sul piano politico, possono investire la razionalizzazione delle rotte con il migliore impiego della capacità offerta, la migliore utilizzazione degli aeromobili con procedure di interscambio tra compagnie degli aeromobili stessi e degli equipaggi, la unificazione della flotta ai fini della manutenzione e della copertura assicurativa, e così via. Naturalmente, taluni di questi problemi, quale l'interscambio, presuppongono l'adozione di una normativa interna che consenta in Italia l'impiego in aeromobili italiani di equipaggi stranieri.

Passando a trattare il problema della crisi dell'aviazione civile nel sistema internazionale, è indubbio che essa abbia avuto pesanti ripercussioni negative anche in Italia, contribuendo a fare registrare alla compagnia di bandiera quei risultati negativi di bilancio che hanno stimolato la presente indagine parlamentare. Sarebbe tuttavia semplicistico ricondurre la crisi dell'aviazione civile italiana ai soli aspetti internazionali (aumento dei costi e diminuzione del traffico) sia perché rispetto al trasporto internazionale quello interno presenta caratteristiche peculiari che ne accentuano il carattere di pubblico servizio - giustificando le correlative manovre economiche ed amministrative - sia perché la crisi in Italia investe, oltre agli aspetti commerciali, quelli della infrastruttura tecnica e dell'apparato amministrativo.

Le carenze della infrastruttura tecnica riguardano il sistema aeroportuale nazionale ed i servizi di radioassistenza in rotta. Tali carenze sono note; esse sono state enunciate dal « Rapporto Lino », che ha anche compiuto un primo inventario degli interventi da compiere; esse penalizzano pesantemente l'esercizio del trasporto aereo per le limitazioni all'utilizzazione degli aeromobili, i ritardi rispetto agli orari e quindi, sotto altro profilo, la mancata piena utilizzazione delle macchine. È difficile stabilire in quale misura tali carenze abbiano negli anni scorsi inciso economicamente a carico degli esercenti il trasporto aereo e del pubblico, quantificando il danno sul piano monetario. Basta ricordare la paralisi dell'aeroporto di Fiumicino

e cioè del principale scalo nazionale - che costituisce anche la base di armamento della società di bandiera negli anni 1971 e 1972 - per rendersi conto che la permanenza degli aerei in volto in attesa della *clearance* per l'atterraggio ed il ritardo o la cancellazione dei voli hanno comportato perdite rilevanti, senza contare gli effetti della concorrenza del trasporto di superficie sulle brevi e medie distanze. In ogni caso il problema investe l'interesse pubblico dei cittadini prima che quello economico degli esercenti.

L'intervento in materia di infrastruttura, come ricordato recentemente anche in seno al Consiglio superiore dell'aviazione civile, richiede di tener conto di quattro esigenze:

a) il potenziamento degli investimenti e la pianificazione in materia aeroportuale;

b) lo snellimento delle procedure per l'impiego dei fondi stanziati;

c) la consapevolezza che il servizio aeroportuale e di radioassistenza costituisce servizio pubblico alla stessa stregua dei servizi di linea;

d) la unificazione delle competenze.

Per la verità, il Parlamento è già intervenuto in materia mediante l'approvazione della legge n. 755 del 10 novembre 1973, che affida ad una società del gruppo IRI la gestione del sistema aeroportuale romano (Fiumicino e Ciampino), nonché con la legge n. 825 del novembre dello stesso anno, con cui si stanziavano 220 miliardi per gli interventi urgenti negli aeroporti e per i servizi di radioassistenza. Proposte di legge di iniziativa parlamentare, inoltre, chiedono l'istituzione di un'azienda degli aeroporti e dei servizi di radioassistenza o la creazione di un comitato di ministri per il coordinamento della infrastruttura.

Il potenziamento degli investimenti è un problema politico verso il quale il Governo e il Parlamento cominciano a dimostrare maggiore sensibilità di quanto sia avvenuto nel passato. Dopo l'intervento della legge che ha stanziato i 220 miliardi, è in corso di elaborazione da parte del Governo il piano degli aeroporti, che comporterà una spesa di 1.000 miliardi di lire e il cui progetto sarà prossimamente sottoposto al CIPE.

Si pone, nell'attuale crisi congiunturale negativa, il problema del reperimento dei fondi. Esso investe non soltanto una più consapevole ripartizione delle risorse destinate nel bilancio dello Stato ai trasporti ma eventualmente il potenziamento delle

entrate relative all'aviazione civile. Di tale problema verrà fatto cenno più avanti.

Tuttavia, il potenziamento anche massiccio degli investimenti deve essere accompagnato da un piano organico della rete aeroportuale. Il traffico aereo nazionale ed internazionale va infatti concentrato in un numero limitato di aeroporti perfettamente equipaggiati ed in grado di servire efficacemente tutto il territorio nazionale. Vanno scoraggiate forme di campanilismo che possono comportare distorsione di risorse verso aeroporti non necessari o per mancanza di traffico adeguato o perché i centri urbani a cui sono destinati possono essere agevolmente serviti da altri aeroporti già in funzione. Deve inoltre essere attentamente seguito il problema del collegamento degli aeroporti con il centro della città ed in particolare quello dei *terminals*. Un efficace collegamento tra aeroporti e centri urbani è infatti decisivo ai fini della concorrenza tra trasporto aereo e trasporto superficiale sulle medie distanze; al riguardo, quando ciò è possibile, devono essere incoraggiati i collegamenti mediante rotaia.

Lo sviluppo dei *terminals* urbani, per l'arrivo e la partenza dei passeggeri, analogamente a quanto avviene nelle principali capitali europee, consentirebbe di decongestionare in maniera significativa il carico degli aeroporti. Le considerazioni del collegamento mediante rotaia e dello sviluppo dei *terminals* appaiono particolarmente appropriate per lo scalo di Fiumicino.

Altro fondamentale argomento relativo alla pianificazione aeroportuale riguarda la elaborazione dei piani regolatori degli aeroporti. Deve al riguardo essere tutelata, assieme alla conservazione dell'ambiente, una adeguata prevedibile espansione del traffico aereo. Il problema dell'inquinamento e del rumore degli aeromobili va valutato in termini realistici, adottando cioè concrete misure preventive quando ve ne sia bisogno, come l'insonorizzazione delle zone aeroportuali, secondo la pratica già in uso in altri Stati (valga come esempio il nuovo aeroporto *Charles De Gaulle*, aperto al traffico nel marzo 1974) ma scoraggiando tentativi spesso commessi alla speculazione edilizia.

Non bisogna dimenticare che la tutela dell'ambiente può trasformarsi in uno strumento ampiamente riduttivo di servizi essenziali per la collettività, come purtroppo si è verificato per la costruzione degli impianti produttivi di energia nucleare, con

la conseguenza di porre il nostro paese in una situazione drammatica. La disciplina dei danni derivanti dal rumore è, d'altronde, in corso di elaborazione da parte dell'ICAO mediante l'esame di adeguati mezzi preventivi e l'eventuale risarcimento dei danneggiati secondo principi internazionali attesi dal processo di revisione della convenzione di Roma del 1952, che regola la responsabilità dell'esercente per i danni ai terzi sulla superficie. È auspicabile che l'affermazione di tale responsabilità derivi dalla violazione di *standard* tecnici, anche essi convenuti internazionalmente per stabilire le cautele da adottare nell'interesse del pubblico e della sicurezza della navigazione aerea.

Lo snellimento delle procedure per l'impiego degli stanziamenti è il problema più grave sul piano burocratico ed amministrativo. Infatti, in base alla disciplina vigente ed alla legge di contabilità di Stato del 1923 (legge De Stefani), che a sua volta riprende i principi fondamentali della legge del 1889 (legge Bastogi), è richiesta una catena di pareri consultivi (Consiglio di Stato, Consiglio superiore dei lavori pubblici, Consiglio superiore dell'aviazione civile) che comportano mediamente un tempo tecnico oscillante da 22 a 36 mesi, senza contare il periodo di tempo successivamente occorrente per l'espletamento delle gare. Ne deriva che le opere, quando realizzate, sono tardive, insufficienti e, soprattutto, più costose in base all'attuale tasso d'inflazione.

Il problema è stato discusso in seno al Consiglio superiore dell'aviazione civile, che ne ha riconosciuto la gravità esaminando due soluzioni:

a) la creazione di un'azienda degli aeroporti, come sostanzialmente proposto da due progetti di legge di iniziativa parlamentare: il n. 1140, dei senatori Viglianesi e altri, che prevede l'istituzione dell'Azienda nazionale per gli aeroporti e l'assistenza al volo (ANAAV) ed il n. 1145, dei senatori Noè ed altri, che prevede l'istituzione dell'Ente nazionale per gli aeroporti civili italiani (ENACI);

b) la diminuzione della catena dei pareri consultivi, lasciando in piedi la struttura attuale.

La creazione di un'azienda degli aeroporti, considerata la soluzione ottimale da parte dell'autorevole consesso, non appariva però realistica alla luce del concreto assetto stabilito dalla legislazione vigente. Il

quadro legislativo attuale, soprattutto dopo l'approvazione della legge n. 755 per la gestione del sistema aeroportuale romano, ha comportato la proliferazione delle gestioni cosiddette « delegate » a tutti i principali scali nazionali di Milano, Torino, Genova, Venezia e Roma. In simili condizioni, l'azienda degli aeroporti sarebbe destinata a gestire una serie pur numerosa di scali che complessivamente, tuttavia, non smaltirebbe nemmeno il 10 per cento del traffico aereo nazionale, non innovando sostanzialmente il quadro delle principali gestioni aeroportuali che ad esse sarebbero sottratte.

In simili condizioni appare preferibile ripiegare verso la semplificazione delle procedure vigenti. A tale riguardo possono ipotizzarsi varie soluzioni. Il Consiglio superiore aveva, ad esempio, suggerito l'accentramento di tutti i pareri in seno al Consiglio superiore stesso, mentre lo schema di progetto di legge per la ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile attualmente allo studio propone la eliminazione di tutti i pareri mediante l'allargamento della competenza e la ristrutturazione del Consiglio di amministrazione della direzione generale dell'aviazione civile. La legge n. 825 ha effettivamente comportato, infine, per la spendita della somma stanziata, la creazione di un comitato consultivo presieduto dal ministro dei trasporti o da un sottosegretario da lui delegato e composto da un magistrato della Corte dei conti, da due rappresentanti tecnici del Consiglio superiore dei lavori pubblici, dal direttore generale dell'aviazione civile, da due ufficiali generali dell'aeronautica militare designati dal ministro della difesa e da sei funzionari di qualifica non inferiore a quella di primo dirigente, dei quali due designati dal ministero e quattro designati ciascuno dai ministri della difesa, del tesoro, delle finanze e delle partecipazioni statali.

Non vi è dubbio che ciascuna delle tre soluzioni sopra citate comporti inconvenienti e pregi. La soluzione adottata dalla legge n. 825 elimina dal comitato la presenza degli esperti e qualsiasi collegamento con il Consiglio superiore. La soluzione accolta dallo schema di ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile attribuisce al consiglio di amministrazione compiti che istituzionalmente sono in contrasto con la sua funzione di organo di amministrazione diretta, mentre la soluzione accolta dal Consiglio superiore demanda il parere

ad un organo numeroso e abbastanza lento nel suo incedere.

Non mi sento, in questa sede, destinata essenzialmente ad un'indagine conoscitiva, di prender decisamente posizione per una delle tre soluzioni, anche se forse quella del Consiglio superiore sembra preferibile. È essenziale, tuttavia, che un sistema più snello di quelli attuali venga prontamente adottato.

Farò ora alcune brevi considerazioni sui servizi aeroportuali. Nel quadro dell'infrastruttura, i servizi aeroportuali, e specialmente il servizio di assistenza ai passeggeri, bagagli e merci, comprensivamente definito quale servizio di *handling*, hanno assunto un'importanza crescente e qualificante ai fini del suo funzionamento. Tali servizi, la cui disciplina comincia ormai ad emergere anche in sede internazionale nel quadro dell'Annesso IX alla convenzione di Chicago in materia di facilitazioni, vanno considerati obiettivamente quali servizi pubblici che lo Stato o esercita direttamente o affida ad un pubblico concessionario mediante una concessione traslativa.

La concessione traslativa, è utile ricordarlo, trasferisce al privato, il quale lo esercita in rapporto di sostituzione, un diritto di pertinenza dell'ente concedente, in questo caso lo Stato. Questo tipo di concessione viene rilasciata non ai fini dell'acquisizione di un canone da parte dello Stato, come avviene nelle concessioni di beni demaniali, ma per meglio garantire la tutela dell'interesse pubblico connesso ad un migliore svolgimento del servizio.

Le concessioni di *handling* negli aeroporti statali, al contrario, sono state regolate nel quadro delle concessioni di aree e locali all'interno degli aeroporti, previste dagli articoli 695 e seguenti del codice della navigazione, come se l'esercizio dell'assistenza fosse una mera attività consentita al concessionario e non una funzione indispensabile per il buon andamento dell'aeroporto. Vincere le resistenze di tale concessione sclerotica sostituendo ad essa una visione realistica del problema non è facile, anche perché bisogna lottare contro incrostazioni amministrative vecchie di circa un secolo. Tuttavia tale obiettivo è indispensabile per conseguire apprezzabili risultati nell'interesse del trasporto aereo e del pubblico, recando un solido contributo per uscire dalla crisi.

Tali risultati si concretano essenzialmente: a) nella scelta del concessionario;

b) nella unitarietà del servizio; c) nell'approvazione di tariffe ragionevoli da parte dello Stato; d) nel controllo della efficienza da parte della pubblica amministrazione.

Ciascuno di tali elementi merita una separata considerazione.

La scelta del concessionario, quando non è stabilita per legge, com'è avvenuto negli aeroporti di Milano, Torino, Genova, Venezia e Roma, dev'essere basata, come avviene per tutti i pubblici servizi, sulla migliore idoneità del richiedente, sul piano tecnico e finanziario, allo svolgimento del servizio stesso e non, come avvenuto finora, mediante il meccanismo della pubblica gara, che aggiudica la concessione al migliore offerente. Anche lo strumento della licitazione privata, mediante la preventiva selezione degli aspiranti concessionari, non costituisce sistema appropriato per la selezione di un concessionario di un pubblico servizio.

La unitarietà del servizio e la sua gestione in regime di esclusiva deriva dai principi generali in materia di pubblici servizi. Poiché il concessionario opera in regime di sostituzione, egli agisce nella stessa situazione di monopolio propria dell'ente concedente e cioè lo Stato. La unitarietà e l'esclusiva dell'*handling* da parte dei gestori aeroportuali sono state per la verità ripetutamente affermate dalla magistratura italiana (sentenza del tribunale di Roma del 25 luglio 1964, corte di appello di Roma del 26 luglio 1965 e corte di cassazione del 6 dicembre 1966) per gli aeroporti cosiddetti privati. Esse corrispondono ad una esigenza di chiarezza del quadro operativo aeroportuale, consentono la concentrazione e la piena utilizzazione delle risorse dell'azienda aeroportuale con una conseguente riduzione del costo unitario e, quindi, del recupero a carico degli utenti.

A tale fine, da un lato, non può non riconoscersi che l'attuale fase dell'assistenza aeroportuale nella maggior parte degli scali stia ancora attraversando un periodo sperimentale, mentre l'assunzione diretta del servizio da parte dei gestori avviene con progressività. Dall'altro lato non può non negarsi l'opportunità di procedere ad una più precisa definizione del contenuto dell'*handling*, che si presenta indispensabile nell'attuale assetto aeroportuale.

In questi limiti, tuttavia, nello stesso interesse degli esercenti il trasporto aereo, occorre progredire verso il principio della concentrazione dei servizi secondo un di-

segno organico, come riconosciuto dalla legge n. 755, che impone alla società concessionaria degli aeroporti di Roma di svolgere direttamente i servizi aeroportuali.

Corrispondentemente a tale situazione attiva dei gestori aeroportuali, esiste un complesso di obblighi e di soggezioni egualmente scaturenti dalla nozione di pubblico servizio, a garanzia delle compagnie aeree e del pubblico. Innanzitutto, l'obbligo di sottoporre le tariffe all'amministrazione concedente, che nella loro approvazione deve tenere conto dei costi e della capacità contributiva degli esercenti il trasporto aereo. Il problema dell'approvazione delle tariffe, per altro, comporta aspetti di una certa complessità che saranno esaminati in seguito.

Ma il problema fondamentale scaturente dalla nozione di pubblico servizio è quello del controllo sul funzionamento, che costituisce l'obiettivo finale di ogni discorso: il buon funzionamento del servizio di assistenza condiziona infatti pesantemente il prodotto finito dell'industria del trasporto aereo e cioè l'esercizio del trasporto. È essenziale che l'industria non venga penalizzata, com'è avvenuto in passato, dal disfunzionamento degli aeroporti, che comporta certamente conseguenze più onerose della perdita di altre prerogative. Occorre, soprattutto, proteggere il pubblico, che appare il più direttamente danneggiato da tali disfunzioni. A tal fine deve operare l'autorità dello Stato, la pubblica amministrazione. Uno degli aspetti fondamentali dell'intervento dello Stato si concreta nel coordinamento degli orari di arrivo e partenza delle compagnie aeree negli aeroporti e nell'assicurare che sia data tempestiva comunicazione dei loro ritardi. Il problema, che sembra di carattere minore, presenta invece importanza fondamentale dal punto di vista tecnico ed economico per la gestione aeroportuale. Distribuire gli orari delle partenze e degli arrivi degli aeromobili durante tutto l'arco della giornata in cui l'aeroporto è aperto al traffico e non concentrarli nel corso di due o tre ore, significa infatti impiegare armonicamente le installazioni ed i servizi aeroportuali, evitando la congestione del traffico ed i disservizi. Avvertire tempestivamente il gestore aeroportuale dei ritardi previsti nelle partenze e negli arrivi, significa poter adottare le misure necessarie per distribuire mezzi e servizi che nel momento dell'arrivo dell'aereo in ritardo erano probabilmente programmati per assistere altri aerei. Se

la pubblica amministrazione non interviene per regolare il fenomeno, i gestori aeroportuali saranno costretti o a continuare nella situazione di *caos* in cui si sono finora dibattuti alcuni dei nostri principali scali nazionali - innanzitutto quello di Fiumicino - o a predisporre una serie di mezzi, pagandoli tuttavia a tempo pieno con enorme sperpero di denaro ed effetti negativi sulle tariffe.

Vengo ora al problema dell'unificazione delle competenze. Molte delle difficoltà in cui si dibatte l'infrastruttura aeroportuale e dell'assistenza al volo derivano dal concorso e dallo spezzettamento delle competenze di soggetti pubblici e privati che intervengono nel settore. Il problema investe aspetti di carattere generale perché si ricollega all'organizzazione della pubblica amministrazione in Italia; tuttavia per la aviazione civile gli inconvenienti del sistema assumono accenti di particolare gravità.

Alla disciplina della infrastruttura concorrono il Ministero dei trasporti e il Ministero della difesa che, in base all'articolo 3 della legge 30 gennaio 1963, n. 141, continua a fornire all'aviazione civile i servizi di assistenza al volo. All'interno degli aeroporti, accanto al direttore dell'aeroporto, operano i servizi di pubblica sicurezza, i servizi doganali ed i servizi sanitari, mentre, sul piano amministrativo, per i problemi internazionali, il Ministero dei trasporti opera in concorso con il Ministero degli esteri.

Il problema è certamente connesso con la organizzazione dell'aviazione civile. Non vi è dubbio, tuttavia, che, malgrado le difficoltà obiettive che esso presenta, occorre tendere nella maggior misura possibile alla unificazione delle competenze. All'interno degli aeroporti, soprattutto, occorre potenziare la figura del direttore dell'aeroporto quale capo della circoscrizione aeroportuale, per assicurare quel potere di coordinamento indispensabile al rapido svolgersi del traffico aereo.

Tratterò ora di alcuni problemi commerciali dell'aviazione civile che consente sul piano interno, molto meglio di quanto avvenga su quello internazionale, una manovra per il contenimento dei costi che levitano a carico dell'esercizio.

Una approfondita analisi dei criteri di gestione della compagnia non mi è possibile in questa sede, dove realisticamente posso disporre soltanto di dati fondamentali

di larga massima. Un primo problema che si pone è comunque costituito dal costo per l'uso della infrastruttura e cioè dei servizi aeroportuali e dei servizi di radio-assistenza alla navigazione aerea.

Abbiamo esaminato le carenze che si manifestano in tale settore e la necessità di adeguati interventi dello Stato per assicurare un migliore funzionamento. Per altro ciò comporta l'impiego di notevoli mezzi finanziari e di costi crescenti.

Dove attingere tali mezzi?

La politica mondiale, confermata dalle due conferenze dell'OACI del 1967 e del 1973, è orientata nel senso del recupero a carico degli utenti e cioè dei vettori aerei. Si sta facendo strada in questi ultimi anni una concezione del *cost recovery* che investe anche i pubblici servizi, soprattutto quando la loro utilizzazione sia produttiva di lucro da parte degli utenti, come avviene nel trasporto aereo. Il costo del pubblico servizio diviene, cioè, uno degli elementi del costo complessivo del prodotto finito, vale a dire del trasporto aereo. Tale concezione affronta il problema da un punto di vista puramente privatistico, prescindendo dagli aspetti pubblicistici connessi al pubblico servizio e alle responsabilità che incombono allo Stato con l'atto di approvazione delle tariffe, soprattutto, quando, secondo la concezione accolta, il gestore aeroportuale opera in regime di monopolio non consentendo agli esercenti il trasporto aereo di valersi di mezzi alternativi.

Evidentemente, sul piano privatistico, tra gestori aeroportuali ed esercenti il trasporto aereo si profila un conflitto, almeno potenziale, che in Italia è stato tradizionalmente risolto a favore degli esercenti mediante l'approvazione di tariffe ragionevoli. La situazione è cambiata in questi ultimi anni e si profilano iniziative anche di carattere legislativo intese a più incisive forme di recupero a carico delle compagnie aeree. Evidentemente un ragionevole aumento delle tariffe di atterraggio appare comprensibile in tutti gli scali nazionali, tenendo tuttavia presente che, per valutare l'incidenza dei livelli tariffari, occorre considerare il complesso dell'onere che finirebbe per gravare a carico dei vettori aerei ed in particolare sia le tasse di atterraggio sia le tariffe di *handling*. Valutato nel complesso, tale onere non presenta quel valore insignificante che apparirebbe da una valutazione isolata delle

tasse di atterraggio, che sono in Italia tra le più basse del mondo.

Ma sarebbe altrettanto erroneo favorire una politica integrale di recupero a carico dell'esercizio. Tale politica finirebbe infatti per aggravare le già precarie condizioni dell'industria del trasporto aereo, soprattutto nell'attuale congiuntura sfavorevole. Sembra invece opportuno allargare i criteri già affermati dal legislatore nelle leggi n. 775 e n. 825 del 1973 e cioè in quella per la gestione del sistema aeroportuale della capitale e in quella per gli interventi urgenti negli aeroporti.

L'articolo 15 della legge n. 755 stabilisce che, in ordine al piano finanziario, sarà determinato con legge l'eventuale contributo a carico dello Stato da corrispondere alla società concessionaria nella misura necessaria a coprire i costi di costruzione, compresi i relativi oneri finanziari, dedotti gli introiti previsti per l'intero periodo di concessione al netto delle spese di esercizio, così da assicurare l'equilibrio economico dell'iniziativa. L'articolo 1 della legge n. 825 estende poi gli interventi straordinari anche agli aeroporti aventi il regime giuridico previsto dagli articoli dal 701 al 713 del codice della navigazione, e cioè gli aeroporti cosiddetti privati, purché in ogni caso abbiano superato in un anno il traffico di 50.000 passeggeri o riguardino le piccole isole.

Evidentemente, il principio che deriva dalle due leggi citate afferma un indirizzo di incontestabile validità, quello dell'intervento a favore delle gestioni aeroportuali pubbliche e private, riconoscendo implicitamente anche a queste ultime il carattere di pubblico servizio. Ne deriva una ulteriore riflessione: e cioè la possibilità d'intervento da parte dello Stato anche al fine di una manovra di carattere tariffario che consenta, da un lato, la efficienza del servizio e, dall'altro, la imposizione di tariffe ragionevoli che non premano eccessivamente a carico dell'esercente del trasporto aereo.

Sia sul piano tariffario come sul piano di eventuali interventi da parte dello Stato occorrono tuttavia, a mio avviso, strumenti flessibili e non rigidi, strumenti, cioè, che consentano allo Stato una certa latitudine di manovra, tenendo conto dei reali costi degli aeroporti, nonché della capacità contributiva degli esercenti, anche in relazione agli eventuali interventi che lo Stato intendesse compiere a loro favore e di cui parlerò in seguito.

Una distinta trattazione merita il problema delle tasse di radioassistenza in rotta, generalizzate ormai in tutti i paesi industrializzati ed in particolare anche in Europa, dove i paesi aderenti all'*Eurocontrol* e quelli ad esso associati percepiscono già da tempo una tassa basata sul coefficiente della distanza volata dell'aeromobile e del peso, quest'ultimo determinato in funzione della radice quadrata del peso dell'aeromobile stesso.

Sul piano internazionale, come ho ricordato, l'Italia ha compiuto ogni sforzo per contenere tale proliferazione e non c'è dubbio che l'azione italiana, abbia, *medio tempore*, comportato effetti benefici per il trasporto aereo in Italia e all'estero. Giunti a questo punto punto, tuttavia, la posizione italiana non può rimanere isolata all'estero né evitare di tutelare i propri interessi all'interno verso vettori aerei appartenenti a paesi che ormai da anni riscuotono le tasse dalla nostra compagnia di bandiera. Anzi in termini statistici - come già osservato - è certamente maggiore, considerati i voli stranieri in Italia, l'importo che l'Italia riscuoterebbe sul proprio territorio rispetto a quello che la compagnia di bandiera dovrebbe pagare all'estero.

In questi termini, tuttavia, il discorso pecca di semplicismo. Nel momento attuale appare di decisiva importanza non la possibilità di recare un apporto generico al bilancio dello Stato quanto quella di costituire un fondo finanziario che possa essere utilizzato per le necessità dell'aviazione civile. In altre parole, l'imposizione di una nuova tassa per l'uso delle radioassistenze si giustifica soltanto qualora essa serva ad alimentare specifici capitoli di bilancio cui attingere per investimenti negli aeroporti e nei servizi di radioassistenza o per sovvenzioni ai gestori aeroportuali e, al limite, agli stessi esercenti il trasporto aereo.

Una imposta destinata ad un generico apporto di fondi al bilancio dello Stato aggraverebbe inutilmente la posizione degli esercenti il trasporto aereo senza migliorare il servizio, che in Italia ha sempre dimostrato significative carenze. Inoltre, un'imposta del genere dovrebbe colpire soltanto i voli internazionali e non quelli interni, in base al principio della reciprocità. Infine, anche coerentemente alle raccomandazioni internazionali, essa dovrebbe avere il carattere della gradualità e cioè com-

portare il recupero soltanto di una parte dei costi.

2) Passo ora a trattare i problemi assicurativi. Nella prima parte di questa mia relazione sono stati messi in evidenza gli avvenimenti di carattere internazionale (emendamento della convenzione di Varsavia, guerra e pirateria aerea) che hanno comportato la levitazione della relativa copertura assicurativa. Come si è detto, la esposizione del vettore aereo nei confronti dei passeggeri per i voli che interessano il nord Atlantico, e più precisamente per quelli che prevedano la partenza, l'arrivo o una tappa convenuta sul territorio degli Stati Uniti, è basata su un regime di responsabilità radicalmente mutato: dal limite di 8.300 dollari, accompagnato dalla responsabilità per colpa presunta, si è passati a quello di 75.000 dollari, accompagnato dalla responsabilità obiettiva. Il limite sarà ulteriormente elevato a 100.000 dollari ed esteso a tutto il mondo se entrerà in vigore lo strumento diplomatico di città del Guatemala concluso nel 1971.

È evidente che tale nuovo regime ha notevolmente ampliato la sfera del rischio che deve essere assicurato. Se consideriamo la capacità di un aereo gigante con 450 posti, constatiamo che un incidente aereo può comportare rischi catastrofici (45.000.000 di dollari per i soli passeggeri, oltre al rischio dell'aeromobile, delle merci e dei terzi alla superficie).

Una statistica del 1967 dimostrava che il rischio massimo teorico cui poteva essere esposto il vettore aereo superava largamente quello a cui poteva essere esposto l'esercente di un impianto di energia nucleare. Per questa forma di responsabilità, come è noto, in base alle convenzioni internazionali recepite dalla legge 31 dicembre 1962, n. 1860, lo Stato interviene assumendo il rischio eccedente i 3.150 milioni di lire fino a 43.400 milioni di lire (articolo 19). Per altro, la forte ascesa dei premi assicurativi registrata nel 1966 dopo la conclusione del cosiddetto accordo di Montreal è stata successivamente, almeno in parte, riassorbita dal mercato, che appare ormai stabilizzato. Eventuali forme d'intervento potrebbero essere esaminate al momento in cui l'entrata in vigore del protocollo di Guatemala comportasse una nuova, significativa levitazione dei premi.

Diversa è invece la situazione per i rischi di guerra e di pirateria aerea. Il mercato assicurativo, dopo gli episodi avven-

nuti nel 1970, continua a praticare condizioni molto rigorose di polizza, oltre a prezzi eccessivamente elevati. Alcune compagnie aeree dopo il 1970 hanno dovuto subire aumenti del 1000 per cento. L'onere stimato per la copertura degli aeromobili, per la sola compagnia di bandiera ALITALIA, ammontava nel 1973 a 3.500.000 dollari USA pari a circa 2 miliardi di lire, rispetto alle poche centinaia di milioni sufficienti per una completa copertura nel 1968.

All'estero, interventi a favore del trasporto aereo sono adottati da numerosi paesi. Negli Stati Uniti, in base al *Federal Aviation Act* del 1958 - Titolo XIII - Assicurazione per i rischi di guerra (articoli 1301-1312), il segretario al Dipartimento dei trasporti, previa autorizzazione del presidente degli Stati Uniti e sentiti quegli organi governativi interessati il cui parere lo stesso presidente possa avere richiesto, può provvedere all'assicurazione ed alla riassicurazione delle perdite o danni derivanti dai rischi di guerra, nel modo e nella misura previsti dalla legge, qualora riconosca che le garanzie assicurative necessarie per il traffico aereo degli Stati Uniti non possano essere ottenute a termini e condizioni ragionevoli dalle imprese autorizzate ad esercitare attività assicurative in uno degli Stati della federazione.

In Francia, in base alla legge del 21 dicembre 1963, n. 63 (articolo 13) il ministro delle finanze e degli affari economici è autorizzato a realizzare, a nome dello Stato, operazioni di riassicurazione o di assicurazione per garantire i danni dovuti a fatto o stato di guerra internazionale o civile, ad attentati all'ordine pubblico, a sommosse popolari, a conflitti di lavoro, quando tali danni compromettano i mezzi di trasporto di qualsiasi natura, come anche i beni in corso di trasporto. Le entrate e le spese risultanti dall'esecuzione delle operazioni previste da tale articolo sono imputate al conto del commercio creato dall'articolo 10 della legge dell'8 marzo 1949, n. 49-310, sotto il titolo « assicurazioni e riassicurazioni marittime e trasporti », che assume la denominazione « riassicurazioni ed assicurazioni contro i rischi eccezionali ».

In base al decreto n. 67-992 del 9 novembre 1967 il ministro dell'economia e delle finanze può accettare di garantire a nome dello Stato, sia in assicurazione sia in riassicurazione, sia in retrocessione, dan-

ni risultanti direttamente dai rischi eccezionali previsti dall'articolo 131 della legge sopraindicata.

È necessario che a forme di copertura analoghe si giunga anche in Italia. Nel nostro paese precedenti analoghi si riven- gono fin dal regio decreto 30 agosto 1914, n. 902, con il quale l'Istituto nazionale delle assicurazioni fu autorizzato ad assumere i rischi di guerra in navigazione e dal regio decreto-legge 23 novembre 1939, n. 1939, convertito, con modificazioni, nella legge 6 maggio 1940, n. 725, che consentiva all'Unione italiana di riassicurazione di assumere, per conto e nell'interesse dello Stato, la copertura dei rischi di guerra della navigazione marittima ed aerea secondo le modalità stabilite dal comitato di vigilanza.

Attualmente l'intervento dello Stato può facilmente ipotizzarsi mediante opportune modifiche dell'articolo 92 del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private, approvato con decreto del presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449. Tale articolo stabilisce che il ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato, di concerto con il ministro del tesoro, sentito il comitato di vigilanza di cui all'articolo 94, può autorizzare la Unione italiana di riassicurazione ad assumere, per conto e nell'interesse dello Stato, la riassicurazione dei rischi dei trasporti marittimi ed aerei che eccedano la capacità di copertura del mercato assicurativo nazionale, e per i quali venga a mancare, per qualsiasi causa, la possibilità o l'efficacia della riassicurazione presso mercati esteri. Tale disposizione ha dovuto applicarsi negli anni 1952, 1953 e 1954 in connessione con la particolare situazione internazionale, al fine di assicurare l'esercizio dei trasporti marittimi ed aerei nel modo più rispondente alle esigenze dei traffici.

L'articolo 92 dovrebbe essere esteso anche alla riassicurazione dei rischi dei trasporti marittimi ed aerei che il mercato assicurativo esclude, in tutto od in parte, in via normale, dalla copertura assicurativa, per i quali l'intervento riassicurativo dello Stato si renda necessario in rapporto a finalità di pubblico interesse. Il Ministero dei trasporti fin dal 1971 si rivolse al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato affinché opportune iniziative fossero assunte per stabilire provvidenze a favore dei vettori per l'assicura-

zione dei rischi di guerra. Il Ministero dell'industria rimise il problema al comitato di vigilanza tecnico amministrativa, alle cui riunioni ho avuto l'onore di partecipare. Dopo il parere favorevole del comitato ho notizia che un disegno di legge è stato recentemente approvato dal Consiglio dei ministri.

Altre indispensabili forme per sostenere il trasporto aereo riguardano la concessione dei mutui agevolati e la fornitura di carburante con esenzione da qualsiasi dazio o imposta.

Il problema assume fondamentale importanza nell'attuale congiuntura sfavorevole, caratterizzata da una notevole contrazione dei mezzi finanziari e dalla crisi nel rifornimento del carburante. Non dispongo però al riguardo di elementi specifici o di particolari annotazioni da fornire.

Quanto alla disciplina dell'esercizio, essa è certamente l'elemento centrale del problema di cui ci stiamo occupando. Essa travalica gli aspetti contingenti dell'attuale crisi, che riteniamo transitoria, per investire i criteri direttivi della politica del settore del trasporto aereo, la cui rilevanza si va dilatando sia sul piano economico sia su quello sociale.

Una politica organica dell'esercizio del trasporto aereo è finora mancata in Italia, anche se sarebbe cieco disconoscere i notevoli risultati raggiunti nel nostro paese ed all'estero mediante l'espansione della rete e dei servizi ed il numero dei passeggeri trasportati per chilometro. Mancano tuttavia precise indicazioni sul piano legislativo e regolamentare. Inoltre, la convenzione per le concessioni di linea tra l'ALITALIA ed il ministero è scaduta dal mese di aprile 1974 né si conoscono le condizioni proposte per il rinnovo. È il caso quindi di tracciare almeno le linee direttrici di quella che dovrebbe essere la politica dell'esercizio nel quadro organico dei pubblici servizi di trasporto.

A mio avviso, i principi fondamentali di tale politica dovrebbero essere i seguenti:

1) pluralismo delle compagnie aeree ma esclusiva su ciascuna delle linee concesse;

2) esercizio effettivo delle linee concesse secondo un ragionevole piano di sviluppo aziendale;

3) equilibrio tariffario a livelli socialmente accettabili;

4) intervento dello Stato, necessario, mediante sovvenzioni sostanziali e non sim-

boliche, quando si tratti di espandere il trasporto aereo sul piano sociale, rendendolo accessibile alle masse;

5) dimensione economica dell'esercizio;

6) coordinamento del trasporto aereo con quello superficiario (ferroviario, marittimo e stradale).

Ciascuno di tali problemi merita distinta ed autonoma considerazione.

In Italia, finora, si è spesso fatta confusione tra il pluralismo delle compagnie aeree operanti sul territorio nazionale ed il pluralismo delle compagnie aeree su una singola rotta. Il primo caso è senz'altro ammissibile e di fatto esiste nel nostro paese. La sua opportunità è dimostrata dal fatto che la compagnia di bandiera per i voli interni e per i voli *charter* ha istituito due altre compagnie consorelle (ATI e SAM), di cui detiene il pacchetto azionario. Accanto al gruppo ALITALIA, operano in Italia la compagnia ITAVIA e la compagnia ALISARDA.

Il pluralismo delle compagnie aeree può giustificarsi con l'esigenza di una specializzazione regionale o settoriale ed è in atto negli Stati Uniti, nel Canada ed in numerosi paesi europei, anche se in questi ultimi tale pluralismo è normalmente accompagnato dalla funzione prevalente della compagnia di bandiera (AIR FRANCE, LUFTHANSA, SABENA, SWISSAIR, KLM, SAS, AUSTRIAN AIRLINES, BRITISH AIRWAYS, IRISH, LUXAIR, TAP, IBERIA, ecc.).

Il pluralismo delle compagnie aeree su una stessa linea è invece deleterio, contrario alla tradizione economica di tutti i paesi del mondo (ad eccezione degli Stati Uniti, in cui per altro il traffico interno presenta aspetti del tutto diversi dal resto del mondo occidentale, costituendo il 52 per cento del totale) e alla tradizione giuridica dei pubblici servizi quale si è venuta formando da oltre un secolo in Italia.

La linea aerea costituisce servizio pubblico e viene esercitata in un regime di concessione che presenta tutte le caratteristiche delle concessioni traslative già messe in evidenza. L'esercente opera in rapporto di sostituzione rispetto allo Stato e quindi agisce in regime di monopolio come agirebbe l'ente concedente. È evidente che lo Stato può limitare tale diritto di esclusiva nell'atto di concessione. Tuttavia tale eventualità costituisce ipotesi eccezionale rispetto ai principi, anche perché il concorso di due concessioni nello stesso servizio comporta

forme di concorrenza sfrenata e distruzione di risorse economiche.

Dalla premessa che l'esercizio della linea costituisce esercizio pubblico, discende, tuttavia, oltre al diritto di esclusiva da parte del concessionario, anche il dovere di quest'ultimo di gestire la linea concessa. Le linee aeree non costituiscono patrimonio aziendale da tenersi « in portafoglio ». La loro istituzione corrisponde infatti ad un preciso interesse pubblico che richiede il loro effettivo esercizio. Evidentemente, poiché il concessionario non opera soltanto su una singola linea ma su una complessa rete di linee, l'effettivo esercizio di ciascuna di esse deve seguire un programma di sviluppo aziendale predisposto dal concessionario stesso ed approvato dall'amministrazione. Tali programmi devono prevedere la entrata in funzione della linea in un tempo ragionevolmente breve, nell'interesse dello sviluppo economico e sociale del paese.

Dalla stessa premessa che i servizi aerei costituiscono servizi pubblici discende, quale ulteriore conseguenza, che, accanto all'obiettivo di proseguire una politica di economicità, l'amministrazione dello Stato deve perseguire quello della imposizione di tariffe ragionevoli, adottando, se del caso, un'accorta manovra di sovvenzioni come avviene in tutti gli altri pubblici servizi. Si riprende qui il discorso già condotto in occasione delle gestioni aeroportuali. In materia di gestioni aeroportuali, la possibilità di concedere sovvenzioni si è affacciata soltanto in questi ultimi anni, quando è venuta emergendo anche per esse la consapevolezza che trattavasi di un servizio pubblico economico che, da un lato, abbisognava di ingenti risorse e, dall'altro, non poteva premere eccessivamente sugli esercenti il trasporto aereo. In materia di servizi aerei, invece, la possibilità di concedere sovvenzioni è stabilita da oltre un cinquantennio dal decreto-legge 18 ottobre 1923, n. 3176, convertito nella legge 31 gennaio 1926, n. 753.

Tale disciplina è stata recentemente rivitalizzata dal decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1973, n. 65, che prevede la possibilità di concedere sovvenzioni anche cumulative:

a) per la istituzione di nuovi servizi di trasporto aereo di linea ritenuti di pubblico interesse sia dal punto di vista sociale sia da quello commerciale e turistico e per altre qualificate esigenze di particolare pubblico interesse;

b) per il mantenimento in esercizio di servizi di trasporto aereo di linea, di accertato pubblico interesse, i cui proventi non consentano una gestione economica dei medesimi;

c) per il miglioramento della qualità e della capacità degli aeromobili impiegati nell'esercizio dei servizi di trasporto aereo di linea in concessione;

d) per l'impiego sperimentale, nell'esercizio di servizi di trasporto aereo di linea già esistenti o da istituire, di mezzi aerei di nuovo tipo.

La misura delle sovvenzioni di cui all'articolo 1 del decreto citato è fissata come segue:

a) per la istituzione di nuovi esercizi aerei o per il mantenimento in esercizio di quelli già concessi, l'importo è determinato dalla seguente formula:

$$S = \text{Km.} \left[C - \frac{9}{10} (P_1 T_1 + P_2 T_2 + P_3 + T_3) \right]$$

laddove i termini suesposti rappresentano:

S = entità della sovvenzione

Km. = chilometri volati

C = costo chilometri medio di linea

P_1

P_2 : carico pagante chilometri medio relativo rispettivamente ai passeggeri, posta e merce.

P_3

T_1

T_2 : proventi chilometri medio di linea relativo, rispettivamente, al carico passeggeri, posta e merce.

T_3

Lo strumento delle sovvenzioni è quindi suscettibile di pieno impiego per lo sviluppo del trasporto aereo all'interno (sono infatti escluse le linee internazionali), consentendone una più intensa penetrazione a tutti i livelli sociali del nostro paese ed in tutte le regioni. Esso può comportare certamente un maggior impegno finanziario dello Stato nel settore del trasporto aereo, pienamente giustificato in un sano coordinamento della politica nazionale dei trasporti.

Giungiamo quindi all'argomento chiave della problematica e cioè il coordinamento del trasporto aereo con quello di superficie (ferroviario, stradale e marittimo). È noto che lo Stato impegna ogni anno ingenti somme per sovvenzionare i differenti rami di trasporto. È noto altresì che il trasporto ferroviario e stradale si accavallano sulle

brevi e medie distanze con il trasporto aereo; il fenomeno tuttavia si verifica anche sui percorsi lunghi e di carattere internazionale, specie quando si tratti di lavoratori italiani che dall'Italia meridionale si dirigono verso o ritornano dal centro dell'Europa. Tale situazione non è più sostenibile perché comporta spreco di risorse, congestione di mezzi di trasporto - specialmente nelle punte stagionali - inusitato sacrificio economico e sociale di masse di lavoratori costretti a consumare intere giornate in treno a bordo di interminabili convogli, invece di giungere rapidamente a destinazione con il mezzo aereo.

Non dispongo di dati specifici, che del resto il Parlamento può chiedere alle amministrazioni interessate, tranne la mia personale esperienza acquisita a bordo dei treni provenienti dal meridione e diretti verso la Germania e la Svizzera. Il Parlamento deve quindi prontamente intervenire perché al fenomeno sia posto pronto riparo. Devono essere istituiti voli speciali, con aerei a grande capacità, dai grandi centri di raccolta europei verso quelli del meridione, con tariffe economiche che consentano ai lavoratori di scegliere il mezzo aereo, ponendo a carico dello Stato l'eventuale differenza necessaria a coprire il costo operativo.

Non si può concludere questa parte relativa all'esercizio del trasporto aereo senza accennare, sia pure brevemente, a tre aspetti particolari e cioè ai voli non regolari, al trasporto delle merci e all'aviazione generale.

Il problema dei voli non regolari è stato già esaminato nelle dimensioni che esso assume sul piano mondiale e particolarmente sul nord Atlantico. In Italia il tema suscita discussioni per la pratica finora adottata circa le autorizzazioni richieste dall'articolo 5 della convenzione di Chicago per l'ammissione dei voli *charters*. Manca in proposito una chiara normativa interna, per cui la decisione investe criteri di ampia discrezionalità. Indicare una precisa direttiva non è facile perché si profilano due diverse esigenze: da un lato la tutela del trasporto aereo regolare e, dall'altro, quella dei nostri interessi turistici, già messi a dura prova dalle carenze esistenti anche in quel settore.

Come ho avuto occasione di dichiarare in passato, le due forme di trasporto - quella di linea e quella dei voli *charters* - devono essere considerate su un pia-

no di complementarità. Ciò significa che i voli *charters* devono essere adeguatamente incoraggiati quando creano nuovo traffico e cioè quando attirino un traffico che, per le sue caratteristiche, è indotto ad attivarsi solo alle condizioni di favore previste dai voli *charters* medesimi; tali voli devono invece essere considerati con severità quando camuffano voli regolari di linea, distraendo traffico regolare ed intaccando la resistenza finanziaria delle compagnie mediante la diminuzione del coefficiente di occupazione. Per assumere una decisione, quindi, occorre esaminare in concreto le caratteristiche dei voli richiesti, con adeguato corredo di dati.

È da escludere, tuttavia, che il traffico dei voli *charters* quando presenti le caratteristiche richieste, e cioè si tratti di traffico autenticamente non regolare, possa essere vietato, perché i vettori italiani non sono attrezzati per ripartirsi il mercato. In questo caso, la mancata autorizzazione del volo non comporta la possibilità di incremento del trasporto di linea ma soltanto la soppressione dell'iniziativa turistica, con pregiudizio per l'economia senza benefici per alcuno.

Venendo a parlare del trasporto delle merci per via aerea, debbo ricordare che esso ha raggiunto proporzioni notevoli, costituendo il 25 per cento del tonnellaggio regolare trasportato nel 1974. La tendenza è quindi intesa a modificare la tradizione per cui il trasporto delle merci era prerogativa quasi esclusiva del trasporto di superficie.

Per stimolare ulteriormente la tendenza occorre operare nel settore delle facilitazioni aeronautiche per migliorare le formalità di entrata e di uscita del cargo; occorre semplificare la documentazione oggi necessaria e stabilire, nei limiti del possibile, norme comuni di responsabilità per il trasporto combinato delle merci. In particolare, la possibilità sia di emettere un unico documento (quando la merce per giungere a destinazione deve passare per la via aerea, marittima o ferroviaria nei successivi stadi del percorso) sia di individuare facilmente il responsabile, in caso di perdita od avaria, costituisce strumento necessario per lo sviluppo del settore.

Quanto, infine, all'aviazione generale, essa è un fenomeno che richiama una crescente attenzione all'estero ed anche in sede di unificazione internazionale. Una più precisa programmazione oggi si impone an-

che in Italia, abbandonando il pregiudizio che si tratti di un fenomeno parassitario che meriti, al massimo, di essere trascurato. Oltre agli interessi sportivi e turistici connessi, da un lato, con lo sviluppo della coscienza aeronautica la formazione di piloti e, dall'altro, con l'incremento del flusso dei viaggiatori, l'aviazione generale presenta in Italia più marcata rilevanza di carattere economico e sociale in relazione al problema degli insediamenti nel Mezzogiorno e a quello dell'industria delle costruzioni.

L'industria italiana è oggi in grado di produrre, a prezzi ancora competitivi sul mercato internazionale, velivoli leggeri a relativamente basso costo (meno di 40 milioni) sia pure con motore turbo compreso ad elevata velocità (circa 300 chilometri orari) e carico utile consistente (fino a 8 persone).

Evidentemente un piano per l'aviazione generale deve necessariamente essere integrato con quello delle costruzioni, programmando queste ultime in relazione alle commesse straniere e al fabbisogno nazionale e prevedere una infrastruttura complementare rispetto a quella del trasporto aereo di linea. Questo deve basarsi, come già detto, su un numero limitato di scali nazionali, che devono essere qualitativamente potenziati, con un corrispondente sistema di aerovie. L'aviazione generale si basa invece ancora oggi su una miriade di piccoli aeroporti distinti dai grandi scali nazionali, che richiedono investimenti di gran lunga più modesti e quindi si pone, rispetto al trasporto aereo di linea, su un piano di tendenziale complementarità e non di conflitto.

Una ricognizione delle esigenze del settore investe problemi di carattere fiscale e tributario, quello delle facilitazioni aeronautiche, l'uso degli aeroporti e delle infrastrutture e l'incentivazione dell'industria, che è legata, almeno in parte, alla riorganizzazione degli *aeroclubs* ed in particolare al ruolo di coordinamento dell'*Aeroclub d'Italia*.

La dovuta attenzione dovrebbe essere accordata alle tariffe di atterraggio, alla esenzione dalle tasse sui carburanti e all'imposta *una tantum*, da stabilire a livelli tali da non mortificare l'industria e scoraggiare le esportazioni.

Dopo quanto si è detto sui problemi dell'infrastruttura e sulla disciplina dell'esercizio, le conseguenze sulla necessità di rafforzamento dell'apparato amministra-

tivo e di riforma del quadro legislativo, tra loro inseparabilmente connesse, costituiscono un semplice corollario.

Per ambedue i problemi sono in corso di elaborazione lo schema di disegno di legge per la ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile, di iniziativa del Ministero dei trasporti, e l'aggiornamento della normativa in materia aeronautica, da parte della commissione ministeriale presieduta dall'onorevole Cornelio Masciadri.

La ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile è resa indispensabile dalla riconosciuta inadeguatezza dell'organo da quando, nel 1963, mediante la legge n. 141, esso è stato enucleato dal Ministero della difesa per essere inserito nel Ministero dei trasporti. Un primo insanabile problema si pose al momento della emanazione della stessa legge, che all'articolo 3 perpetuava, in materia di assistenza al volo, le prerogative dell'ITAV, creando in materia di competenza una spaccatura verticale che dagli organi centrali si propagava a quelli periferici (aeroporti).

Un secondo problema è quello della formazione dei ruoli organici, inizialmente costituiti dai quadri del Ministero della difesa.

Il terzo problema è quello delle remore all'azione amministrativa derivanti dall'assoggettamento della direzione generale dell'aviazione civile ai principi della legge di contabilità generale dello Stato, che costituisce la « camicia di Nesso » di ogni efficace iniziativa. Di tali problemi si è parlato, almeno in parte, in precedenza; qui preme riassumere le conclusioni che dovrebbero essere tradotte nel progetto di legge, una volta giunto all'esame del Parlamento.

La spaccatura tra Ministero dei trasporti e Ministero della difesa non può oggi, realisticamente, essere risolta mediante il passaggio al primo ministero delle competenze in materia di assistenza al volo. Ciò perché mancano gli strumenti tecnici ed il personale, che certamente non può essere ridotto al limitato gruppo di tecnici di CIVILAVIA, ma andrebbe adeguatamente potenziato con controllori e, soprattutto, con ingegneri elettronici.

Tra l'alternativa di creare un'azienda per gli aeroporti e per l'assistenza al volo e quella di istituire un comitato permanente di coordinamento presieduto da due ministri, la seconda proposta, accolta nello schema di disegno di legge, sembra la più realistica.

La formazione dei ruoli organici è problema altrettanto complesso, alla luce delle funzioni e dei compiti che incombono a CIVILAVIA, come risulta dalle considerazioni precedenti. Si tratta del coordinamento e del controllo di una parte degli aspetti della infrastruttura; della programmazione tecnica ed economica dell'esercizio del trasporto aereo, mediante il controllo sull'efficienza di tutti i servizi, ivi compresi quelli aeroportuali, l'approvazione dei piani poliennali di sviluppo delle compagnie, l'approvazione delle tariffe, la espansione della rete aerea nazionale, l'approvazione o meno dei voli *charters*, la negoziazione degli accordi bilaterali di traffico aereo.

Il problema non si risolve mediante la assunzione di contrattisti, come avvenuto mediante la legge sugli interventi urgenti sugli aeroporti, né assumendo personale ai gradi iniziali della carriera. Il problema è qualitativo, oltreché quantitativo. Occorre dotare CIVILAVIA di un adeguato numero di autentici esperti adottando, come ha suggerito anche il Consiglio superiore dell'aviazione civile, meccanismi di eccezione, per altro non sconosciuti nella prassi della pubblica amministrazione. Ad esempio, al momento dell'istituzione del Ministero del bilancio e della programmazione mediante la legge 27 febbraio 1967, n. 48, è stato previsto uno speciale ruolo di consiglieri nel settore tecnico ed economico, assunti mediante concorso per titoli ed esami a cui potevano partecipare soltanto persone dotate di particolare qualificazione professionale, che venivano immesse in ruolo con grado adeguato.

Sarebbe altrettanto opportuno esaminare la possibilità di servizi di consulenti provenienti da dirigenti industriali, liberi professionisti, magistrati, professori universitari, tenendo presente altresì l'importanza del ruolo che in materia può essere svolto dai piloti. Sarebbe cioè consigliabile, come riconosciuto dal Consiglio superiore della aviazione civile, non trascurare la possibilità di utilizzare anche estranei all'amministrazione dello Stato in qualità di esperti, anche in deroga alle severe limitazioni di carattere temporale e retributivo, previste dall'articolo 380 del citato decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, ed aggravate dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077.

Il terzo problema, e cioè quello di eliminare le strettoie della legge di contabi-

lità di Stato, può risolversi, come accennato in precedenza, mediante la concentrazione dei pareri consultivi ed un più largo affidamento delle opere a liberi professionisti o a società del gruppo IRI.

Quanto, infine, al problema dell'aggiornamento della normativa in materia aeronautica, dirò che anch'esso costituisce la risultante dei problemi emergenti in materia tecnica ed economica.

La commissione insediata dall'allora ministro dei trasporti onorevole Bozzi e successivamente presieduta dall'onorevole Cotonone e dall'onorevole Masciadri, lavora con il duplice obiettivo di emanare il regolamento applicativo del codice della navigazione del 1942 per la parte aeronautica e per proporre al Ministero di grazia e giustizia quegli emendamenti allo stesso codice che si sono resi indispensabili dopo oltre 30 anni della sua entrata in vigore.

Il quadro della riforma è completato dalla esigenza di dare attuazione in Italia agli Annessi tecnici alla convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944, approvata e resa esecutiva in Italia con decreto legislativo 6 marzo 1948, n. 616. Secondo l'orientamento prevalente, infatti, gli Allegati tecnici alla convenzione, pur vincolanti per l'Italia nell'ordinamento internazionale in base all'articolo 90 della convenzione stessa, non sarebbero direttamente operativi nell'ordinamento interno senza un distinto atto di ricezione. Il tentativo di conferire agli Annessi piena efficacia nel nostro ordinamento interno mediante legge, abortì nel 1957 quando il Governo fece scadere, senza avervi dato seguito, la delega ad esso conferita in tal senso dal Parlamento; in effetti, il Governo si rese conto che gli Allegati tecnici, contenendo sia *standards* internazionali, sia sistemi pratici e procedure raccomandate, che per di più talvolta richiedono una ulteriore disciplina applicativa da parte degli Stati interessati e permettono inoltre possibilità di deroga in base all'articolo 38 della convenzione), mal si prestavano ad un provvedimento di ricezione automatica e completa, ma esigevano una preventiva delibazione da parte dell'autorità italiana. Il Governo si rese altresì conto che la materia contenuta negli Allegati tecnici non era generalmente coperta da riserva di legge e pertanto permetteva una ricezione nell'ordinamento interno mediante un provvedimento di natura regolamentare.

Non è mio proposito esaminare i lavori della commissione incaricata dell'aggiornamento della normativa in materia aeronautica, che costituiscono del resto coronamento di

uno sforzo più che decennale iniziato nel 1961 quando una precedente commissione elaborò lo schema di regolamento sul quale ha già avuto modo di pronunciarsi il Consiglio superiore dell'aviazione civile. Con maggiore autorità e competenza a tale compito assolverà il presidente della commissione stessa, onorevole professor Cornelio Masciadri.

A seguito dell'analisi generale compiuta in precedenza, mi limiterò a porre in evidenza gli aspetti sui quali è urgente intervenire sul piano regolamentare o legale:

1) necessità di disciplinare l'*handling* come pubblico servizio, con le conseguenze messe in evidenza ai fini della scelta del concessionario, del controllo della pubblica amministrazione, dell'approvazione degli orari e delle tariffe;

2) necessità di rafforzare l'autorità del direttore dell'aeroporto quale capo della circoscrizione aeroportuale, anche ai fini della disciplina e del coordinamento dell'attività degli altri soggetti pubblici o privati che operano all'interno dell'aeroporto per un migliore funzionamento del traffico aereo;

3) necessità di stabilire licenze e brevetti del personale in aderenza alle effettive esigenze della pratica e della sicurezza della navigazione aerea, filtrando opportunamente la disciplina degli annessi ICAO;

4) necessità di facilitare le forme di cooperazione tra le compagnie aeree mediante lo scambio degli aeromobili e degli equipaggi;

5) disciplina delle concessioni di linea che faciliti i compiti di programmazione e controllo dell'autorità amministrativa, stabilendo i principi precedentemente illustrati in materia di concorrenza, obbligo di svolgimento dei servizi, istruttoria sul concorso di domanda di concessione per la stessa linea, eccetera.

Sul piano legislativo è altresì urgente l'aumento dei limiti di responsabilità del vettore nei confronti dei passeggeri, previsti dall'articolo 942 del codice della navigazione. Tale articolo stabilisce nel nostro ordinamento interno il limite di 5.200.000 lire, che corrisponde all'importo di 8.300 dollari contenuto nella convenzione di Varsavia secondo il testo originario del 1929, già raddoppiato dal protocollo dell'Aja del 1955.

Tuttavia, da oltre venti anni il limite originario è rimasto fermo in Italia, con grave pregiudizio dei passeggeri aerei interni, la cui tutela appare quindi del tutto insufficiente ed inoltre discriminatoria rispetto ai passeggeri internazionali. Del problema è già stato inve-

stito il Parlamento con un apposito disegno di legge, già approvato dal Senato e attualmente assegnato alle Commissioni IV Giustizia e X Trasporti della Camera dei deputati. Per altro, tale disegno di legge prevede il raddoppio indiscriminato di tutti i limiti di responsabilità, compreso quello per il trasporto delle merci, che è rimasto finora immutato sul piano internazionale e che, contrariamente a quanto si verifica per i passeggeri, appare in atto sufficiente a garantire il risarcimento dei caricatori e dei destinatari. Questi ultimi, oltremodo, conoscono professionalmente, a differenza dei passeggeri, l'esistenza del limite di responsabilità ed i sistemi per ottenere, in caso di merci di valore, il risarcimento integrale del danno o mediante la stipulazione di una polizza di assicurazione o mediante la speciale dichiarazione di interesse alla consegna della merce, prevista dall'articolo 22 della convenzione di Varsavia, per evitare il limite di responsabilità.

Il problema dell'aggiornamento della normativa in materia aeronautica, per altro, è certamente più vasto dei singoli aspetti che sono stati circoscritti in queste brevi note.

Esso s'inquadra nel disegno generale della riforma dei codici, che investe certamente, oltre la materia del diritto speciale (codice della navigazione), anche quella del diritto comune (codice penale, di procedura civile, penale e di procedura penale) a cui il primo attinge non solo le nozioni di carattere generale ma la disciplina applicabile in caso di lacune.

È mia opinione che nell'attuale struttura economica in vigore nel regime liberistico esistente nel nostro paese, pur secondo i programmi ed i controlli che emanano dal pubblico potere in base alla Costituzione, gli istituti fondamentali applicabili in materia civilistica e di trasporti in particolare siano tuttora validi. S'impone tuttavia - analogamente a quanto osservato in ordine all'esigenza di programmazione e di coordinamento dei vari mezzi di trasporto precedentemente messa in luce al fine di una migliore utilizzazione delle risorse destinate al settore del nostro paese - l'esigenza di ripensare il diritto della navigazione alla luce del diritto generale dei trasporti, che deve ormai tendere verso principi unitari, quale che sia la forma di coordinamento che il Parlamento vorrà imprimere ai testi legislativi in vigore.

Un solo punto desidero segnalare, prima di terminare questa mia esposizione e cioè la particolare esigenza di tutela della sicurezza; non parlo soltanto della sicurezza tecnica ope-

rativa - per fortuna in costante aumento nel trasporto pubblico - ma della protezione contro gli attentati, che dalla navigazione aerea si sono ormai propagati a tutti i mezzi di trasporto.

L'Italia ha ratificato le tre convenzioni contro la pirateria aerea e il sabotaggio (convenzione di Tokyo del 1963, convenzione dell'Aja del 1970, convenzione di Montreal del 1971), che hanno comportato significativi progressi per quanto riguarda la giurisdizione degli Stati a conoscere dei vari reati e l'obbligo di procedere penalmente a carico del responsabile o di concedere la sua estradizione.

Molto, tuttavia, resta ancora da fare nell'ordinamento interno al fine di dettare la disciplina applicativa in materia di prevenzione e di repressione, che renda operativa l'unificazione internazionale nel quadro dei reati contro l'incolumità pubblica.

BENTIVOGLIO, *Professore ordinario di diritto aeronautico nell'università Cattolica di Milano*. La mia esposizione sarà estremamente concisa, anche perché le questioni qui dibattute sono state e vengono, in buona parte, trattate sulle pagine della rivista *Trasporti/Diritto-Economia-Politica*, unico periodico che affronta l'intera materia dei trasporti sotto un profilo interdisciplinare e che ho l'onore di dirigere, assieme ai colleghi Francesco Alessandro Querci e Francesco Santoro.

A mio avviso, più che di un ordinamento giuridico dell'aviazione civile, sarebbe preferibile parlare di un sistema, volendo intendere, con questo termine, l'insieme dei processi decisionali, tra di loro interdipendenti, mediante i quali si reagisce alla domanda degli utenti del trasporto aereo per fornire servizi o prodotti adeguati alle esigenze di mobilità o trasferimento delle persone e delle cose. Se si accetta tale definizione, ne deriva il seguente corollario: un sistema è tanto più efficiente, cioè idoneo a svolgere le funzioni cui è destinato, quanto più esso appare predisposto in una scala di centri decisionali (centrali e periferici) agevolmente identificabili, ai fini dell'accertamento delle rispettive competenze e responsabilità, nonché tra loro coordinati, in modo da assicurare l'utilizzazione ottimale - cioè: senza sprechi, sperperi, distorsioni - degli strumenti operativi (mezzi ed infrastrutture) per i quali, tra l'altro, nel settore in esame, si richiedono ingenti investimenti finanziari.

Mi permetto di far notare che, se c'è un apparato che deve funzionare speditamente, che necessita, cioè, di un flusso particolarmente

« oliato » di problemi e di iniziative conseguenti, in una dinamica di coerenza globale di tutte le sue componenti, questo è certamente il sistema dell'aviazione civile: esso, infatti, deve fronteggiare, da un lato, il costante, velocissimo progresso tecnico e scientifico nell'approntamento dei veicoli, degli impianti, delle infrastrutture e, dall'altro, l'impatto di criteri politico-economici del tutto peculiari, com'è provato, ad esempio, dal regime, finora giudicato inevitabile, di cartelli tariffari gestito dalla IATA, la grande associazione privata delle compagnie esercenti servizi aerei regolari internazionali. Per sommi capi si può osservare, inoltre, come il sistema, proiettato su scala mondiale, denunzi due tendenze, egualmente cogenti ma di segno opposto: l'una verso la massima integrazione, attraverso la unificazione e la standardizzazione delle procedure di volo e dei codici tecnici di assistenza al volo; l'altra, retro-frenante, verso il mantenimento di una politica protezionistica che ciascuno Stato conduce a favore delle rispettive compagnie aeree nazionali e - dove questa sussista - anche a vantaggio dell'industria nazionale di costruzioni aeronautiche. E poiché solo in diritto si può dire che gli Stati sono eguali, ma, nella realtà, com'è ben noto, si hanno Stati che sono più eguali degli altri, è bene precisare subito che sul mercato dell'aviazione civile pesa, da tempo, l'imperialismo degli Stati Uniti, detentori delle maggiori flotte e praticamente arbitri dell'industria di costruzioni aeronautiche con l'appoggio della Gran Bretagna, tradizionale sussidiaria in questo campo.

Venendo ora alla situazione italiana, dopo quanto si è detto in precedenza, appare abbastanza evidente - prima ancora che si parli di una politica dell'aviazione civile, intendendosi con tale espressione un indirizzo unitario e coerente di promozione e di sviluppo del settore - come sia indispensabile avere un sistema funzionante, tale, cioè, da poter fornire il necessario supporto operativo ad una simile azione politica. Ma poiché la presente indagine conoscitiva si propone, appunto, di identificare le cause per le quali l'aviazione civile italiana denuncia tante e così gravi carenze strutturali, che si traducono, com'è emerso vistosamente nel caso dell'ALITALIA, in pesanti diseconomie di gestione, volendo tener fermo il modello di sistema sopra proposto mi sembra che tali cause siano da riassumere in due punti principali: 1°) assenza di collegamento e, quindi, reciproca autonomia (che tuttavia non esclude, bensì favorisce casi di sovrapposizione e di confusione tra

le parti) tra i vari centri decisionali, ciò che spiega, tra l'altro, la loro individuale vulnerabilità all'urto di gruppi di pressione, talvolta a carattere prettamente corporativo (basti pensare all'associazione dei piloti !); 2°) deficienza di coordinamento specifico tra detti centri decisionali, quale conseguenza più palese di tale loro indipendenza. A ciò si aggiunga — ma non credo sia questo il luogo per trattare di un problema così vasto e pur fondamentale — la mancanza di un coordinamento generale nella gestione dei vari modi di trasporto (aereo, di superficie, marittimo, per acque interne) nel nostro paese.

Mi sia consentito di soffermarmi brevemente sul primo punto ora indicato. Com'è noto, in Italia, nel campo dell'aviazione civile, operano aziende a prevalente o totale capitale pubblico, secondo la formula IRI, quali l'ALITALIA e la nuova Società aeroporti di Roma, imprese a capitale misto più o meno paritario, come la società di costruzioni AERITALIA, ed infine imprese a capitale interamente privato, come, ad esempio, l'ITAVIA.

Ora, volendo qui prescindere dalla questione più volte dibattuta in sede politica e sulla stampa — se, cioè, rispetto al Ministero delle partecipazioni statali, le aziende IRI finiscano con lo svolgere esse stesse una funzione trainante, oppure, come dovrebbe essere di norma, risultino più propriamente soggette a direttive generali di condotta — è lecito, tuttavia, chiedersi se sia ammissibile che, pur continuandosi ad affermare il carattere di servizio pubblico del trasporto aereo (formula, per altro, del tutto discutibile nel caso dei trasporti internazionali), le decisioni di politica aziendale dell'ALITALIA siano assunte in piena autonomia rispetto a quella branca dell'amministrazione statale che trae la propria ragion d'essere dalla presenza di un sistema dell'aviazione civile nell'economia del paese. Con il risultato che, spesso, CIVILAVIA appare come la cinghia di trasmissione di determinazioni provenienti da altre sedi, com'è avvenuto nel settore poco noto degli accordi aerei bilaterali di traffico, per i quali — a voler tacere, qui, del non irrilevante particolare che solo da poco più di 3 anni a questa parte ci si è accorti che simili accordi dovevano essere sottoposti alla ratifica del Parlamento italiano, ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione — per i quali, dicevo, si è proceduto in completa sintonia con la politica, condotta dall'ALITALIA, di acquisizione indiscriminata delle rotte e degli scali in ogni punto del globo.

Invero, proprio in questa materia si possono sollevare non pochi quesiti: in generale, se vi sia sufficiente spazio per le compagnie aeree a capitale privato per inserirsi nell'esercizio di linee internazionali (e non pare sia così, stando almeno alle dichiarazioni odierne del presidente dell'ITAVIA); in particolare, se, nel quadro degli accordi aerei attualmente in vigore, gli interessi del nostro paese risultino sufficientemente tutelati, specie per quanto riguarda il regime della « quinta libertà dell'aria » (espressione che sta ad indicare il diritto di una compagnia straniera di effettuare traffico in partenza da uno scalo italiano verso un paese terzo: ad esempio, il diritto della PAN AM di imbarcare a Roma passeggeri e merci per Atene). Ma a quest'ultima domanda è ben difficile dare una risposta, visto che non esiste alcuna pubblicazione che raccolga gli accordi aerei stipulati dallo Stato italiano e che questi non erano reperibili nemmeno sulla *Gazzetta Ufficiale*, prima che venisse avvertita l'inadempienza costituzionale di cui si è fatto cenno !

Io vorrei chiarire qui che non intendo affatto misconoscere i grandi meriti acquisiti dall'ALITALIA e dal suo gruppo dirigenziale degli anni '50 e '60, quando l'aviazione civile italiana fu tratta dalle macerie del dopoguerra ed a prezzo di duri sacrifici e di strenuo impegno venne ricondotta nel rango prestigioso delle prime dieci flotte mondiali. Ma ciò non impedisce di osservare, oggi, che, quando si legge nelle « Comunicazioni del Governo sulla situazione dell'ALITALIA » (trasmesse, in realtà, dal Ministero delle partecipazioni statali nel gennaio scorso) che l'impresa si ispira alla logica privatistica della società per azioni, « secondo la quale in caso di perdite di gestione deve essere chiamato a pagare il capitale della società e non la collettività » e, poi, si apprende ancora dallo stesso testo che il 75,5 per cento del capitale ALITALIA è posseduto dall'IRI, ci si trova, in verità, di fronte ad un singolare tentativo di nascondersi dietro ad un dito, giacché è pur sempre il denaro pubblico che interviene.

Pertanto, mentre non avrei difficoltà ad ammettere, in linea di principio, che l'intera rete del traffico aereo civile possa venire affidata ad un'azienda di Stato, come l'AEROFLOT nell'Unione Sovietica, in presenza, tuttavia, di una situazione di coesistenza di imprese sostenute dall'economia pubblica e di imprese private in un mercato (qual è quello del trasporto aereo) ove le tariffe sono predefinite e sottratte, quindi, al volano della concorrenza, il principio della parità di trat-

tamento mi pare l'unico in grado di assicurare il proseguimento di una simile coesistenza, sia pure in proporzione alla diversa consistenza e capacità operativa delle varie aziende interessate. Ciò significa, tra l'altro, impedire che, per mutuare una formula dei trattati comunitari, una singola impresa venga ad assumere una « posizione dominante » ed una conseguente, anche se non sempre chiaramente identificabile, supremazia decisionale afferente agli interessi delle altre imprese operanti sullo stesso mercato. D'altro canto, l'applicazione del principio della parità di trattamento richiede che la pubblica amministrazione (e mi riferisco non solo a CIVILAVIA, ma anche al dicastero delle partecipazioni statali) riprenda pienamente la propria funzione istituzionale di direttiva, di controllo e di decisione nell'interesse primario degli utenti, i quali meritano anch'essi di venire posti in condizioni di svolgere quel controllo finale che, nei paesi democratici, è privilegio della pubblica opinione: per citare un piccolo, ma significativo, esempio, in un paese come il nostro, ove anche i capi dei servizi segreti pubblicano i loro memoriali sui giornali, non si è ancora riusciti a sapere se — e per quali agevolazioni — l'ALITALIA paga il carburante « avio » 65 lire al litro, (com'è detto anche nelle citate « Comunicazioni del Governo ») a fronte delle 80 lire che gravano, invece, sull'ITAVIA, oppure se il costo del carburante per il gruppo ALITALIA varia da lire 74 a lire 110 al litro, come pubblicato a pagina 284 del n. 13 di *Air Press* del 1975.

Venendo ora al secondo punto (deficienza di coordinamento), si tratta di una situazione cronica e, del resto, ben nota, per le ripetute illustrazioni che ne sono state fatte nelle più varie sedi. Basterà accennare al rapporto di « bipartitismo imperfetto » che continua a sussistere (dal 1963 !) tra CIVILAVIA (Ministero dei trasporti) e l'ITAV (Ministro della difesa) nel settore della disciplina del traffico aereo e dell'assistenza al volo nei cieli nazionali, laddove l'Italia rappresenta una delle pochissime eccezioni rispetto alla stragrande maggioranza degli altri paesi, nei quali il controllo del traffico aereo è affidato all'amministrazione civile. Si afferma che, in Italia, un'evoluzione in tal senso appare, allo stato, inattuabile per carenza di personale specializzato ed inadeguatezza di mezzi, ma bisognerà pur mettere in cantiere una soluzione per il futuro, visto che, oggi come oggi, questa diarchia funziona quasi per miracolo, come dimostra nel suo testo di economia dei trasporti il professor Giuseppe Fontanella (vedi *Il sistema*

dei trasporti in Italia, Padova, 1973, pagina 447-448). Sarà sufficiente, inoltre, ricordare come negli aeroporti si registri la concorrenza parallela di competenze esercitate da ben sei dicasteri: oltre a quello dei trasporti, il già menzionato Ministero della difesa, quello dell'interno (per i servizi antincendi, di polizia di frontiera e di sicurezza), dei lavori pubblici, delle finanze (per la vigilanza sul demanio aeronautico e per i servizi doganali), della sanità (per i servizi sanitari e veterinari di frontiera). Si auspica, in questo caso, che l'emanando regolamento di esecuzione del codice della navigazione, per il settore aeronautico, reinstauri, almeno in linea di principio, in capo al direttore di aeroporto quelle funzioni di supremazia che pur gli sono riconosciute dagli articoli 719 e 720 dello stesso codice.

In tema di aeroporti, poi, il discorso sul coordinamento si allarga ed investe il problema generale della loro distribuzione territoriale, in relazione alle diverse dimensioni ed esigenze dei vari bacini di traffico, nozione di economia dei trasporti che sembra sconosciuta a quanti si ostinano a richiedere un aeroporto per ogni campanile. È pur vero che, in Italia, è stata riconosciuta la funzione intercontinentale ai due soli aeroporti di Roma e di Milano, ai quali dovrebbe aggiungersi, dopo i lavori di allungamento delle piste, quello di Pisa, ma è rimasta sempre carente una visione unitaria, a livello nazionale, del fenomeno aeroportuale, per il quale si rincorrono iniziative e progetti del tutto slegati ed indipendenti. Anche qui, mi sembra, deve valere l'approccio sistematico, sotto il profilo della chiarezza degli scopi e della razionalità e congruenza delle soluzioni: che lo Stato concentri i suoi interventi sui grandi aeroporti intercontinentali e su qualche altro scalo essenziale per i collegamenti infraeuropei e con le isole, in modo da rendere queste strutture agibili al più alto grado di efficienza tecnica e di scorrimento del traffico, ciò che importa anche la necessità di assicurare raccordi veloci (per ferrovia, per strada sopraelevata, eccetera) tra la sede aeroportuale e le aree metropolitane interessate a breve, media e lunga distanza. L'esperienza straniera dimostra infatti che solo in questo modo si ottiene la massima redditività degli ingentissimi investimenti di capitale, cui lo Stato deve comunque sottostare se non si vuole che la tanto conclamata equivalenza trasporto aereo/servizio pubblico resti una vuota formula ad effetto.

Per i rimanenti aeroporti, destinati al traffico nazionale interno ed alle esigenze del-

l'aviazione generale, fermo restando il rispetto di un piano organico complessivo, l'iniziativa può essere lasciata alle regioni, a consorzi di enti locali ed anche ai privati (ad esempio, per aeroporti o eliporti stagionali, ad impiego prevalentemente turistico), con opportune facilitazioni quando rilevino interessi di carattere sociale, sulla base di valutazioni individuali di produttività economica negli altri casi. Si otterrebbe così quel rapporto ottimale tra centralizzazione e decentralizzazione delle infrastrutture aeroportuali che, pur consentendo la massima mobilità delle persone, ottenga, tuttavia, la più alta concentrazione di traffico sugli aeroporti intercontinentali ed intraeuropei, come avviene, ad esempio, nella Repubblica federale tedesca.

Qualche considerazione, infine, sullo stato della legislazione aeronautica. A parte l'annoso problema della mancanza di un regolamento di esecuzione per la parte aeronautica, su cui già altri interventi, qui, hanno attirato la attenzione e sottolineato l'urgenza di una soluzione, peraltro in corso con il progresso dei lavori dell'apposita commissione ministeriale, della quale mi onoro di far parte, si può dire che, nel suo insieme, il codice del 1942 ha retto abbastanza bene all'usura del tempo: in effetti, in qualche caso, i compilatori dell'epoca hanno avuto il merito di anticipare alcuni indirizzi, poi divenuti correnti, come, ad esempio, il largo impiego del criterio della nazionalità dell'aeromobile. Tuttavia, in relazione al progresso tecnico dei mezzi, alle vastissime dimensioni raggiunte dal traffico ed alle sue nuove forme, alle esigenze delle gestioni aeroportuali anche in rapporto con l'assetto territoriale e la tutela dell'ambiente abitativo ed ecologico, si rendono necessari alcuni specifici emendamenti e talune vistose integrazioni. È inammissibile, ad esempio, che tutto il settore del trasporto non regolare, o a domanda, nel quale rientra il traffico *charter*, che tanta importanza ha assunto negli ultimi anni, sia ricondotto, per la sua regolamentazione amministrativa, ad una unica norma del codice (articolo 788), ove, tra l'altro, esso viene assimilato alla disciplina del lavoro aereo e delle scuole di pilotaggio. E cade opportuna, a questo punto, una considerazione, che vorrei definire conclusiva: laddove mancano norme di legge e regolamenti, non è esatto che le capacità operative della pubblica amministrazione risultino compromesse o, comunque, indebolite. Al contrario, le carenze normative rafforzano i poteri dell'autorità pubblica in un limbo di discrezionalità, ove la possibilità di concedere una li-

cenza è pari alla facoltà di revocarla, o di non concederla affatto. Così come avveniva, esattamente, all'epoca del feudalesimo.

LEFEBVRE D'OVIDIO, *Professore ordinario di diritto della navigazione nell'università di Roma*. Avendo preso visione del programma dell'indagine e prendendo atto dell'invito rivolto dal presidente della Commissione ai convenuti di soffermarsi sugli aspetti di rispettiva competenza, penso di dire poche parole sulla situazione della legislazione concernente la materia oggetto della indagine stessa. L'Italia con il codice della navigazione del 1942 - a prescindere dal problema dogmatico dell'autonomia del diritto aeronautico rispetto all'unitarietà del diritto della navigazione - dispone di un edificio normativo che è il più completo esistente nel mondo, molto buono dal punto di vista della qualità tecnica e niente affatto ipotecato da visioni connesse al regime politico del tempo. Dicendo ciò non desidero entrare in polemica con coloro che sono intervenuti in precedenza, ma poiché vi sono tante cose serie da fare, ritengo che sia inutile mettersi a combattere contro i mulini a vento.

Il codice della navigazione, per la sua natura squisitamente tecnica e per coloro che hanno collaborato alla sua strutturazione (alcuni fra i più prestigiosi protagonisti della vita democratica del dopoguerra) non ha risentito in alcun modo del fatto di essere stato emanato durante il periodo fascista. Un fatto molto importante, che da un lato ha un significato politico evidente e dall'altro giustifica la modernità e l'efficienza di questo edificio, è il seguente: benché il codice della navigazione sia stato fatto durante la guerra, ha recepito tutta la normativa delle convenzioni internazionali e anche la prassi internazionale. Il legislatore di quel tempo ha ritenuto, infatti che, per poter edificare un *corpus iuris* della navigazione, fosse necessario rifarsi alle esperienze internazionali più progredite.

Ma vi è qualche cosa di più, e che viene normalmente ignorato: e cioè che il legislatore ha posto, al secondo comma dell'articolo 1 del codice, un certo meccanismo di applicazione analogica prioritaria delle fonti del diritto speciale rispetto a quelle del diritto comune, che fa sì che l'edificio della nostra legislazione in materia si aggiorni automaticamente, man mano che vengono rese esecutive le convenzioni internazionali. Questo significa che - natural-

mente accanto al filone normativo contenuto nel codice - noi abbiamo un filone normativo costituito dalle convenzioni internazionali, rese esecutive in Italia e che ovviamente, per il fatto che sono rese esecutive, vengono introdotte nella nostra legislazione in parità di posizione rispetto alle norme del codice.

Direi quindi che la struttura fondamentale formata dal codice e dalle convenzioni, il complesso dell'edificio del diritto della navigazione - con riferimento al settore della navigazione aerea - è ancora efficiente e perfettamente valido. Naturalmente, ciò non toglie che possano essere opportune norme di integrazione o di aggiornamento. Vi sono norme di aggiornamento che non sono nemmeno un fatto tecnico, ma di efficienza legislativa, perché evidentemente tutte le volte che, ad esempio, vi sono limiti di responsabilità espressi in moneta, è chiaro che questi limiti, nel campo aeronautico come in altri campi, vanno aggiornati man mano che il segno monetario cambia significato.

Possono altresì rendersi opportune integrazioni in rapporto a fenomeni che hanno avuto un certo sviluppo; per esempio, il professor Bentivoglio citava il caso dei voli *charters*: ora, si può fare una normativa relativa a questo genere di voli, per quanto il codice, secondo me, già ponga quanto basta perché il fenomeno dei voli *charters* sia perfettamente regolato nella nostra situazione. Il codice si limita a stabilire semplicemente che, anche per questa attività, vi sia bisogno di un'autorizzazione governativa: questo perché tutto il sistema del trasporto aereo è considerato alla stregua di un pubblico servizio, e così rilevante, dal punto di vista della sicurezza dei cittadini che vengono trasportati, da richiedere questa forma di garanzia.

L'edificio del diritto della navigazione - dicevo - salvo questi minimi aggiornamenti di carattere più o meno tecnico, è, nelle sue parti essenziali, ottimo e validissimo. Ed è un edificio che, molto opportunamente, è stato strutturato fissando alcune norme-base e lasciando alcune lacune da integrare man mano a seconda delle concrete esigenze, perché, evidentemente, trattandosi di una materia squisitamente tecnica, se si fossero stabilite anche le norme di dettaglio, ciò avrebbe comportato la rapida caducazione del codice stesso.

Quindi, molto opportunamente è stata introdotta una normativa fondamentale, che lascia però molto spazio a quella di detta-

glio. Questa avrebbe dovuto essere emanata con un apposito regolamento che avrebbe avuto, oltretutto, valore di regolamento delegato, ma che non poté mai vedere la luce proprio perché nel settore aeronautico l'amministrazione - che non può non essere sentita agli effetti dell'elaborazione delle norme regolamentari - procedette a rilento. Si sono così avuti due distinti regolamenti, per la navigazione marittima e per la navigazione nelle acque interne, mentre quello per la navigazione aerea non è mai stato emanato, essendosi il suo *iter* insabbiato in continui rinvii da una sede all'altra. Probabilmente, si è seguito un metodo sbagliato, che non ha tenuto conto del carattere squisitamente tecnico della materia, che richiederebbe la formazione della struttura di base ad opera di un ristretto corpo di tecnici che, previa acquisizione del punto di vista degli esponenti della pubblica amministrazione, dovrebbe poi sottoporre i risultati del proprio lavoro al giudizio degli organi politici.

Speriamo che ormai si sia arrivati alla fase dell'elaborazione conclusiva, e che quindi questo corpo di norme venga al più presto emanato. Questo è essenziale perché, tra l'altro, all'emanazione del regolamento di esecuzione è connessa l'entrata in vigore di tutta una serie di norme del codice della navigazione. Ci troviamo in questa situazione incredibile: che a distanza di più di trent'anni non solo non è stato emanato il regolamento delegato - e quindi si continua ad applicare il regolamento preesistente - ma non sono neppure entrate in vigore tutte le norme del codice della navigazione che presuppongono l'emanazione di un nuovo regolamento di esecuzione; queste norme entreranno così in vigore 32-33 anni dopo l'entrata in vigore del codice che le contiene!

In connessione all'emanazione del regolamento, sarebbe auspicabile e possibile che fossero poi risolti quei vari problemi relativi all'organizzazione amministrativa che sono stati qui ricordati: per esempio, il riordinamento ed la concentrazione, o comunque una formazione più organica, dei vari servizi amministrativi che presiedono, al centro e alla periferia, a questo settore. Così pure, potrebbe forse essere risolto il problema della gestione degli aeroporti, avviando alla lamentata dicotomia tra personale militare e personale civile, e alla conseguente diarchia di competenze.

Probabilmente, senza andare molto lontano, si potrebbe studiare la possibilità di

ispirarsi a quello che è, nel settore del trasporto marittimo, il corpo delle capitanerie di porto, che è estremamente qualificato da un punto di vista tecnico, che assolve tutti i servizi necessari per il porto e che potrebbe assolvere altrettanto bene tutti quelli dell'aeroporto. Esso potrebbe quindi svolgere una doppia funzione, consentendo il raggiungimento di una efficienza ottimale, e, nello stesso tempo, una dipendenza dall'autorità amministrativa che presiede a quel servizio. Tutti questi problemi amministrativi potrebbero essere risolti, ripeto, sia in occasione dell'emanazione del regolamento di esecuzione del codice, sia nell'ambito dello stesso regolamento, che comunque potrebbe rappresentare la spinta decisiva per poter intervenire innovativamente in questa materia.

A tal fine sarebbe utile se gli addetti alla elaborazione del regolamento potessero essere sottratti alle immediate influenze dei singoli settori dell'amministrazione, perché questi ultimi, se portano un utilissimo contributo di conoscenza specifica del settore, portano anche, naturalmente, una spinta verso la conservazione delle strutture attuali, piuttosto che verso un progresso nella direzione cui prima accennavo - e che tutti ritengono necessaria - di un miglioramento e di un adeguamento organico delle varie amministrazioni.

In questo modo, forse lo strumento giuridico potrebbe dare un piccolo contributo alla soluzione dei problemi ancora sul tappeto. È vero che si tratta di problemi essenzialmente economici, come tali da risolvere sul piano che è loro congeniale: ciò non toglie però che anche una soluzione normativa potrebbe contribuire a quella maggiore funzionalità, sia delle infrastrutture sia dei servizi, che è premessa indispensabile per un ordinato sviluppo economico del settore.

AMBROSINI, Professore emerito di diritto aeronautico nell'università di Roma. Signor presidente, onorevoli commissari, sono venuto volentieri in seno a questa Commissione non tanto per parlare quanto per ascoltare; dico questo perché molti degli invitati a questa indagine conoscitiva hanno presentato pregevoli relazioni, avanzando osservazioni che hanno una notevole importanza. Su alcune di esse desidero però fare qualche rilievo. Io sono venuto invecchiando assieme all'aviazione. Ho cominciato da giovane a fare il pilota;

ora sono anziano ma l'aviazione continuerà a svilupparsi perché io credo nello sviluppo e nella importanza del fenomeno aviatorio anche all'attuale periodo di crisi. Tuttavia a questo ultimo accenno devo aggiungere che credo al continuo sviluppo dell'aviazione se tutti gli Stati vorranno cooperare a tale scopo. Noi viviamo in un'epoca in cui nessuno Stato, nessun aggregato sociale può fare a meno degli altri Stati e degli altri aggregati; questo è il fenomeno che ha prodotto il progresso, il quale, però, deve avere dei limiti per non arrecare ulteriori danni. Io ho sempre pensato che sarebbe venuto il tempo della saturazione dei trasporti aerei; ho pensato anche che il fenomeno andava disciplinato convenientemente e ciò soprattutto attraverso la cooperazione internazionale, perché, signor presidente, l'aviazione è un fenomeno essenzialmente internazionale; non si lo può ridurre ad un fenomeno nazionale, anzi bisogna estenderlo a tutti i continenti. Si tratta infatti di un fenomeno intercontinentale e dico questo perché voglio fare una riserva sulla questione degli aeroporti per quanto concerne il continente europeo, il più piccolo, dove centinaia di milioni di persone vivono le une accanto alle altre.

Essendo l'aviazione un fenomeno internazionale, o meglio intercontinentale, io penso che lo Stato italiano debba preoccuparsi essenzialmente di creare aeroporti efficienti, efficientissimi se possibile, per poter servire il traffico aereo internazionale, che è il più voluminoso e il più ricco e che fa introitare all'imprenditore e allo Stato una massa di valuta straniera che, specialmente nel momento attuale, ha una grande importanza per la economia del nostro paese. E allora, come dovrebbe risolversi, a mio modesto parere (esprimo infatti concetti puramente personali, anche perché non rappresento alcun interesse, tranne che la mia persona), la questione aeroportuale? Nel mio pensiero la questione degli aeroporti dovrebbe risolversi nel senso di creare pochi aeroporti intercontinentali, lasciando che se ne sviluppino altri in tutte le parti d'Italia, secondo criteri da stabilire. Gli aeroporti internazionali potrebbero essere quelli di Milano, di Roma, di Palermo ed, eventualmente, anche quello di Cagliari; questi aeroporti dovrebbero essere gestiti direttamente dallo Stato perché solo lo Stato può gestire organismi così complessi, il cui sviluppo o meno dipende anche da valutazioni di ordine politico, come avviene nel mondo

moderno. Gli altri aeroporti, che chiamerei regionali perché dovrebbero essere gestiti dalle regioni, potrebbero essere disseminati in tutta l'Italia, senza naturalmente eccedere nel loro numero per non creare opere inutili; dovrebbero essere come tante piccole vene che fanno confluire il traffico locale ai grandi aeroporti internazionali.

Si è detto che il trasporto aereo è e deve essere un servizio pubblico. Ammetto che il trasporto aereo interno sia considerato come un servizio pubblico, con tutte le conseguenze che questo comporta, compreso eventualmente il prezzo politico del trasporto stesso; ma il trasporto aereo internazionale non può essere considerato come un servizio pubblico; se così facessimo e un altro Stato non accettasse questa impostazione, si creerebbe una discordanza enorme. Quindi - ripeto - affermiamo che il trasporto aereo nazionale è da considerarsi servizio pubblico; neghiamo che lo stesso possa dirsi del trasporto aereo internazionale.

Accennerò ora al trasporto aereo nel continente europeo, che non definirei intercontinentale ma intereuropeo; perché? Qui mi sovviene una idea del conte Sforza il quale, quando era ministro degli affari esteri, era solito parlare di cieli europei liberi; chiunque, cioè, avrebbe potuto svolgere servizi aerei intereuropei senza dover richiedere alcuna autorizzazione. Questa idea fu da me ripresa in uno dei convegni italo-francesi della « Leonardo da Vinci » (non so se qualcuno ricorda questa associazione, che poi si è dissolta), nel senso di una strettissima cooperazione tra le nazioni europee, volta a creare organismi unitari per il trasporto aereo. Invece, che cosa si è verificato? Che il Consiglio d'Europa, competente per la regolazione del trasporto marittimo e ferroviario, non ha mai potuto occuparsi del trasporto aereo, anche se è stata creata una commissione europea dell'aeronautica.

Comunque, data l'estensione relativamente limitata del continente europeo, dati gli interessi strettamente connessi tra i vari paesi e data la « millenaria » idea dell'unità politica europea, che un giorno finirà per divenire realtà, ritengo sarà assolutamente necessario predisporre un sistema di trasporto aereo pubblico, esercito insieme da tutti i paesi europei, secondo la propria importanza, la propria capacità e la propria responsabilità. Per l'Europa, quindi, i trasporti aerei, essendo relativamente limi-

tati, potrebbero, in un certo senso, essere considerati addirittura come trasporti di tipo regionale.

Se vogliamo fare in modo che l'aviazione civile continui a progredire e che non si verifichino fenomeni fatali, è necessario accettare l'idea che nel mondo esistono troppe compagnie di navigazione aerea, appartenenti in alcuni casi a piccoli Stati, con uno spreco enorme di capitali e di energia, e che si dovrebbe tentare di ridurre e comprimere questo ingente numero di società, che fanno viaggiare i propri aerei con il 50 per cento delle poltrone vuote.

Riguardo a questo problema, voglio ricordare che, in occasione della conferenza internazionale di Chicago sull'aviazione civile, l'Australia propose di creare un ente che gestisse i trasporti aerei di tutto il mondo. Ora, se in pratica questa idea non è completamente realizzabile, la riduzione del numero delle compagnie potrebbe esserne una parziale, auspicabile attuazione. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto in vari modi, ma, a mio avviso, la migliore soluzione potrebbe essere quella di favorire il più possibile la creazione di *pools* tra le compagnie di navigazione aerea, cioè di accordi tali da determinare compartecipazioni di gestione capaci di limitare il danno di eventuali perdite. Per fare ciò è però necessaria una decisa azione politica a livello internazionale, del tipo, ad esempio, di quella che oggi viene attuata per il settore energetico.

Un altro aspetto essenziale, per quanto riguarda l'aviazione civile, è quello giuridico. A mio parere, il diritto dell'aviazione rappresenta oggi l'unico vero esempio di diritto uniforme in campo mondiale, in base a quanto è stato deciso dalla conferenza di Chicago sull'aviazione civile. Già nel 1919, in occasione della convenzione di Parigi, inoltre, era stato stipulato dalle nazioni partecipanti un accordo che rendeva automaticamente operanti per tutti gli Stati membri le decisioni della OACI.

Questa idea non è stata accolta e siamo andati avanti con un codice della navigazione che, come ha rilevato il collega Lefebvre D'Ovidio, ha da tempo un regolamento di esecuzione per la navigazione nelle acque interne, ma non ne ha ancora uno per la navigazione aerea.

Ebbene, il sistema di ricezione automatica cui ho accennato si potrebbe adottare anche oggi, con una « leggina » con la quale

si disponesse che tutte le norme della convenzione di Chicago e quelle che verranno successivamente emanate dall'OACI abbiano immediato vigore in Italia (ciò è possibile, del resto, in base a quanto previsto dall'articolo 11 della Costituzione): con il vantaggio, rispetto al regime della convenzione di Parigi del 1919, che, nell'introdurre le norme della convenzione di Chicago e di tutti gli allegati nei rispettivi ordinamenti interni, ogni Stato potrebbe formulare le opportune riserve relativamente alle materie nelle quali non fosse ancora in grado di poter applicare completamente certe norme. Si tratterebbe di una soluzione semplicissima e ideale; invece assistiamo al fatto che ormai da trent'anni si studia un regolamento di esecuzione per la navigazione aerea ma non si arriva ancora a concludere alcunché. Quando tale regolamento potrà essere emanato, sarà già vecchio e in gran parte inutile.

Vi è poi un altro aspetto, che è ancor più singolare. È stato accennato dal collega professor Bentivoglio che gli Stati Uniti hanno esercitato una influenza enorme in tutta la materia dell'aviazione, sia dal punto di vista tecnico sia da quello giuridico. Sotto l'aspetto tecnico-economico, negli Stati Uniti si segue uno *slogan* in base al quale l'aviazione deve essere l'industria chiave della federazione. Lo dimostra il fatto che tutti dobbiamo comperare negli Stati Uniti gli aerei e i pezzi di ricambio. Questa posizione singolare degli Stati Uniti - con i quali penso che bisognerebbe marciare d'accordo al fine di poter arrivare ad un *agreement* tecnico-economico ragionevole - che dà a quel paese una grande influenza, ha anche portato ad una modifica della legislazione aerea internazionale di diritto privato.

Tutti sanno che fino a poco tempo fa l'aviazione civile e commerciale era stata retta dalla convenzione di Varsavia del 1929, della quale singolarmente sono l'unico superstita dei delegati che presero parte alle trattative. Ebbene, questa convenzione di Varsavia era un modello di normazione giuridica, frutto del lavoro di gente competente. Non fu una convenzione abborracciata, come è accaduto successivamente. La convenzione in questione stabiliva, per ciò che riguarda la responsabilità del trasporto aereo, la norma della responsabilità per dolo o colpa e, per avvantaggiare l'utente, con l'inversione dell'onere della prova. Gli Stati Uniti, preoccupati da una questione

di poco conto, vale a dire del fatto che tutti i processi per responsabilità che si intentavano nel proprio territorio comportavano spese per avvocati, consulenti e via dicendo, hanno chiesto e ottenuto di poter addirittura stabilire il principio della responsabilità oggettiva, in base al quale si è costretti a pagare senza che debba essere fornita la prova del dolo o della colpa. Si tratta di una norma che ritengo barbara, perché non tiene conto dell'aspetto morale della questione, ma che gli Stati Uniti sono riusciti ad imporre nella recente conferenza del Guatemala. Secondo questa nuova convenzione, il trasportatore aereo è dunque sempre responsabile, sia che abbia osservato tutte le norme morali e giuridiche, sia che abbia colpa o sia incorso nel dolo.

Non è - ripeto - una norma moralmente accettabile, dal punto di vista del puro diritto, che in gran parte coincide sempre con la morale. Tutto questo comporta infatti oneri maggiori per i trasportatori aerei, che debbono pagare sempre, con conseguenze gravissime sul costo delle polizze di assicurazione e sulla situazione del vettore aereo, che oggi è in *deficit* anche per altre cause. I vari Stati dovrebbero pertanto riconsiderare attentamente la propria situazione. Quella del Guatemala è infatti una convenzione internazionale e siccome questi strumenti vincolano soltanto gli Stati che li ratificano, l'Italia potrebbe dichiarare di non ratificare la convenzione del Guatemala, che ha trasformato fondamentalmente il sistema della responsabilità del vettore aereo.

Non voglio rubare ulteriormente il tempo a coloro i quali debbono intervenire. Io sono d'accordo sul fatto che l'aviazione civile e commerciale non è stata tra i figli prediletti dello Stato italiano. Gli interventi che lo Stato ha creduto opportuno compiere a favore dell'aviazione civile, infatti, sono stati sempre limitati, saltuari, inefficienti. Ebbene, è giunto il momento - come è stato auspicato anche oggi da molti degli oratori che mi hanno preceduto - che i tre mezzi di trasporto fondamentali (escludo per i ora i missili), vale a dire quello marittimo, quello ferroviario e quello aereo, siano posti sullo stesso piano, nel senso che le risorse di cui lo Stato dispone siano distribuite equamente tra essi.

È questo l'augurio che può rivolgere un uomo che ha vissuto sempre con e per l'aviazione. Credo che sia giusto agire in questa direzione, perché il trasporto aereo

non potrà mai essere eliminato, anche in presenza di situazioni economiche e monetarie disastrose come quelle odierne.

TEMPESTA, *Presidente dell'Associazione internazionale degli avvocati, giuristi ed esperti in diritto aereo*. Ringrazio anzitutto la Commissione e il suo presidente per avermi voluto invitare a questa indagine conoscitiva. Desidero puntualizzare che intervengo a titolo professionale, come presidente dell'associazione internazionale degli avvocati, giuristi ed esperti in diritto aeronautico, ed anche come direttore della rivista *Il diritto aereo*. Quindi, quotidianamente mi trovo ad affrontare, per motivi professionali e di studio, problemi relativi all'aviazione civile, a volte anche relativamente al settore marittimo.

Dopo quanto è stato detto dagli illustri colleghi e docenti universitari che mi hanno preceduto, limiterò la mia esposizione ad alcuni aspetti del problema che forma oggetto della presente indagine conoscitiva, riservandomi di trasmettere un apposito documento alla segreteria della Commissione.

Mi richiamo innanzitutto a quanto affermato circa la necessità di una sollecita emanazione del regolamento di esecuzione del codice della navigazione, anche se condivido le perplessità qui manifestate a proposito dei tempi ancora all'uopo occorrenti. Riallacciandomi a quanto detto dal professor Ambrosini, credo sia il caso di sottolineare ancora una volta che il fenomeno « aviazione » è squisitamente tecnico ed in continua evoluzione; se si riuscisse ad emanare questo regolamento, forse si riuscirebbe a risolvere il problema dell'introduzione nel nostro ordinamento giuridico delle norme contenute negli Annessi alla convenzione di Chicago del 1944, oltre a rendere possibile, come sottolineato dal professor Ambrosini, l'applicazione delle norme del codice per la parte concernente il settore della navigazione aerea.

Si è qui accennato alla questione dei voli *charters*, sia sotto il profilo legislativo, sia sotto quello commerciale. Noi dovremmo adeguare la normativa nazionale in tema di regolamentazione del trasporto aereo « non regolare » e dei voli *charters*, nazionali ed internazionali, nonché della responsabilità del vettore, inerente agli stessi voli *charter*, specie in funzione di una idonea delineazione della figura dell'esercente, nelle diverse ipotesi in cui possono configurarsi i contratti di trasporto aereo.

Circa la convenzione del Guatemala in linea di massima concordo con quanto affermato dal professor Ambrosini; vi sono però alcuni problemi di ordine pratico ed assicurativo che con questa convenzione potrebbero, non dico del tutto, ma almeno parzialmente, essere risolti; attualmente, ad esempio, rimangono non disciplinati alcuni settori particolari, come quello delle costruzioni. Sull'argomento la nostra associazione organizzò, alla fine del 1973, un congresso, al termine del quale furono approvate alcune raccomandazioni, il cui testo ho allegato al documento che trasmetterò alla Commissione, perché siano oggetto di un attento esame, anche ai fini della valutazione dell'opportunità di ratificare o meno la convenzione predetta.

Altro argomento molto importante è l'adozione di un provvedimento legislativo che aumenti l'attuale limite di risarcimento, che è di 5 milioni e 200 mila lire. Dopo il nostro congresso del 1973, l'allora ministro Preti assicurò che era stato predisposto uno schema di disegno di legge che, fra l'altro, elevava a oltre 10 milioni di lire il limite di somma per il risarcimento. Tutto ciò ha molta importanza sul piano pratico, perché oggi le compagnie di assicurazione, di fronte a questo limite, subiscono una serie abbastanza rilevante di giudizi, perché gli aventi diritto al risarcimento ricorrono all'autorità giudiziaria adducendo la tesi del dolo o della colpa grave. Certo, i 10 milioni non risolverebbero il problema, ma il limite attuale - che credo ci ponga al penultimo posto fra le altre nazioni, dopo la Nigeria - è assurdo, qualunque sia l'attività svolta dell'avente diritto, secondo le tabelle di capitalizzazione dei danni.

Un altro problema che deve essere risolto è quello concernente la sistemazione normativa dello *status* giuridico del comandante di aeromobile, su cui vi è stato anche un progetto di convenzione. In questo momento la funzione di comandante di aeromobile ha assunto sempre più importanza, sia sotto il profilo privatistico sia sotto quello pubblicistico, perché l'aviazione civile non è soltanto l'aviazione commerciale.

Nel mio documento ho cercato di puntualizzare anche i vari problemi della navigazione da diporto, che sarebbe ora troppo difficile e lungo illustrare; comunque, nel settore della navigazione marittima siamo arrivati a disporre di una legge che regola proprio la navigazione da diporto. Perché non fare altrettanto per l'aviazione minore,

non commerciale, circa la figura del pilota privato, i collaudi, le immatricolazioni, la regolamentazione dei campi di volo e così via?

Vi è poi la normativa organica del servizio antincendi negli aeroporti demaniali. Non mi dilungherò troppo sull'argomento, che ha già formato oggetto di alcuni progetti di legge intesi ad attribuire tale servizio al Ministero degli interni.

Occorre poi un orientamento definitivo sul problema se la disposizione del paragrafo 2 dell'articolo 84 del trattato che ha istituito la CEE, escluda che il trattato stesso possa applicarsi ai trasporti aerei, in mancanza delle « opportune disposizioni e fino a che dette disposizioni saranno emanate », o se invece il trattato, nelle sue norme esterne al titolo dei trasporti, possa già ritenersi comprensivo dei trasporti aerei. Si tratta di un problema conseguente alla difficoltà di un coordinamento della politica degli Stati membri in materia di navigazione. La riserva del paragrafo 2 dell'articolo 84, non escluderebbe, infatti, l'applicabilità alle imprese di trasporto aereo (ed anche marittimo) della disciplina generale del trattato, nei limiti in cui detta disciplina può essere applicata senza pregiudicare la riserva di competenza degli Stati membri in materia di politica commerciale dei trasporti aerei. Il paragrafo 2 dell'articolo 84, obbliga sostanzialmente il Consiglio della comunità ad approvare, in epoca da determinare, quella politica comune che l'articolo 2 del trattato prescrive come compito primo della Comunità, nella azione generale di unificazione progressiva degli Stati membri che l'articolo 2, lettera a, prevede nel settore dei trasporti.

In tema di cosiddetta privatizzazione degli aeroporti demaniali, in relazione alle leggi 18 aprile 1962, n. 194 (che autorizzò la « privatizzazione » ai sensi degli articoli da 704 a 713 del codice della navigazione, del complesso aeroportuale di Milano, di natura demaniale, riconosciuto privato con lettera 21 gennaio 1963 del ministro della difesa alla SEA - Convenzione 7 maggio 1962 che impone un canone annuo ricognitorio della proprietà demaniale) e 21 luglio 1965, n. 914 (che legittima semplicemente la privatizzazione dell'aeroporto di Torino-Caselle « agli effetti del codice della navigazione e di ogni altra legge in quanto applicabile »; l'aeroporto ha avuto analogo riconoscimento privato, con decreto ministeriale 10 ottobre 1965), occorre esaminare e

valutare se sia opportuno modificare le norme del codice della navigazione, ove la pubblica amministrazione ritenga che le norme dello stesso codice non permettano la concessione di un aeroporto demaniale (la corte di appello di Roma, con sentenza 30 luglio 1965, n. 1717, ha definito, con riferimento all'aeroporto di Milano, concessione di servizi la situazione creatasi a seguito della legge speciale n. 194 del 1962) ovvero, in futuro, risolvere ogni dubbio, compreso quello sulla natura del diritto da assegnare all'esercente (gestione, cioè, di un complesso statale o concessione), così come avvenuto con il regio decreto-legge 21 ottobre 1938, n. 1803 e con la legge 16 aprile 1954 n. 156 (aeroporto di Genova-Sestri; gestione dell'aeroporto, manutenzione e coordinamento dei relativi servizi da parte del CAP, salva la competenza ministeriale), o con le leggi 5 maggio 1956, n. 524 (aeroporti di Venezia e di Palermo) e 12 agosto 1957, n. 797 (costruzione e gestione di aeroporti in provincia di Venezia).

La legge 10 novembre 1973, n. 755 (che costituisce in sistema aeroportuale i due aeroporti di Roma) stabilisce che la gestione - che ha luogo sotto la sorveglianza del Ministero dei trasporti e secondo le disposizioni del codice della navigazione e delle leggi vigenti - sia concessa ad una società concessionaria, con capitale sottoscritto, direttamente o indirettamente, dall'IRI, con la partecipazione di altri enti pubblici interessati e di istituti di credito di interesse nazionale. La progettazione e costruzione di una nuova aerostazione e relativi piazzali e pertinenze nell'aeroporto intercontinentale di Fiumicino, è regolata con concessione.

È ritenuta, pertanto, più opportuna una modifica del codice della navigazione che contempli espressamente e in via generale la concessione dell'aeroporto demaniale ed integri il disposto dell'articolo 37 dello stesso codice, adeguandolo a più concreti interessi dell'ordinamento dei servizi di aeroporto. Ove si ravvisi l'esigenza di preferire nella concessione un singolo imprenditore privato o un singolo ente pubblico, la norma potrà enunciare quali siano i casi in cui la preferenza può essere consentita.

Quanto alla riforma della legislazione vigente in materia di vincoli aeronautici alla proprietà privata nelle adiacenze o in prossimità degli aeroporti, ricordo che la materia è regolata dal codice della navigazione agli articoli da 714 a 717, modificati

ed integrati dalla legge 4 febbraio 1963, n. 58. Tale legge intendeva recepire le norme dell'Annesso 14 OACI nella normativa interna italiana; tuttavia il nuovo tenore degli articoli in questione ha peggiorato la situazione in quanto, se da un lato ha sottratto alla discrezionalità del ministro competente, prevista dal codice del 1942, la facoltà di valutare la pericolosità degli ostacoli, e di disporre la rimozione o l'abbattimento, non ha introdotto, dall'altro, elementi concettuali e metrici validi alla determinazione oggettiva delle aree da assoggettare a vincolo aeronautico e delle limitazioni relative, avendo interpretato difettosamente i concetti (operativi) e la terminologia tecnica dell'Annesso 14 OACI.

Nel 1970, un apposito gruppo di studio non governativo - composto dai professori Gaeta, Tempesta e Pistone - mise a fuoco le inadeguatezze della normativa vigente in materia e suggerì i principi della riforma: recepire, cioè, in materia giuridicamente conforme e tecnicamente esatta, le norme dell'Annesso 14, interpretando le prescrizioni limitative in funzione delle esigenze della dinamica e della sicurezza delle operazioni di volo in prossimità o nel cielo degli aeroporti. Recepire nella normativa interna gli *standards* internazionali OACI determinerà un'attenuazione dei vicoli alla proprietà privata rispetto alle norme vigenti, dal momento che in queste ultime la graduazione dell'altezza delle costruzioni è fissata a partire dal « perimetro dell'aeroporto », mentre secondo le norme internazionali essa è regolata a partire dalle testate della striscia (fascia contenente la pista) o dai bordi laterali di questa, a seconda che si tratti di superfici di avvicinamento e/o decollo, o di superfici laterali di transizione.

C'è poi da valutare, *de jure condendo*, se possono far insorgere servitù aeronautiche a favore degli aeroporti: 1) la immissione del rumore (da parte di aeromobili a grande capacità che sorvolano le proprietà limitrofe e adiacenti agli aeroporti, a quota che, in fase finale di atterraggio - tra i 2.000 e i 300 metri dall'aeroporto - variano dai 40 ai 50 metri sul terreno, fino a 6 metri; secondo le prescrizioni internazionali non si dovrebbero superare i 90 *decibels*, mentre in effetti vengono anche superati i 130 *decibels*, nelle fasi di volo lungo le direttrici predette); 2) la diffusione dei gas di scarico; 3) i vortici d'aria determinati dal passaggio a bassa

quota; 4) il sorvolo delle proprietà a bassa quota nelle fasi operative di avvicinamento e di decollo degli aeromobili ad alto indice di rumorosità e di potenza e tonnellaggio elevati.

Il problema si pone in relazione a quanto stabilisce la normativa del codice civile vigente agli articoli 1056 e 1057: elettrodotto coattivo e passaggio coattivo di linee teleferiche (senza rischio potenziale e fastidio d'ordine psicofisico); all'articolo 840, ultimo comma: proprietà fondiaria, spazio sovrastante al suolo; all'articolo 844: immissioni; all'articolo 1027; servitù prediali; all'articolo 1032: servitù coattive (e ciò con riferimento agli aeroporti esercenti attività di pubblico interesse); all'articolo 1658: servitù contrattuali (e ciò con riferimento agli aeroporti privati, per uso privato).

È necessario, oltretutto, che sia attuata una normativa coordinata fra legislazione aeronautica e legge urbanistica, che assicuri una pianificazione coordinata dell'assetto territoriale delle aree adiacenti agli aeroporti, collegando ed integrando le norme della legge 30 gennaio 1963, n. 141 (articolo 4; competenza del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile in tema di progettazione, costruzione e ampliamento degli aeroporti), con le norme per la formazione dei piani urbanistici in generale e con quelle relative ad opere da eseguire su terreni demaniali, fissate dall'articolo 31, primo capoverso, della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, modificata dall'articolo 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (competenza dell'amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le altre amministrazioni e sentito il comune interessato).

Vi è infine da soddisfare l'esigenza di assicurare la celerità decisionale da parte della direzione generale dell'aviazione civile. Lo ha affermato, anche di recente, il ministro dei trasporti senatore Martinelli, dichiarando testualmente: « La discrezionalità della pubblica amministrazione non è potere assoluto, ma potere razionale, per cui tutte le decisioni debbono essere non solo rapide, ma giustificate e motivate ». In alcuni casi, a distanza di mesi e solo ufficiosamente si è infatti potuto conoscere l'esito di una istanza.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Tempesta, per la sua esauriente relazione. Do ora la parola agli onorevoli commissari che vogliono porre alcune domande ai nostri ospiti.

BAGHINO. Questa seduta è stata senz'altro positiva, anche perché sono stati posti molti interessanti quesiti, come quello riguardante l'alternativa pubblicistica privatistica dell'esercizio del trasporto aereo. Se da questa indagine deve scaturire qualche iniziativa legislativa o una impostazione unitaria del problema dei trasporti, particolarmente di quello aereo, abbiamo bisogno dei suggerimenti di coloro che operano in questo settore. L'ANPAC ha già distribuito una sua memoria sull'argomento ed ho sentito che anche la CISNAL farà altrettanto. Riunendo queste memorie dovremo fare qualche cosa di concreto, altrimenti l'indagine resterà un atto retorico. Esorto, quindi, gli intervenuti a fornire indicazioni e suggerimenti. È evidente che la FIPAC, ad esempio, darà un suggerimento particolare, data la posizione che occupa, ma noi lo valuteremo obiettivamente, così come tutti gli altri suggerimenti. In conclusione, rilevo che dagli interventi che abbiamo ascoltato è emerso che si può anche partire quasi da zero per costruire qualche cosa di positivo.

MASCIADRI. Mi limiterò a rivolgere poche domande ai nostri ospiti.

In Italia vi è la seguente situazione: accanto all'ALITALIA, che è la compagnia di bandiera, e all'ATI, che è la fedele figlia dell'ALITALIA, vi sono alcune compagnie private come l'AERTIRRENIA e l'ALISARDA, più qualche altra che non fa gioco. Negli altri paesi, in particolare in quelli europei, e non considerando l'Australia e la Nuova Zelanda, accanto alla compagnia di bandiera vi sono le compagnie private oppure questo è un fenomeno solo italiano? Questa è la mia prima domanda.

I rappresentanti dell'ALITALIA ci hanno mostrato tre cartine: nella prima appaiono i voli della compagnia di bandiera, nella seconda i voli dell'ATI e nella terza i voli dell'ITAVIA. Sovrapponendo queste tre cartine (ciò ha impressionato tutti i colleghi) è risultato un sistema scoordinato del trasporto aereo nazionale. Partendo da questa considerazione, pongo la seguente domanda: in Italia quali aeroporti tocca l'ITAVIA, quali l'ALITALIA e quali l'ATI? Faccio questa domanda perché mi pare che, escludendo l'ITAVIA, l'ATI e l'ALITALIA non tocchino i 36 aeroporti aperti al traffico commerciale, per cui alcuni aeroporti resterebbero esclusi.

Nel corso di questa indagine è stato detto, ed è stato ripetuto anche questa mattina, che 36 aeroporti aperti al traffico commerciale sono troppi (se si prende in considerazione solo la Val Padana ci si accorge che gli aeroporti sono troppi), ed io condivido questa affermazione. Desidero, però, che si scenda nel concreto indicando quali aeroporti dovrebbero essere soppressi, perché la tendenza è di aumentarli e non di ridurli. Questa è la terza domanda.

Alcuni sindacati, specialmente i maggiori, hanno affacciato il problema del contratto unico. Ora, partendo dalla considerazione che nel campo aereo vi sono 56 contratti (se sbaglio, il comandante Pellegrino mi corregga pure), che ritengo siano troppi in quanto così si facilita l'inefficienza (se una categoria sciopera, l'aeroporto si ferma), domando allo stesso comandante Pellegrino che cosa pensi del contratto unico.

FIORIELLO. Il numero eccessivo degli aeroporti, di cui si è parlato anche nella seduta dell'altro giorno, e che bisogna attribuire alla mancanza di un indirizzo governativo, ritengo che sia stato sollecitato non solo dalle compagnie aeree che ora, nel corso di questa indagine, hanno affermato che 36 aeroporti sono molti, ma anche da noti professionisti facenti parte del Consiglio superiore dell'aviazione civile. Non mi risulta, infatti, che tale consiglio, la cui competenza è quella di definire come deve essere un aeroporto e dove deve essere costruito, abbia mai preso una posizione negativa nei confronti delle richieste che sono state avanzate.

Passando ad un altro punto, anch'io sono d'accordo sul fatto che l'aereo svolga un servizio pubblico, però, in relazione a questa valutazione, mi sembra che l'ITAVIA abbia avanzato una serie di richieste per sovvenzioni dirette o indirette. Ora, se si accetta il principio del servizio pubblico e, quindi, della partecipazione dello Stato in termini di finanziamento, si rendono necessari un controllo sui bilanci delle compagnie e la definizione del ruolo di queste, che non debbono esercitare la propria autonomia in funzione di lucro. In considerazione di ciò, bisogna vedere se l'ITAVIA è disposta a rinunciare alla propria autonomia gestionale in termini economici e, quindi, a dare la possibilità al ministero di controllare il progetto per la

ristrutturazione di tale società, anche se non so se in questo momento di crisi vi sia un progetto siffatto per risolvere nel lungo periodo il problema del bilancio in passivo.

A questo proposito chiedo come mai l'ATI, che esercita la propria funzione solo sul territorio nazionale, chiude il bilancio più o meno in attivo (dobbiamo pensare che il progetto di ristrutturazione dell'ALITALIA si muove nella direzione di favorire il breve e medio termine, perché si ritiene che sia possibile ripianare, anche dal punto di vista finanziario, il passivo del bilancio), mentre l'ITAVIA, che svolge anch'essa una funzione in campo nazionale, lo chiude in passivo. Certamente vi sono problemi di gestione anche per l'ITAVIA. In quali termini?

In relazione al progetto di ristrutturazione dell'ALITALIA, che comporta il licenziamento di 350 piloti, desidero conoscere su questo punto il giudizio dell'ANPAC - il cui presidente, comandante Pellegrino, è presente alla odierna seduta - in modo da poter rassicurare questi piloti dal pericolo del licenziamento.

CATELLA. Vorrei aggiungere una preghiera a quanto già detto dall'onorevole Baghino: che, cioè, una parte della documentazione che i nostri gentili ospiti vorranno lasciare alla Commissione a completamento delle relazioni che hanno svolto, consista in suggerimenti su come essi vedrebbero i miglioramenti e le modifiche da apportare all'organizzazione dell'aviazione civile, punto focale della nostra indagine: quello che interessa, quindi, sono non tanto le critiche, quanto i suggerimenti circa quello che si potrebbe fare, in più ed in meglio.

Quanto stiamo esaminando in questi giorni è estremamente complesso e diversificato, e stiamo ricevendo molti documenti da leggere: chiedo quindi al presidente se non ritenga più opportuno anticipare ora qualcosa perché penso che più che fare domande, abbiamo in questo momento bisogno, per così dire, di digerire quanto abbiamo ascoltato e di leggere i documenti che ci verranno presentati ad integrazione degli interventi svolti. Solo dopo aver fatto questo, forse, sarà utile ascoltare quelli tra i nostri ospiti che sono maggiormente interessati ai problemi di cui ci occupiamo, e solo dopo esserci fatto un quadro generale della situazione potremo scendere ad esaminare i dettagli.

DAVANZALI, *Presidente delle aerolinee ITAVIA*. Rispondo all'onorevole Baghino. Abbiamo steso cinque punti, che abbiamo ben chiarito: mi sembra quindi che siano pacifici. Ci interessa soprattutto che venga finalmente deciso in Italia quale sia la politica che si intende perseguire: o nazionalizzare, o arrivare ad un sistema in cui l'iniziativa privata trovi cittadinanza effettiva, accanto all'iniziativa pubblica.

Rispondendo poi all'onorevole Masciadri, mi collego ad una precisazione fatta dall'avvocato Rinaldi Baccelli, che ha detto che solo negli Stati Uniti esiste una duplicazione di servizi sulla stessa rotta. Mi si consenta di osservare che questo non è esatto, come si può vedere, del resto, esaminando la situazione di alcune rotte in Francia, in Giappone, in Australia ed in altre nazioni.

Esaminando poi, più in particolare, i criteri seguiti in altre nazioni, vediamo che negli Stati Uniti, ad esempio, tutte le linee sono soggette ad un controllo molto approfondito da parte dell'autorità competente, la quale vuole accertare se ognuna di esse è economicamente valida o meno. Se non è valida, lo Stato offre alcuni supporti, e quando lo diventa, vengono inserite altre compagnie aeree, e quindi si ha una triplicazione, una quadruplicazione delle linee.

Desidero poi anche precisare che la duplicazione di voli richiesta dall'ITAVIA non rappresenta una spartizione al 50 per cento: su 27 corse che effettua l'ALITALIA, ne avevamo chieste tre. L'ALITALIA, poi, faccia pure la sua programmazione e prenda le decisioni che vuole: noi avremmo avuto tre linee, che poi sarebbero potute diventare quattro, quando l'ALITALIA avesse aumentato le sue. Avevamo anche chiesto due corse sulla Roma-Palermo, la Roma-Catania e la Roma-Cagliari; cioè su quelle linee di maggior contenuto economico, dove è possibile una spartizione del traffico, è possibile che lo Stato, senza dare alcun contributo, possa consentire ad un'azienda privata di ottenere un equilibrio economico; la cosa non costerebbe nulla e si offrirebbero agli utenti servizi che io ritengo indispensabili.

Possiamo vedere in proposito quanto avviene in altre nazioni. In Francia, accanto alle due compagnie principali, per i voli nazionali, esiste la UTA, che svolge altri servizi e serve l'Africa del sud e l'estremo oriente. In Gran Bretagna, accanto alla BRITISH AIRWAYS, esiste la BRITISH CALEDONIAN, che ha l'esclusiva dei collegamenti con il sud

America e con alcune zone africane. Alla BRITISH CALEDONIAN è stato consentito di effettuare voli nel nord Atlantico, per determinare un confronto tra le due compagnie. Ora, quando l'ALITALIA o un gruppo di Stato avesse la gestione di tutte le linee italiane, io penso che il tono dei servizi verrebbe senz'altro a diminuire, a meno che lo Stato non svolgesse un'azione di notevole controllo e di sorveglianza: perché, dove esiste un minimo di confronto, anche il Governo ed il Parlamento avrebbero la possibilità di effettuare sani controlli.

La cartina A-Z, che è stata mostrata alla Commissione e che è sovrapposta a quella dell'ATI, e poi a quella dell'ITAVIA, dà una sensazione negativa, come se linee fossero le stesse: qui è necessaria una programmazione. Noi abbiamo proposto due alternative: quella di una certa duplicazione (ma programmata) sui voli interni, quella di concedere al vettore privato in esclusiva alcune linee internazionali europee, che costituiscono sempre un motivo di confronto; oppure la regionalizzazione di questi servizi: cioè, servire alcune regioni per mezzo delle compagnie di Stato, ovviamente in posizione di preminenza, ma consentendo al vettore privato di avere linee proprie, un proprio programma da sviluppare. I programmi li hanno le società commerciali e industriali, qualunque sia l'attività cui si dedicano: è dunque possibile che nel settore del trasporto aereo non si possa avere una programmazione? Questa è indispensabile, altrimenti non possiamo riuscire a svolgere le nostre funzioni: ad esempio, per preparare i piloti, occorre tener presente una programmazione; è necessario un certo tempo per adempiere ai vari compiti per assumere personale e per comperare aerei in tempo utile, ed in generale per svolgere quella azione di programmazione globale che è propria dello Stato, come pure di ogni società che si rispetti.

Per quanto riguarda i 36 aeroporti esistenti, devo dire che, tenuto conto della vocazione al turismo del nostro paese (che in questo campo ha sempre avuto il primato, e che dovrà continuare ad averlo), sarà sempre necessario creare aeroporti efficienti: su questo concordiamo tutti. Ma è indispensabile che la Calabria e la Sicilia, ed altre regioni, come l'Umbria e le Marche, abbiano il loro aeroporto regionale.

L'ITAVIA, ad esempio, gestisce la linea Roma-Crotone ed è presente in Calabria fin dal 1963; quando siamo arrivati in quella re-

gione, trovavamo le pecore sulle piste; oggi quelle zone hanno cambiato volto; sono stati fatti 90 miliardi di investimenti turistici.

Per quanto riguarda la questione del numero degli aeroporti, non so se siano troppi o pochi; teniamo conto, però, del fatto che occorre avere soprattutto aeroporti efficienti e che l'Italia ha già una grossa struttura di aeroporti dell'aeronautica militare; quindi, anche se si devono spendere 500 milioni, 1 miliardo o 2 miliardi, noi possiamo creare un supporto di base che può essere essenziale per la vita economica delle singole regioni.

Per quanto riguarda il controllo dei bilanci, dico solamente che siamo a disposizione del Parlamento; non abbiamo alcunché da nascondere e non faremo mai una politica come quella di altre compagnie, che non mettono i propri bilanci a disposizione di alcuno.

È stato detto che l'ATI ha avuto un bilancio sostanzialmente in pareggio nel 1974; questo è un fatto veramente strano e prego proprio questa Commissione di approfondire la questione; certo, è strano che, nel momento in cui tutte le aziende sono in crisi, l'ATI raggiunga il pareggio. Voi sapete però che l'ALITALIA e l'ATI sono associate; sarebbe quindi opportuno fare un bilancio consolidato. È facile, infatti, trasferire alcuni costi dalle voci di spesa di una società a quelle di una consociata; in questo modo, però, il bilancio cambia completamente. Che cosa è accaduto però, negli anni precedenti? Se l'ATI ha pareggiato quando tutte le altre società erano in crisi, chissà infatti quanto avrebbe dovuto guadagnare prima che aumentasse l'incidenza del costo del carburante. Accanto al costo del carburante vi sono poi tanti altri costi, che hanno portato le spese ad un livello tale che nella nostra società le perdite sono state recuperate solo per il 50 per cento grazie agli aumenti tariffari; di questo possiamo fornire - e la forniremo quanto prima - tutta la documentazione. Inoltre, l'ATI non svolge in proprio determinati servizi commerciali - che vengono svolti dall'ALITALIA - tra cui anche i servizi tecnici, amministrativi e di programmazione. Oltretutto, l'ATI negli anni passati è sempre stata in perdita o quasi; quindi, non si capisce come possa essere arrivata, nella situazione attuale, al pareggio. Ricordiamo poi che l'ATI ha ottenuto dall'ALITALIA qualche cosa come tutte le linee per la Sardegna, che da sole valgono già molti miliardi, oltre a quelle per Trieste e

per la Puglia. Se noi avessimo avuto queste linee, come società privata non solo saremmo andati in pareggio ma saremmo stati anche in grado di pagare — come ho già detto — delle *royalties* allo Stato.

PELLEGRINO, *Presidente dell'ANPAC*. Presenteremo quanto prima una nostra memoria aggiuntiva alla Commissione. Sul problema degli aeroporti (sono 36 e a questi si vogliono aggiungere quelli di Brescia Montalcino e di Lamezia Terme), direi che sono troppi quelli con velleità internazionali e creati per motivi essenzialmente campanilistici; il che è assurdo, dato lo spazio aereo sovrastante oggi richiesto da severe misure. A mio giudizio, aeroporti intercontinentali potrebbero essere quelli di Fiumicino e della Malpensa; quelli internazionali 5-6 al massimo; poi, aeroporti di secondo e di terzo livello. Quello che manca è una definizione precisa dei vari tipi di aeroporto.

Sulla questione del contratto unico, devo dire che è un assurdo che vi siano 55 tipi di contratti, come sarebbe assurdo che vi fosse un contratto unico. L'ANPAC, che su 1.700 piloti ne rappresenta oltre 1.400 e firma contratti nazionali fin dal 1952, quale firmataria del contratto nazionale scaduto il 31 dicembre 1974 ne ha chiesto l'autonomo rinnovo; nulla vieta che al tavolo delle trattative siedano anche altri rappresentanti dei lavoratori. Il trattamento dei piloti italiani è nella media del trattamento europeo e inferiore comunque a quello nord-americano. Anche nell'Unione Sovietica mi risulta che i piloti hanno un trattamento particolare proprio perché il pilota non solo è un dipendente, e come tale assimilabile a tutti gli altri, ma è anche un libero professionista in possesso di requisiti pubblicistici che deve conservare attraverso un adeguato strumento di lavoro. Anche il codice, del resto, riconosce le peculiari caratteristiche della posizione del pilota.

Per quanto riguarda il processo di ristrutturazione, non discutiamo che cosa l'ALITALIA voglia in effetti fare e dove voglia arrivare; ci pare, *grosso modo*, che il problema vero sia quello dell'adeguamento della flotta, composta ormai da macchine obsolete; se in questo senso ci si vuole muovere, noi ci

dichiariamo d'accordo, mentre ci dichiariamo assolutamente contrari a qualunque decisione di eliminazione pura e semplice delle macchine.

Per quanto riguarda i piloti, non condividiamo il discorso portato avanti dall'ALITALIA. I piloti sono, infatti, un tipo di personale che non si crea in un mese o due, ma ha bisogno di un lungo periodo di preparazione. L'ALITALIA stessa per un certo periodo si è trovata in difficoltà, non riuscendo ad assicurarsi un numero di piloti sufficiente a soddisfare le sue esigenze; poi, nel 1969, forse nell'euforia del momento, favorevole per la attività di trasporto aereo, ne ha assunti in numero troppo elevato.

Un aeroplano, poi, oltre che dei piloti, ha anche bisogno di personale di altro tipo e ci meraviglia che l'ALITALIA non faccia cenno a queste altre unità del suo organico, quando indica le spese che possono derivare da una ristrutturazione.

ALBANESI, *Dirigente confederale della CISNAL*. Il rilevante numero di contratti esistenti per la gente dell'aria è dovuto al fatto che esiste un contratto per ogni società straniera. Per le società italiane, invece, ve ne è uno per i comandanti, uno per i piloti, uno per il resto del personale di volo, uno per gli amministrativi, uno per gli operai, uno per gli assistenti del traffico aereo.

Attualmente il contratto a suo tempo stipulato con l'AIGASA e scaduto il 31 dicembre 1974, che deve essere rinnovato con la Società aeroporti romani, subentrante all'ASA, non è stato ancora perfezionato dalle parti interessate. Stante l'attuale situazione del settore, sarebbe preferibile non allontanarsi dai tipi di contratto tradizionali, riducendoli, però, ad un unico contratto per il personale di volo (comandanti, piloti ed assistenti), ad uno per il personale amministrativo operaio, ad uno per gli assistenti del traffico aereo e ad uno per i dipendenti delle compagnie straniere.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti i nostri cortesi ospiti a nome della Commissione.

La seduta termina alle 14,05.