

VII.

SEDUTA DI GIOVEDI' 10 LUGLIO 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FORTUNA**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

PRESIDENTE. Oggi si conclude, con una relazione preparata dall'onorevole Masciadri, la fase dell'indagine conoscitiva sulla situazione dell'aviazione civile dedicata alle audizioni. In una successiva seduta la Commissione si riunirà per stilare il documento conclusivo, ai sensi dell'articolo 144, terzo comma, del regolamento.

Noi ci troviamo di fronte ad un problema di metodo, in quanto l'onorevole Masciadri ha presentato una elaborata relazione che consente a tutti i componenti la Commissione di documentarsi e di dare il proprio contributo per modificare, integrare e stabilire, in sostanza, il contenuto di quello che sarà il documento definitivo. Prima di tutto penso sia opportuno che l'onorevole Masciadri illustri e commenti brevemente la sua relazione; poi propongo di fissare fin da oggi la data per la prossima seduta in cui stenderemo il documento definitivo. È necessario, comunque, stringere i tempi dei lavori, anche in considerazione delle gravi condizioni in cui si trovano gli aeroporti italiani.

LOMBARDI GIOVANNI ENRICO. Io credo che dovremmo discutere il problema di carattere procedurale solo dopo la relazione dell'onorevole Masciadri.

PRESIDENTE. Forse è meglio.

MARINO. Vorrei proporre la costituzione di un Comitato ristretto, prima della riunione della Commissione, per la stesura del documento definitivo, al fine di meglio predisporre gli argomenti da trattare ed, eventualmente, da integrare.

PRESIDENTE. L'unico quesito cui dobbiamo rispondere, secondo me, è - dato che il lavoro, per essere positivo, richiederà molto tempo - se vogliamo lavorare anche oltre l'inizio delle ferie estive.

MARINO. Io sono convinto che prima dell'inizio delle ferie non si farà in tempo a concludere il lavoro.

PRESIDENTE. Prima ascoltiamo la relazione, poi procederemo alla nomina del Comitato ristretto.

MASCIADRI, Relatore. Signor presidente, onorevoli colleghi, mi accingo a dare lettura della relazione che ho preparato. Tale relazione è costituita fondamentalmente da due parti. Nella prima parte - fino a pagina 17 - ho riassunto il pensiero di tutti coloro i quali hanno partecipato alle varie audizioni conoscitive che si sono svolte dal 10 al 22 aprile.

La seconda parte contiene le valutazioni - che dovranno essere confrontate con i colleghi - sui dati che ci sono stati lasciati. In queste valutazioni ho cercato di essere coraggioso e di sviluppare tutti i temi che sono stati discussi (rapporti e concorrenza tra le compagnie aeree, CIVILAVIA, problemi dell'aviazione minore e così via), indicando le soluzioni che, a mio modesto avviso, dovrebbero essere adottate per risolvere i nodi, molto numerosi, dell'aviazione civile.

L'indagine conoscitiva disposta dalla X Commissione della Camera dei deputati, pur avendo tratto la sua origine dalla crisi della compagnia nazionale di bandiera ALITALIA, ha investito tutti gli aspetti dell'aviazione civile italiana, per verificare la rispondenza delle sue strutture alle esigenze tecniche, economiche ed amministrative dell'esercizio. L'indagine, pertanto, ha cercato di acquisire utili elementi e di mettere in evidenza la situazione dell'infrastruttura relativa agli aeroporti e dell'assistenza al volo, quella dell'esercizio commerciale delle compagnie di navigazione aerea, nonché la cornice per l'azione dei pubblici poteri e degli operatori economici.

In tale prospettiva, i quesiti concordati nel programma dei lavori vertevano su:

1) la situazione attuale ed 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;

2) tariffe, entrate e costi di gestione, situazione attuale e prospettive del traffico, dei collegamenti (e del loro coordinamento) nazionali, internazionali ed intercontinentali, sistemi di gestione;

3) situazione della legislazione in materia: regolamento di esecuzione del codice della navigazione aerea e Annessi alla convenzione di Chicago.

Tali quesiti, peraltro, non avevano carattere preclusivo circa il metodo e l'ambito dell'indagine conoscitiva.

L'indagine conoscitiva si è articolata mediante l'audizione, nei giorni dal 10 al 22 aprile, dei soggetti maggiormente rappresentativi dell'aviazione civile in Italia (direzione generale dell'aviazione civile, operatori economici del trasporto aereo e delle gestioni aeroportuali, sindacati ed esperti).

Alla deposizione orale, la maggior parte degli interventi ha fatto seguire l'invio di relazioni scritte, nonché di tabelle statistiche e di pubblicazioni specifiche del settore aeronautico.

Da tali elementi e dal confronto che si è istituito tra le varie posizioni assunte nel corso del dibattito, sono risultate confermate le significative carenze esistenti in Italia in materia di aviazione civile e l'urgenza di un efficace intervento del Parlamento per la loro eliminazione.

Tali carenze investono:

1) la infrastruttura aeroportuale sia sul piano degli investimenti che su quello della gestione, e sulla crescita del tutto scoordinata degli aeroporti;

2) la programmazione economica in materia di trasporto aereo, sia sul piano della concorrenza che della gestione del pubblico servizio;

3) l'apparato amministrativo dello Stato per quanto concerne la direzione generale dell'aviazione civile, della quale è stato registrato lo scarso livello sia qualitativo che quantitativo e per quanto concerne la programmazione e il coordinamento generale in materia di trasporti.

4) il quadro legislativo esistente in Italia in materia aeronautica.

È doveroso, prima di discutere analiticamente i singoli punti, riassumere brevemente il pensiero espresso dagli interessati, anche al fine di tenerne doverosamente conto del dibattito.

Occorre premettere che di molti interventi, tutti ugualmente importanti, si tace il pensiero per la dovuta stringatezza.

Il direttore generale dell'aviazione civile, generale Paolo Moci, ha sostanzialmente sottolineato che l'aviazione civile ha finora sofferto in Italia di una duplice crisi: degli investimenti pubblici, dovuta alla netta sproporzione delle risorse impiegate dallo Stato per l'aviazione civile rispetto a quelle impiegate per il trasporto di superficie (autostrade, ferrovie, trasporti marittimi); della direzione generale dell'aviazione civile per insufficienza di mezzi e di organici, il che ha impedito un'efficace azione amministrativa dello Stato.

Il generale Moci ha ricordato che, mediante la legge n. 825 del 22 dicembre 1973, sono stati stanziati 220 miliardi per gli aeroporti e per l'assistenza al volo, mentre è all'esame del CIPE fin dal giugno 1974 un piano per lo stanziamento di 1.000 miliardi. In tal modo dovrebbe essere assicurato - a detta del sunnominato - un efficace intervento per rendere più adeguata la nostra rete aeroportuale, anche in relazione al rapporto della commissione presieduta dal colonnello Lino, che nel 1972 aveva compiuto un primo inventario degli interventi urgenti. Il generale Moci ha anche dichiarato che sarà prossimamente presentato al Parlamento uno schema di disegno di legge per la ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile e dei sistemi di gestione aeroportuale con il quale, oltre a potenziare l'organo di governo della direzione generale dell'aviazione civile, verranno semplificate le procedure amministrative, ove necessarie, per l'impiego dei fondi, adattando al consiglio di amministrazione della direzione generale della aviazione civile i criteri da tempo in uso per l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e per l'amministrazione postale.

Con lo stesso progetto di legge si prevede altresì l'istituzione di un comitato interministeriale di coordinamento per l'assistenza al volo che continua ad essere fornita all'aviazione civile dall'aeronautica militare, in base all'articolo 3 della legge 30 gennaio 1963, n. 141.

Il generale Canipari, ispettore capo dell'ITAV - Ispettorato telecomunicazioni ed assistenza al volo - ha ricordato, oltre alla ripartizione di competenze in seno al Ministero della difesa per il servizio di telecomunicazioni tra lo stesso ITAV, che dipende dallo stato maggiore, e la direzione generale del demanio nonché la direzione generale della manutenzione, gli sforzi re-

centemente compiuti dal Ministero della difesa per assicurare un controllo completo del traffico aereo su tutto il territorio nazionale, mediante adeguata installazione di nuovi *radar* nonché per incrementare il numero delle unità destinate allo svolgimento del controllo del traffico.

Tali misure, in corso di completamento, hanno permesso di eliminare la maggior parte delle difficoltà in cui si dibatteva in passato il controllo del traffico aereo in Italia.

Il professor Petrilli, l'avvocato Tupini e il dottor Nordio, rispettivamente, presidente dell'IRI e presidente e amministratore delegato dell'ALITALIA, hanno riconosciuto che la crisi finanziaria della compagnia, come del resto della maggior parte dei vettori aerei mondiali, va ricondotta ad un'errata programmazione dell'industria aeronautica che, basandosi sull'incremento del traffico quale si era mediamente verificato nel corso del ventennio dal 1950 al 1970 (13 per cento annuo) ha sostituito ai *jets* tradizionali gli aerei a grandi capacità, economicamente più redditizi a condizione di garantire una soddisfacente utilizzazione della capacità offerta. Purtroppo, alla progressiva sostituzione della flotta ha corrisposto una sostanziale diminuzione del tasso di aumento della domanda, con le intuibili conseguenze economiche.

L'industria ha cercato di reagire alla congiuntura attraverso una manovra tariffaria differenziata che si riteneva idonea a stimolare il mercato. Purtroppo tale manovra ha comportato ulteriori inconvenienti negativi, deprimendo invece che incrementare gli introiti.

A tale situazione di crisi strutturale, propria del trasporto aereo, devono aggiungersi gli effetti negativi della crisi del carburante che ha comportato, durante gli ultimi mesi del 1973 ed il 1974, il collasso economico dell'industria del trasporto aereo. Il quadro mondiale, inoltre, a detta degli amministratori su menzionati, è peggiorato in Italia a causa della conflittualità sindacale permanente, della posizione corporativistica dei piloti che sono (a considerare tutte le componenti del trattamento) tra i meglio pagati del mondo, dalla inefficienza dell'infrastruttura aeroportuale, elementi che pesano tutti negativamente a carico dell'esercizio del trasporto aereo. Per fronteggiare tale crisi economica, di cui non si intravede un'imminente soluzione, oltre al-

l'adeguamento dei livelli tariffari, al ridimensionamento dei servizi aerei, alla eliminazione delle sacche di inefficienza in seno all'azienda, occorre un sia pur temporaneo intervento dello Stato che assicuri sovvenzioni o meglio mutui a tasso agevolato che consentano, mediante un aumento dell'efficienza, di uscire dalla crisi. La situazione aziendale è, tra l'altro, in questo momento, caratterizzata dall'incertezza derivante dal mancato rinnovo della concessione scaduta dal mese di maggio 1974.

In tale quadro l'ALITALIA, pur non propugnando il monopolio dei servizi aerei da parte di una società appartenente allo Stato, non ha espresso dei chiari indirizzi circa la ripartizione del mercato. Secondo l'ALITALIA uno dei principi fondamentali è tuttavia costituito dalla riserva di traffico sulla singola linea e cioè dal principio che la linea, una volta data in concessione ad una compagnia aerea, non può simultaneamente costituire oggetto di concessione ad una compagnia aerea concorrente.

Sull'aspetto della coesistenza tra società aeree a capitale privato e a capitale pubblico ha particolarmente insistito - tramite il suo amministratore delegato, l'avvocato Aldo Davanzali - la società ITAVIA ed inoltre sulla necessità di ripartire equamente le linee redditizie, di ammettere compagnie concorrenti sulla stessa linea quando ciò sia giustificato dall'entità del traffico, dichiarando la disponibilità della società a pagare equie *royalties* allo Stato.

Toccano i temi della politica del trasporto aereo, degli aeroporti, del sistema delle concessioni e dell'attuale crisi della aviazione civile, l'avvocato Davanzali ha lamentato, oltre alla scarsità degli stanziamenti dello Stato, la inefficienza della direzione generale dell'aviazione civile che ha consentito alle compagnie a partecipazione statale di assumere un ruolo dominante e monopolistico, sancito dal decreto n. 2398 del 1963, contenente la concessione di linee all'ALITALIA, scaduta e non rinnovata. È stato sollecitato il potenziamento dell'aeroporto di Ciampino, una più precisa definizione delle rispettive sfere di competenza dei vettori aerei anche in materia di servizi *charters* e finalmente l'adozione di interventi da parte dello Stato a favore dell'aviazione civile mediante fissazione di un prezzo politico per il carburante e la erogazione di finanziamenti a tasso agevolato.

Per quanto concerne le gestioni aeroportuali, a parte i commenti degli esperti, sono da distinguere tre principali filoni:

1) le gestioni degli aeroporti gestiti direttamente dallo Stato (direttore dell'aeroporto di Napoli, Palermo, Ronchi dei Legionari, Venezia, eccetera);

2) la gestione degli aeroporti privatizzati di Milano Malpensa e Milano Linate;

3) la gestione degli aeroporti romani concessa alla Società aeroporti di Roma, a prevalente partecipazione IRI.

I direttori degli aeroporti civili gestiti dallo Stato hanno generalmente sottolineato la insufficienza degli stanziamenti di bilancio per gli aeroporti, l'esiguità delle tariffe praticate, le remore all'azione amministrativa derivanti dalla legge di contabilità dello Stato che impone, per ogni spesa la quale superi le cinquantamila lire, di fare ricorso alla pubblica gara o alla licitazione privata. Gli stessi direttori hanno sottolineato la necessità per ogni aeroporto, anche quelli di modeste dimensioni, di mantenere in servizio apparecchiature e personale ragguagliati alle esigenze derivanti dalle punte massime del traffico, con la conseguenza di mantenere tali risorse inutilizzate, pur sopportandone il relativo costo, anche nei momenti in cui il traffico diminuisce sensibilmente.

Infine, circa la programmazione aeroportuale ed il numero degli aeroporti in Italia, è stato da più parti riconosciuto che il numero degli aeroporti è eccessivo; non sono però emerse indicazioni circa gli aeroporti da chiudere al traffico aereo civile anche se l'attenzione particolare è stata richiamata sulla regione Puglia, dove nel giro di poche centinaia di chilometri operano ben sei aeroporti.

Le gestioni aeroportuali di Milano Malpensa e di Milano Linate hanno più generalmente propugnato la esigenza di impostare in Italia una politica aeroportuale al livello esistente negli altri paesi più progrediti in materia di aviazione civile. Tale politica si sostanzia nella necessità di tener conto delle esigenze aeroportuali, che sono connesse anch'esse allo svolgimento di un pubblico servizio, come lo Stato tiene conto delle esigenze dei vettori aerei. Secondo le gestioni di Milano, l'attuale direzione generale dell'aviazione civile ha finora operato a senso unico proteggendo i vettori a danno degli aeroporti con il mortificare i livelli tariffari sia delle tasse di atterraggio che delle tariffe di *handling*.

Le tasse di atterraggio praticate in Italia sono infatti ferme ai livelli stabiliti dalla legge del 1956, e secondo le statistiche ICAO sono tra le più basse del mondo.

Le tariffe di *handling* sono essenzialmente un corrispettivo del servizio reso, soprattutto in termini di personale. L'aumento del costo del personale è all'origine della levitazione del costo dell'*handling*, le cui tariffe non sono più remunerative, con la conseguenza di gravare le gestioni milanesi di pesanti *deficit*. L'aumento delle tasse aeroportuali e delle tariffe di *handling*, quindi, s'impone, come sottolineato anche dal progetto di legge del 10 maggio 1973, n. 2112, presentato dai deputati Sangalli ed altri, con criterio di automatismo.

Le gestioni aeroportuali milanesi hanno presentato una cospicua documentazione intesa ad illustrare:

a) che l'Italia è uno degli ultimi paesi del mondo per quanto riguarda le tasse di atterraggio secondo le statistiche pubblicate dalla Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO);

b) l'assetto amministrativo aeroportuale esistente in Francia, sia per il sistema aeroportuale di Parigi, gestito da un ente pubblico (*Aéroport de Paris*), sia per gli aeroporti minori;

c) l'andamento dei bilanci della società SEA, dal quale si dimostra - ferma restando la consistenza del personale - l'incidenza dell'aumento dei relativi costi a seguito dell'aumento degli stipendi e dello scatto dei punti di contingenza. La stessa società ha insistito sul fatto che il *deficit* di bilancio non dipende da una diminuzione della produttività o da un errato impiego delle risorse, quanto piuttosto dall'aumento dei prezzi e del personale.

Il dibattito sulla gestione del sistema aeroportuale romano (Fiumicino, Ciampino), delegata ad una società il cui pacchetto azionario appartiene per la maggioranza al gruppo IRI, ha investito problemi sia economici sia operativi. Il presidente e l'amministratore delegato della società hanno sottolineato gli sforzi compiuti per adeguare e migliorare il sistema aeroportuale della capitale, che smista oltre il 60 per cento del traffico aereo nazionale, dopo il passaggio dalla gestione ASA (Assistenza servizi aerei), precedente concessionaria nell'aeroporto di Fiumicino, alla Società aeroporti di Roma in base alla legge 15 novembre 1973, n. 755. Tale legge, all'articolo 4, impone, tra l'altro, alla società di

assumere la gestione diretta di tutti i servizi aeroportuali in maniera unitaria ed organica.

Sulla base della legge n. 755, mediante convenzione del 1° luglio 1974, sono stati regolati i rapporti tra la società e l'amministrazione dello Stato. La convenzione ha comportato la revoca di tutte le precedenti concessioni all'interno dei due aeroporti di Fiumicino e di Ciampino. A detta dei dirigenti della SAR i problemi che si pongono alla Società aeroporti di Roma sono quelli del:

a) miglioramento del servizio reso al pubblico, che ha costituito la base della emanazione della nuova legge, essendo inconcepibile mantenere all'aeroporto di Fiumicino la situazione di *caos* che ha caratterizzato la sua gestione in questi ultimi anni;

b) assicurare la gestione economica dell'aeroporto mediante l'acquisizione di entrate che consentano, se non una completa autonomia di bilancio, quanto meno di ridurre al minimo la integrazione da parte dello Stato prevista dalla legge.

Il problema è connesso non soltanto all'aumento delle tasse aeroportuali ma al loro pagamento da parte di tutti gli utenti, compresi i concessionari di servizi aerei di linea (ALITALIA, ATI, ITAVIA) che precedentemente ne erano esonerati in base al noto decreto n. 48 del 1946.

L'ALITALIA ha ricorso avverso il pagamento delle tariffe aeroportuali, ottenendone la sospensione da parte del tribunale regionale amministrativo del Lazio;

c) assorbimento graduale di tutti i servizi aeroportuali, compresa l'assistenza di passeggeri, bagagli e merci, comprensivamente definita *handling*, anche mediante l'assunzione del personale delle compagnie straniere addetto a tali servizi all'interno dell'aeroporto di Fiumicino, compreso il servizio di *catering*. Anche contro tale provvedimento, l'ALITALIA ha ricorso al tribunale amministrativo del Lazio, ottenendo la sospensione nei suoi confronti dell'esclusiva dell'*handling* da parte della Società aeroporti di Roma;

d) la costruzione di una nuova aerostazione all'aeroporto di Fiumicino ed il potenziamento dell'aeroporto di Ciampino nel sistema aeroportuale romano.

Quanto al primo punto, che costituisce forse il problema di maggiore incidenza della nuova gestione, gli organi della società hanno riconosciuto l'esistenza di due

principali nodi da sciogliere e cioè la disponibilità di attrezzature ed impianti già ordinati all'industria, la cui consegna richiede tuttavia insopprimibili tempi tecnici, e le remore di carattere sindacale derivanti dai precedenti accordi collettivi stipulati dall'ASA. Tali accordi impediscono la ristrutturazione del personale con conseguenze negative sulla efficienza del servizio.

Quanto al secondo e terzo aspetto, la società ha confermato l'intendimento di assicurare una gestione economica ed organica, pur dovendosi sottomettere alle decisioni della magistratura.

Molto più vaghe sono state le dichiarazioni relative alla costruzione della nuova aerostazione e soprattutto al potenziamento di Ciampino, che si rivela essenziale sul piano tecnico ed operativo, quale aeroporto alternato nonché destinato all'attività dei voli non regolari.

Il dottor Teti, presidente dell'Aeroclub d'Italia, parlando a nome di tutta l'aviazione generale, ha sollecitato da parte del legislatore una maggiore attenzione per tale settore, potenziando l'attività didattica dell'Aeroclub mediante l'approvazione di un piano di 6 miliardi di lire ripartito in tre anni, al fine di consentire una formazione di piloti civili che sia autonoma dall'aeronautica militare.

Il dottor Teti ha anche sollecitato l'approvazione di una serie di altri provvedimenti riguardanti il nuovo statuto dell'Aeroclub, l'uso del carburante a prezzo agevolato, l'esenzione dal pagamento dell'IVA, il ridimensionamento degli aumenti previsti dal citato progetto di legge n. 2112 dell'onorevole Sangalli per quanto concerne l'aviazione generale.

Il dottor Rana, presidente del Registro aeronautico italiano, ha suggerito la concentrazione nel registro di tutte le funzioni di controllo relative ai soggetti, oggetti e materiali in materia di sicurezza.

La Confederazione italiana dirigenti industriali, nelle persone del dottor Bagna e dell'ingegner Incarnati, sollecitando il potenziamento dei compiti di programmazione e coordinamento, ha propugnato l'adeguamento delle tariffe aeroportuali agli attuali livelli dei costi, una più oculata programmazione edilizia aeroportuale, stimolando la funzione degli enti locali, una più attenta riconsiderazione dei poteri degli enti di gestione aeroportuale nei loro rapporti con i direttori dell'aeroporto, ai quali il codice

della navigazione conferisce latissima competenza in tutti gli aeroporti. In proposito è stata ricordata l'esperienza francese che, conferendo all'ente gestore la figura di ente di diritto pubblico, unifica le competenze ed elimina i conflitti. Infine, è stata sottolineata la necessità di intervenire sui servizi antincendio, sulla preparazione professionale aeronautica e la collaborazione internazionale.

La società AEROPA ha sottolineato, in un promemoria fatto pervenire dai suoi amministratori, le difficoltà e le remore poste dalla pubblica amministrazione all'esercizio della propria attività di volo a domanda. Secondo gli amministratori dell'AEROPA, tali intralci hanno impedito di rispettare il piano operativo della società, determinando il suo crollo anche dal punto di vista economico.

Le organizzazioni sindacali unitarie CGIL, CISL e UIL, sia a livello nazionale, sia a livello CIVILAVIA, e la CISNAL hanno tutte generalmente criticato il programma dell'ALITALIA, sottolineandone i rischi sui livelli occupazionali, specie per quanto concerne il personale di volo. A giudizio di tali organizzazioni, tale programma riduttivo non sarebbe stato necessario soprattutto se la compagnia avesse adeguatamente potenziato l'attività dei voli *charters* e del trasporto merci. Sempre a giudizio di tali organizzazioni, l'aumento del carburante non giustificerebbe la crisi della azienda, che andrebbe invece ricercata nel malgoverno e nella disorganizzazione.

Da più parti è stato richiesto il « fermo » della commissione incaricata dell'aggiornamento della normativa in materia aeronautica, nella quale le organizzazioni sindacali unitarie non sono rappresentate. È stata inoltre auspicata la conclusione di un contratto unico per tutti gli appartenenti alle categorie della gente dell'aria.

Sono state infine avanzate critiche particolari sul monopolio dell'ALITALIA, che privilegierebbe il volo di linea e sarebbe legata ad ambienti aeronautici e a funzionari statunitensi, che avrebbero indotto il vettore nazionale a propendere per l'acquisto di aeromobili americani invece di potenziare le costruzioni europee.

L'Associazione nazionale piloti aviazione civile - ANPAC - ha sottolineato le carenze esistenti soprattutto in materia di sicurezza della navigazione ed ha difeso l'autonomia della propria contrattazione collettiva, presentando anche alla Commissione elaborati

studi sia sulla situazione aeroportuale italiana, sia sul trasporto aereo in Italia. Anche l'ANPAC ha sottolineato l'urgenza di disporre al più presto di adeguati strumenti legislativi e regolamentari, eliminando le deficienze tecniche, organizzative ed amministrative.

Il generale Garetto, presidente dell'AVIALPI, ha illustrato l'attività della società, che non usa gli aeroporti, ma le aviosuperfici, collegando le città a fondo valle con i ghiacciai, i nevai ed i prati ad alta quota ed ha sollecitato il potenziamento dell'aeroporto di Bolzano, oltre a lamentare i ritardi di CIVILAVIA nel rilasciare le prescritte autorizzazioni.

Il dottor Magnoni, della FIAVET, ha sottolineato le connessioni tra il trasporto aereo ed il sistema aeroportuale con lo sviluppo turistico del paese.

L'ingegner Benaglio ha ricordato gli sforzi necessari per attrezzare l'aeroporto di Bergamo - Orio al Serio nel quadro dei nuovi orientamenti generali in materia di progettazione, costruzione ed equipaggiamento degli aeroporti.

Gli esperti, professori Rinaldi Baccelli, Bentivoglio, Lefebvre d'Ovidio, Ambrosini e Tempesta, per quanto concerne il quadro legislativo del settore hanno sottolineato l'urgenza della emanazione del nuovo regolamento applicativo del codice della navigazione. I primi tre oratori hanno altresì chiarito che il codice della navigazione del 1942, pur se abbinabile a specifici emendamenti, fu elaborato con criteri di ampia antiveggenza, che consentono di considerarlo ancor oggi un valido strumento legislativo.

Sono stati sottolineati i legami internazionali che l'aviazione presenta sia sul piano mondiale (nel quadro della organizzazione internazionale dell'aviazione civile cui l'Italia partecipa insieme ad altri 118 Stati, essendo anche paese membro del consiglio permanente tra i primi 10 Stati di maggiore importanza nel trasporto aereo), sia in seno alla Comunità economica europea.

Nel valutare i dati acquisiti nel corso dell'indagine conoscitiva, si rileva innanzitutto che esistono alcuni elementi sui quali si è delineato un consenso di carattere generale e che si individuano quali principali nodi da sciogliere per assicurare all'aviazione civile italiana una ordinata crescita, indipendentemente dagli aspetti contingenti dell'attuale crisi.

Primo fra tali nodi, per essere il problema preliminare ad una efficace azione di intervento dei pubblici poteri nel quadro della programmazione economica, è costituito dalla ristrutturazione dell'amministrazione dello Stato preposta all'aviazione civile.

Il problema di un appropriato assetto dell'amministrazione dell'aviazione civile si trascina dal dopoguerra. Ben nove progetti di legge furono presentati fino all'approvazione della legge 30 gennaio 1963, n. 141, che disponeva il trasferimento dell'allora direzione generale dell'aviazione civile dal Ministero della difesa a quello dei trasporti, pur lasciando, in base all'articolo 4, la responsabilità dell'assistenza al volo all'Ispettorato delle telecomunicazioni e dell'assistenza al volo del Ministero della difesa.

Tale trasferimento, invece di migliorare le cose, le ha sostanzialmente peggiorate. In effetti la direzione generale dell'aviazione civile ha dovuto assicurare con il suo magro organico tutte le funzioni che già venivano garantite dal Ministero della difesa, che le articolava su dieci direzioni generali e due ispettorati competenti per ciascuno degli aspetti logistici, tecnici ed operativi.

Mentre il Ministero della difesa utilizzava il regolamento degli enti aeronautici - notoriamente più snello perché basato sull'amministrazione militare - la direzione generale della aviazione civile è stata subito costretta a passare sotto le forche caudine della legge di contabilità di Stato. Mentre il Ministero della difesa, inoltre, assicurava contemporaneamente il controllo sulla gestione economica dell'esercizio ed operava la gestione dell'assistenza al volo, la direzione generale dell'aviazione civile è rimasta tributaria dell'ITAV per questo aspetto.

Ma il problema più grave che affligge la direzione generale presenta carattere qualitativo, oltreché quantitativo. La direzione generale dell'aviazione civile, tranne che per la gestione di alcuni aeroporti (tra i quali peraltro non sono da annoverarsi i principali scali nazionali di Roma, Milano, Torino, Genova e Venezia), non svolge, infatti, funzioni operative. L'esercizio del trasporto aereo è assicurato da società concessionarie, mentre il controllo di navigabilità degli aeromobili è svolto dal Registro aeronautico italiano.

Pertanto, i compiti essenziali della direzione generale dovrebbero essere quelli di programmazione e di controllo. Tali compiti, come avviene in numerose amministrazioni al-

l'estero, non richiedono una massa di personale esecutivo ma uno *staff* dirigenziale di alta qualità, che è sempre mancato presso la direzione generale dell'aviazione civile.

Il problema è particolarmente vero per il servizio trasporti, che è poi quello che, per i suoi compiti istituzionali, dovrebbe assicurare il controllo sui concessionari dei servizi di linea ed in particolare sulla società nazionale cosiddetta di bandiera.

Le gravi carenze qualitative del servizio trasporti (tranne alcuni funzionari, soprattutto delle giovani leve, di cui va riconosciuta la qualificazione e l'impegno) hanno condotto la direzione generale dell'aviazione civile a non poter esercitare quei compiti di stimolo, di controllo e di programmazione in materia di tariffe, di voli *charters*, di programmi poliennali, di acquisto di aeromobili, che per legge o per convenzione le erano riservati e che essa ha dimostrato di non essere in grado di svolgere.

Il direttore generale dell'aviazione civile ha preannunciato un progetto di legge di iniziativa del Governo per la ristrutturazione della direzione generale. Sui principi fondamentali del progetto dirò tra poco.

Una volta migliorata la direzione generale dell'aviazione civile, sarà più agevole provvedere a quei compiti di programmazione e di controllo che sono di competenza di tale organo.

Problema fondamentale in proposito è costituito dalla gestione degli aeroporti. È indubbio, a mio giudizio, che il regime aeroportuale oggi vigente in Italia presenta una notevole eterogeneità che rende più difficile il compito di coordinamento di competenza dell'organo di governo dell'aviazione civile. In effetti, accanto agli aeroporti gestiti direttamente dallo Stato, esistono aeroporti privatizzati che fanno capo a due principali categorie e cioè aeroporti gestiti da società a capitale diverso dallo Stato, come la SEA di Milano, ad esempio, ed aeroporti gestiti da società a capitale dello Stato, come la Società aeroporti di Roma.

Una semplificazione s'impone ed in proposito sono stati presentati al Parlamento due progetti di legge per la costituzione di una azienda degli aeroporti, la quale, tuttavia, comporterebbe lo sconvolgimento di situazioni decise anche recentemente dal Parlamento, per esempio per quanto concerne il sistema aeroportuale romano (legge 15 novembre 1973, n. 755).

D'altronde, secondo la documentazione acquisita dalla Commissione, la eterogeneità del regime aeroportuale non costituisce una caratteristica esclusiva del nostro paese. In Francia, come si apprende dal promemoria del 1971 del segretariato generale della aviazione civile, accanto agli aeroporti gestiti da enti pubblici, quali l'*Aéroport de Paris*, con capitale pubblico, bilanci approvati dal Governo ed organi formati da funzionari in parte governativi o scelti dal governo, operano una miriade di aeroporti regolati da singole convenzioni costituiti dalle camere di commercio e da consorzi locali. Non risulta che tale sistema abbia dato origine ad inconvenienti.

Negli Stati Uniti, soltanto due aeroporti, il *Kennedy* di New York e l'aeroporto di Washington sono gestiti dal potere federale. Tutti gli altri aeroporti sono invece retti da autorità locali.

Appare pertanto consigliabile proporre una soluzione intermedia tra la situazione attuale e la unificazione della gestione in un'unica azienda.

Sul piano della gestione, i più gravi inconvenienti sono stati lamentati per gli aeroporti gestiti direttamente dallo Stato, per le remore ad una pronta ed efficace azione amministrativa derivanti dalla catena dei pareri consultivi e dalle limitazioni della legge di contabilità di Stato.

Nel progetto di ristrutturazione della direzione generale della aviazione civile, allo studio da parte del Ministero dei trasporti, come è risultato dalla deposizione del direttore generale dell'aviazione civile nonché dal parere consultivo reso a suo tempo dal Consiglio superiore dell'aviazione civile, si propone la semplificazione di tali formalità.

D'altronde, un precedente specifico in materia si rinviene nella legge n. 825 del 1973, che prevede lo stanziamento di 220 miliardi per gli interventi urgenti negli aeroporti. Tale legge prevede la istituzione di uno speciale comitato il cui parere sostituisce tutti quelli richiesti dalle norme vigenti. A mio avviso, la Commissione dovrebbe approvare tale indirizzo e prenderne nota per il momento in cui sarà investita della discussione del disegno di legge.

Peraltro, tale semplificazione non dovrà comportare la introduzione di criteri arbitrari, quali quello della concentrazione dei pareri del Consiglio di amministrazione della direzione generale della aviazione civile, che diventerebbe organo controllante-controllato.

A parte la circostanza che il raffronto con l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e con l'Azienda delle poste non è pertinente, anche sul piano della opportunità non si ritiene di accrescere le prerogative ad un ente del quale da più parti si è lamentata la scarsa efficienza.

Pertanto, le due possibili alternative consistono:

a) nel concentrare tutti i pareri nel Consiglio superiore dell'aviazione civile e cioè lo specifico organo consultivo previsto dalla legge n. 141, sopprimendo sia il parere del Consiglio di Stato sia quello del Consiglio superiore dei lavori pubblici;

b) nel costituire un organo consultivo *ad hoc*, come quello previsto dalla legge numero 825.

A mio avviso, è preferibile la seconda soluzione: il Consiglio superiore della aviazione civile non è, infatti, un organo snello.

Lo stesso disegno di legge relativo alla ristrutturazione della direzione generale della aviazione civile, come ha dichiarato il generale Moci, prevede la istituzione di un comitato interministeriale per il volo. Dalle dichiarazioni del generale Canipari, d'altronde, la Commissione ha appreso che sono state adeguatamente potenziate le strutture e l'apparato dell'Ispettorato telecomunicazioni e dell'assistenza al volo, tali da garantire un idoneo servizio di assistenza. A mio avviso sarebbe pertanto opportuno che la Commissione raccomandasse la istituzione di un comitato interministeriale di coordinamento, al fine di garantire le esigenze dell'aviazione civile, al cui servizio l'ITAV compie oltre l'80 per cento della propria attività. Tale comitato interministeriale, inoltre, dovrebbe costituire il primo passo verso la integrazione del sistema di assistenza al volo nella organizzazione della aviazione civile.

Quando sarà completato il potenziamento delle strutture, saranno studiati i tempi e le modalità del passaggio dell'assistenza al volo dai militari ai civili.

Da più parti è stata rilevata la insufficienza degli stanziamenti per la rete aeroportuale ed i ritardi con i quali viene messa in esecuzione la legge n. 825 del 1973, nonché la inutile proliferazione degli scali, con evidente sperpero delle già scarse risorse disponibili.

Sarebbe opportuno che la Commissione trasporti invitasse innanzitutto il Governo ad adempiere fedelmente il dettato legislativo

previsto dalla legge n. 825, disponendo per gli stanziamenti nei tempi previsti.

Per quanto concerne la rete aeroportuale italiana, debbo constatare che il piano di 1.000 miliardi, che risulta essere stato inviato al CIPE fin dal giugno 1974, non è a conoscenza della Commissione e lamentare che, in occasione di una indagine conoscitiva parlamentare, indipendentemente dagli altri adempimenti di carattere costituzionale, il Parlamento non sia messo al corrente del piano nazionale degli aeroporti.

Pertanto, allo stato, la Commissione non potrebbe che esprimere principi di massima, prendendone nota per il momento in cui il piano le verrà necessariamente sottoposto per l'approvazione.

È infatti preliminarmente necessario conoscere non soltanto il criterio di ripartizione dei fondi ma il piano generale degli aeroporti. In mancanza di tale piano, la Commissione trasporti della Camera non sarà messa in condizione di provvedere agli stanziamenti di fondi.

In attesa di tale piano, inoltre, che deve anche definire il livello degli aeroporti (e cioè aeroporti intercontinentali, nazionali e di terzo livello) il Parlamento dovrebbe indicare le seguenti direttive di carattere generale:

1) è preferibile un ristretto numero di aeroporti perfettamente efficienti, piuttosto che un numero maggiore, che denuncia le attuali carenze;

2) gli aeroporti intercontinentali devono essere soltanto due, e cioè quelli di Roma e di Milano.

A differenza dell'Inghilterra e della Francia che posseggono un unico polo, rispettivamente, negli aeroporti di Londra e di Parigi, in Italia esistono due poli distinti a Roma e Milano, l'uno di carattere prevalentemente turistico e l'altro di carattere prevalentemente industriale;

3) gli aeroporti non possono essere istituiti ad una distanza minore di 100 chilometri, distanza che sul piano tecnico ed economico può essere più utilmente percorsa con i mezzi di superficie. Questo sarà un punto che solleverà una grande polemica, ma stabilire una distanza minore non è assolutamente possibile;

4) per il momento, in attesa dell'approvazione del piano generale degli aeroporti, deve essere sospesa l'apertura al traffico aereo civile di nuovi aeroporti;

5) dovrebbero essere potenziati gli aeroporti di terzo livello, anche per l'aviazione generale, stimolando al riguardo le autorità locali e gli *aeroclubs*, senza però che vi siano interventi finanziari da parte dello Stato.

La politica dell'aviazione civile in Italia, tuttavia, impone, oltre a provvedimenti che devono considerarsi di generale accettazione come quelli che precedono, anche precise scelte di fondo nei contrasti che si sono nettamente profilati tra gli operatori del settore e cioè le compagnie aeree concorrenti tra loro e le compagnie aeree ed i gestori aeroportuali.

La politica dell'esercizio del trasporto aereo in Italia, dalla fine della seconda guerra mondiale in poi, è stata caratterizzata da un indirizzo di concentrazione. Nel 1958, con la fusione dell'ALITALIA e della LAI, è stata realizzata la compagnia di bandiera ALITALIA la quale, con la concessione del 1963, ha avuto affidate le principali linee aeree nazionali.

Nel 1961 e nel 1963 sono sorte l'ITAVIA e l'ALISARDA. Quest'ultima esercisce un traffico di carattere chiaramente regionale, che non interferisce con quello dell'ALITALIA e dell'ATI.

L'ITAVIA, al contrario, è insorta contro la concentrazione delle principali linee aeree nelle mani dell'ALITALIA e dell'ATI e chiede che in sede di rinnovo della concessione ALITALIA, scaduta dal maggio 1974, si giunga ad un'equa ripartizione del mercato, aumentando l'influenza delle imprese a capitale privato ed ammettendo la concorrenza dei vettori sulla stessa linea, nonché estendendo la designazione ad operare su tratti internazionali anche ad imprese diverse dalla compagnia ALITALIA.

Al riguardo ritengo innanzitutto che debba essere nettamente distinto il problema del pluralismo delle compagnie aeree, ammissibile anche nel settore controllato dell'aviazione civile, permeato dalla caratteristica di servizio pubblico, dalla concorrenza sulle singole linee, che dovrebbe essere esclusa. Tale esclusione deriva da motivi di ordine sia giuridico sia pratico.

Sul piano giuridico è innegabile che la concessione di una linea aerea rientra nelle concessioni di pubblici servizi. Tali tipi di concessione comportano il trasferimento al privato di un diritto di pertinenza dello Stato che lo esercita in esclusiva. Pertanto, le concessioni di carattere traslativo presuppongono

di regola il monopolio da parte del concessionario del servizio concesso.

Detto principio deve essere confermato per i trasporti aerei anche alla luce dell'esperienza pratica risultante negli altri paesi.

A prescindere dai paesi ad economia socialista, dove esiste unicità di esercizio al livello nazionale e conseguentemente al livello delle singole linee, anche nei paesi ad economia liberista, tranne gli Stati Uniti d'America, che presentano peculiari caratteristiche di traffico, la normale pratica è quella di non affidare singole linee a più di un vettore.

I rari esempi adottati in contrario non intaccano l'orientamento di carattere generale, anche perché costituiscono effetto di esigenze specifiche che non si riscontrano finora in Italia. Egualmente, per la designazione delle compagnie nei servizi aerei internazionali, è da ritenere che essa vada riservata ad una sola compagnia come avviene nella maggior parte dei paesi del mondo.

Il discorso tuttavia muta quando si tratta di una equa ripartizione delle linee nella rete interna. Se si sceglie l'indirizzo del pluralismo delle compagnie aeree diviene poi illogico negare a tutte le compagnie una certa sfera di influenza. Si tratta allora di precisare tale sfera operando una chiara ripartizione di compiti che assicuri l'economia della gestione e la possibilità di sopravvivenza di ciascuna di esse. All'uopo si potrebbe ipotizzare la possibilità di ripartire le linee, assicurando a ciascuna compagnia un certo coefficiente di traffico massimale (salvaguardando tuttavia l'esigenza della omogeneità di rete di ciascuna di esse) o assicurando alle compagnie private un certo tipo di trasporto regionale (a condizione tuttavia che il traffico che ne deriva sia sufficiente ad assicurare la economia della gestione).

Nessun effetto ai fini della scelta può tuttavia provocare la proposta di corresponsione di *royalties*. Il pubblico servizio viene dato in concessione per una migliore tutela dell'interesse pubblico e non per l'acquisizione di un'entrata all'erario, come invece si verifica per le concessioni di carattere demaniale. Le risorse economiche vanno quindi impiegate per il miglioramento del servizio nell'interesse del pubblico e non a scopi impressionistici destinati tuttavia ad insidiare l'intero sistema dei pubblici servizi in Italia.

Il secondo problema che ha suscitato un vivace confronto nel corso dell'indagine parlamentare è quello dei rapporti tra compagnie

aeree e gestioni aeroportuali. Il problema è certamente meno acuto per gli aeroporti ancora oggi gestiti direttamente dallo Stato, dove i vettori esercenti i servizi aerei di linea godono ancora dell'esenzione dal pagamento dei diritti aeroportuali in base al decreto n. 88 ed hanno ancora la facoltà di gestire direttamente i servizi di assistenza ai passeggeri, bagagli e merci (*handling*). Si tratta tuttavia di meno del 20 per cento del traffico aereo nazionale.

La maggior parte del traffico aereo è invece gestito in Italia dal sistema aeroportuale romano (Fiumicino e Ciampino) e milanese (Malpensa e Linate), con un sistema di gestione di carattere diverso da quello dello Stato, che non consente né l'esenzione dal pagamento delle tariffe né il diritto di svolgervi l'assistenza in proprio.

In questo quadro si verificano, poi, situazioni abbastanza gravi. Veramente singolare è il caso dell'aeroporto di Fiumicino, dove l'aerostazione internazionale è gestita dalla SAR - Società aeroporti romani (una società a partecipazione statale, costituita con legge del Parlamento unicamente al fine di prendere in gestione gli aeroporti di Fiumicino e di Ciampino), mentre quella nazionale è gestita in proprio dall'ALITALIA e la SAR non vi ha alcun potere! Ma allora, a che scopo facciamo le leggi? Noi volevamo una unicità di gestione per tutti gli aeroporti romani.

Occorre pertanto affrontare anche il problema della gestione di tutti i servizi - compresi quelli di bar, ristorante, eccetera - che dovrebbero essere affidati alla Società aeroporti romani e non all'ALITALIA.

PRESIDENTE. Problemi giganteschi nascono per quanto riguarda i voli notturni, dato che ad una certa ora è tutto chiuso: bar, ristorante, edicole, eccetera. Da chi dipendono tutti questi servizi?

MASCIADRI, Relatore. Dipende tutto dall'ALITALIA: dal ristorante alla più piccola rivendita, è ancora tutto gestito dall'ALITALIA. Toccherebbe dunque a quest'ultima provvedere a tenere aperti almeno alcuni esercizi fino all'arrivo dell'ultimo aereo, ma è come parlare al vento: si ha una situazione di disordine da cui bisogna assolutamente uscire.

Alcuni giorni addietro mi sono recato all'aeroporto internazionale assieme al dottor Postiglione, amministratore delegato della Società aeroporti di Roma, e questi mi ha confermato che tutto è ancora gestito dall'ALI-

TALIA, la figlia prediletta dell'IRI, nonostante sia stata stabilita la decadenza di tali concessioni.

I gestori di tali aeroporti, oltre all'esercizio di queste prerogative, insistono per un sostanziale aumento delle tariffe aeroportuali, poiché gli attuali livelli, che sarebbero tra i più bassi del mondo, non consentirebbero la copertura del costo dei servizi.

Preliminare alle scelte che il Parlamento è chiamato a compiere sul problema, è la considerazione che il servizio aeroportuale costituisce un pubblico servizio, come quello dovuto dalle compagnie aeree.

L'aviazione civile è composta dai vettori aerei e dagli aeroporti, che devono operare in un sistema di complementarietà e non di lotta. In verità non risulta che la direzione generale dell'aviazione civile abbia svolto finora quell'opera di coordinamento tra i due settori tale da creare un clima di reciproca comprensione, essendosi essa limitata ad approvare con ritardo alcune delle tariffe di *handling* proposte dalle gestioni aeroportuali, senza alcuna preventiva indagine di mercato o mediazione degli opposti interessi.

Ciò premesso, per quanto concerne i principali aspetti di cui si discute, si osserva quanto segue:

1) il livello delle attuali tariffe aeroportuali praticate in Italia è indubbiamente tra i più bassi del mondo; non v'è dubbio che l'onere derivante dalle tariffe aeroportuali non può essere considerato separatamente da quello derivante dalle tariffe di *handling*. Tuttavia, anche in tale contesto, le tariffe di atterraggio meritano di essere adeguatamente elevate, pur tenendo conto del livello dei servizi prestati dai gestori, che non sempre raggiunge lo *standard* degli altri aeroporti.

Invito pertanto la Commissione a prendere nota di tale principio nel momento in cui si dovrà discutere il progetto di legge n. 2112.

D'altronde, su tale esigenza si è dichiarato d'accordo lo stesso presidente dell'IRI, professor Petrilli. Deve essere invece disattesa la proposta di aumento automatico delle tariffe in relazione all'aumento ISTAT. Tale proposta, infatti, non tiene conto del fatto che gli oneri connessi alla utilizzazione dei pubblici servizi rientrano nella manovra del Governo e del Parlamento, oltre agli evidenti dubbi di costituzionalità che essa suscita;

2) l'esenzione dal pagamento delle tasse aeroportuali non può essere invocata negli ae-

roporti a gestione diversa da quella dello Stato. L'uso gratuito degli aeroporti, in base alla legge interpretativa del 1970, è tassativamente limitato a quegli scali in cui lo Stato mantiene la gestione diretta, con esenzione quindi di quegli aeroporti la cui gestione è assicurata da enti pubblici o privati diversi dallo Stato come già avviene negli aeroporti di Milano, Torino, Genova e Venezia. Non v'è dubbio che tra tali aeroporti rientrino anche quelli di Roma-Ciampino e Roma-Fiumicino, gestiti da una società per azioni a prevalente partecipazione dell'IRI.

D'altronde, lo stesso dottor Nordio, amministratore delegato dell'ALITALIA, ha dichiarato che le attuali procedure giudiziarie intentate contro la Società aeroporti di Roma, intese a sospendere il pagamento delle tasse aeroportuali, non costituivano altro che un espediente per ritardare, nell'attuale crisi, la corresponsione alla società di quanto dovuto.

I livelli tariffari dovranno tuttavia tener conto sia del costo del servizio reso sia della capacità contributiva degli utenti; sia, infine, della programmazione economica del Governo.

Se non è concepibile che le tariffe non siano remunerative dei costi, ciò comportando il dissesto degli enti gestori, non è egualmente ammissibile che un massiccio incremento tariffario comporti lo strangolamento dell'esercizio del trasporto aereo. Trattandosi ambedue di pubblici servizi deve intervenire, a questo punto, la programmazione economica dello Stato con una opportuna politica di interventi finanziari, dosando gli interventi stessi a beneficio del trasporto aereo o degli aeroporti o di entrambi.

Il legislatore ordinario ha già praticamente esteso, con la legge n. 755 e con la legge n. 822, l'intervento dello Stato a favore degli aeroporti; inoltre, sia pure con strumenti imperfetti, già esiste la possibilità di erogare sovvenzioni a favore delle compagnie aeree esercenti servizi regolari di linea. Nel prendere nota di tale indirizzo, occorrerebbe riaffermare tuttavia la necessità che lo Stato, ed in particolare il Parlamento, ad una oculata politica di intervento accompagni un penetrante controllo sui risultati e sui metodi di gestione;

3) circa l'assistenza ai passeggeri, bagagli e merci, si fronteggiano le posizioni opposte dei vettori aerei, che pretendono di poter scegliere tra la possibilità di utilizzare i servizi del gestore dell'aeroporto o quella di provvedere direttamente alla propria assisten-

za e quella degli aeroporti a gestione diversa da quella dello Stato, che pretendono di svolgere il servizio di assistenza in regime di esclusiva.

Il problema, infatti, non si è finora posto per gli aeroporti gestiti dallo Stato, dove i vettori aerei sono normalmente ammessi a svolgere direttamente il proprio *handling*, anche per disposizione del disciplinare di concessione (per l'ALITALIA, vedi l'articolo 82 della convenzione scaduta).

Per gli aeroporti milanesi (Milano-Malpensa e Milano-Linate) una concatenata serie di decisioni del tribunale di Roma (25 luglio 1964), della corte di appello di Roma (24 luglio 1965) e della Corte di cassazione (6 dicembre 1966) ha sancito senza ombra di equivoci l'esclusiva da parte della gestione aeroportuale a svolgere il servizio di assistenza ai passeggeri, bagagli e merci.

Per gli aeroporti romani (Fiumicino e Ciampino) l'articolo 4 della legge n. 755 stabilisce esplicitamente che la società deve assicurare direttamente l'esercizio dei servizi aeroportuali.

Avverso il provvedimento che comportava il passaggio dei servizi di assistenza delle compagnie di navigazione aerea alla Società aeroporti di Roma che gestisce i due aeroporti, l'ALITALIA ha proposto ricorso al competente organo di giustizia amministrativa, adducendo che l'assistenza aeroportuale non costituirebbe un servizio secondo il significato da attribuirsi all'articolo 4 della legge ed ha ottenuto la sospensione del provvedimento amministrativo impugnato.

Il passaggio dell'*handling* per le compagnie straniere sta avvenendo invece gradualmente.

Preoccupazioni, inoltre, sono state espresse sia dal vettore nazionale di bandiera sia dalle compagnie straniere per le disfunzioni dell'aeroporto a distanza di oltre un anno dalla assunzione della gestione da parte della società con partecipazione IRI. Gli amministratori della società, come già riferito, hanno attribuito tali inconvenienti alla conflittualità permanente derivante dai precedenti accordi sindacali sottoscritti dall'ASA, nonché al tempo necessario per ottenere dall'industria le nuove attrezzature e gli impianti.

La Commissione trasporti della Camera è quindi chiamata ad indicare un indirizzo che in materia contemperisca gli opposti interessi degli operatori economici e soprat-

tutto protegga quelli del pubblico, che è la prima incolpevole vittima della situazione, con effetti altamente pregiudizievoli anche sul piano turistico.

Al riguardo si rileva che:

1) la concentrazione dei servizi di assistenza aeroportuale da parte del gestore dell'aeroporto costituisce una esigenza tecnico-operativa intesa ad organizzare il servizio secondo un piano di organicità e a diminuire sensibilmente il costo. Le compagnie aeree, normalmente, rinunciano a gestire direttamente i servizi perché il loro esercizio diviene antieconomico;

2) è vero che, sul piano internazionale, una recente raccomandazione del consiglio dell'OACI in materia di facilitazioni aeronautiche (Annesso IX) esorta gli Stati a permettere ai vettori di provvedere direttamente ai propri servizi di scalo; per altro, la recente XXI assemblea dell'organizzazione ha invitato il consiglio a rivedere tale raccomandazione, assicurando le opportune consultazioni tra i vettori ed i gestori aeroportuali. Inoltre, tale raccomandazione non è vincolante per gli Stati, i quali, tra l'altro, possono sempre derogare agli Annessi dandone avviso al consiglio dell'ICAO a norma dell'articolo 38 della convenzione di Chicago;

3) nel nostro diritto interno è stata affermata la prerogativa degli aeroporti di svolgere in esclusiva i servizi di assistenza aeroportuale. Tale prerogativa riguarda tutti gli aeroporti, anche se lo Stato, in quelli direttamente gestiti dall'amministrazione, consente ai vettori di provvedervi direttamente;

4) appare tuttavia necessario definire imperativamente le prestazioni che costituiscono oggetto dell'assistenza aeroportuale, suscettibili di esclusiva da parte dei gestori dell'aeroporto e di non esclusiva pertinenza delle compagnie aeree.

La più grande confusione regna in proposito, poiché differiscono sostanzialmente le pratiche seguite dai vari aeroporti. Occorre stabilire regole precise che tutelino i vettori, nel senso di consentire loro quelle operazioni che investono la loro responsabilità diretta nei confronti del pubblico e soprattutto possono comportare conseguenze sul piano della concorrenza. In simili condizioni, la definizione delle rispettive sfere di competenza non può essere stabilita unilateralmente dai vettori o dai gestori dell'aeroporto, ma costituisce prerogativa dei pubblici poteri.

Occorrerebbe quindi raccomandare che l'amministrazione, come già fece nell'aeroporto di Fiumicino con circolare del 1969, stabilisca d'imperio quali sono le prestazioni che costituiscono oggetto dell'assistenza aeroportuale nei singoli aeroporti aperti al traffico aereo civile, trattandosi di risolvere un problema di attribuzioni tra concessionari;

5) anche se non appare legittimo il tentativo dei vettori aerei di sottrarsi in Italia alle prerogative dei gestori aeroportuali (in particolare nell'aeroporto di Fiumicino, poiché in base ai principi generali sembra evidente che l'aeroporto abbia diritto di riservarsi l'esclusiva dell'*handling*) lo Stato deve seriamente intervenire affinché non solo siano stabilite eque tariffe, ma anche che il servizio sia effettivamente prestato in maniera soddisfacente nell'interesse delle compagnie aeree e del pubblico.

Per quanto concerne la gestione dell'infrastruttura aeroportuale romana, si deve ritenere che:

a) l'ALITALIA non possa gestire l'aerostazione per i voli nazionali, rientrando tale gestione nella competenza della Società aeroporti romani. Gli investimenti compiuti dall'ALITALIA, che a proprie spese ha provveduto alla costruzione dell'aerostazione sostituendosi allo Stato, dovranno essere valutati al fine di un equo indennizzo;

b) sia di competenza della Società aeroporti la gestione dei ristoranti, mense e bar all'interno della zona demaniale aeroportuale, in quanto compito delle compagnie aeree è quello di fornire solo il servizio di trasporto.

PRESIDENTE. Nella lettera b), se non ho capito male, sono compresi i servizi di telefono, bar, ristorante, mensa e trasporto a mezzo autobus?

MASCIADRI, *Relatore*. È così, anche se tali servizi non sono ancora ben definiti riguardo alla competenza. È necessario che la direzione generale dell'aviazione civile provveda al più presto con circolare a definire queste competenze. In particolare, con una circolare del 1969 si è stabilito che questo tipo di servizio sia di competenza del concessionario, mentre i servizi di minore importanza siano di competenza di altre società. A mio giudizio, tutti i servizi dovrebbero essere gestiti dalla Società aeroporti romani.

c) l'aeroporto di Ciampino vada adeguatamente potenziato sia come scalo alternativo rispetto a Fiumicino sia per l'attività dei voli regolari e dei voli *charters* cui tale aeroporto è destinato in maniera precipua;

d) la costruzione della terza aerostazione nell'aeroporto di Fiumicino vada congruamente rinviata nel tempo, tenuto conto anche dell'attuale congiuntura sfavorevole. Occorre invece potenziare adeguatamente l'*Air terminal* esistente presso la stazione Termini, per consentire di decongestionare il traffico presso l'aeroporto. A tal fine occorre consentire, come nei principali scali europei, il *check-in* presso l'*Air terminal*, evitando che l'operazione debba essere compiuta in aeroporto;

e) occorre poi assicurare un rapido collegamento tramite rotaia tra l'*Air terminal* e l'aeroporto di Fiumicino. Al riguardo si ritiene indispensabile che vengano affrettati i tempi per assicurare tale sistema di collegamento, la cui mancanza determina gravi ed ormai intollerabili disfunzioni.

Passando ora all'esame dell'aspetto più squisitamente gestionale della compagnia di bandiera ALITALIA, il cui presente *deficit*, prevedibile anche nell'imminente futuro, ha sollecitato la presente indagine conoscitiva, appare evidente dagli elementi acquisiti che la crisi dipende da fenomeni di carattere mondiale che investono tutta l'industria del trasporto aereo e che la compagnia ALITALIA non poteva certo modificare.

A parte il problema dell'aumento abnorme del prezzo del carburante, che ha costituito l'elemento scatenante della crisi (la diminuzione delle fonti di energia, che era fenomeno ampiamente prevedibile sul piano mondiale, non ha formato oggetto nemmeno di previsione nella programmazione economica quinquennale), non vi è dubbio che la crisi covasse da tempo per l'evidente squilibrio tra la capacità offerta e quella utilizzata e, quindi, per il rapporto negativo tra costi e ricavi.

È verosimile che la crisi sia stata determinata dalla introduzione degli aerei a grandi capacità e quindi dall'errata pianificazione compiuta dall'industria del trasporto aereo; tuttavia non appare realistico ritenere — per ragioni derivanti soprattutto dal confronto dei nuovi tipi di aerei — che, una volta assunta la decisione di costruire i *Jumbo* (*Boeing 747* e *DC-10*), pur deli-

la spirale inflazionistica dei costi (specialmente di quello connesso all'uso dell'infrastruttura ed al personale), non potesse facilmente prevedersi la generale congiuntura negativa connessa all'economia dei paesi occidentali. Tale congiuntura negativa è direttamente connessa all'aggravarsi delle tensioni internazionali ed alla crisi del dollaro, che hanno inciso negativamente sul turismo, il quale costituisce quasi il 90 per cento del coefficiente del traffico aereo mondiale.

Piuttosto vi è da chiedersi se non sia esente da specifici rilievi la posizione che l'ALITALIA ha assunto in tale contesto sul piano della politica tariffaria. Come è stato ricordato dagli amministratori dell'ALITALIA, l'industria del trasporto aereo ha cercato di reagire al fenomeno dell'*over capacity* mediante l'introduzione di tariffe differenziate, che hanno avuto come risultato quello di aggravare il fenomeno dello squilibrio tra costi e ricavi. Al riguardo, tuttavia, è da ricordare che fu proprio l'ALITALIA, nel settembre del 1969, denunciando l'accordo IATA sul nord Atlantico per proporre una tariffa notevolmente inferiore, a dare inizio a quel certo tipo di politica che ha aggravato, invece che correggere, il fenomeno. Un simile rilievo, tuttavia, non può essere mosso all'attuale dirigenza, che ha sollecitato a più riprese sul piano internazionale, in sede IATA, un adeguamento delle tariffe ai nuovi livelli dei costi.

È quindi legittima la domanda di intervento, sia pure temporaneo, dello Stato a favore degli esercenti nazionali del trasporto aereo; e comunque esso si rende indispensabile per evitare lo smantellamento di una struttura essenziale ai fini economici e politici del paese. Tale intervento può articolarsi sui seguenti principi:

a) erogazione di una sovvenzione *una tantum*, oppure con criteri temporali o riferiti alle linee o, ancor meglio, con la concessione di mutui a tasso agevolato mediante estensione al settore aeronautico della attività della sezione autonoma di credito navale dell'Istituto mobiliare italiano;

b) misure per consentire l'uso del carburante a prezzo agevolato;

c) assunzione a carico dello Stato, sul piano assicurativo, di rischi della navigazione aerea derivanti da episodi di guerra, cattura illecita e pirateria aerea. Non è infatti immaginabile che lo Stato, nell'attuale fase dei servizi pubblici ferroviari, terrestri e marittimi continui a considerare il

trasporto aereo come un problema puramente commerciale, destinato a sparire ove non riesca a sostenersi con mezzi propri. Tale tendenza, nell'attuale congiuntura sfavorevole che ha investito l'esercizio del trasporto aereo sul piano mondiale, non è d'altronde esclusiva del nostro paese. In sede IATA le principali compagnie aeree mondiali hanno infatti sollecitato dai rispettivi governi un intervento che consenta loro di superare la congiuntura.

Anche in sede ICAO, nel corso della recente XXI assemblea, è stata da più parti richiamata l'attenzione sulla necessità di interventi organici dei governi per sostenere l'aviazione civile. Iniziative, come quella intesa a garantire da parte dello Stato interventi assicurativi per i rischi di guerra e di pirateria aerea, sono state già da tempo adottate negli Stati Uniti ed in Francia, mentre in Italia l'*iter* burocratico iniziato alla fine del 1971 non ha ancora condotto alla presentazione del relativo disegno di legge alle Camere.

In conclusione, l'intervento dello Stato nel settore dell'aviazione civile si profila in maniera massiccia anche in quei paesi che presentano una struttura giuridica ed amministrativa diversa dalla nostra, ed che comprova che ovunque si va facendo strada la consapevolezza che l'aviazione civile va adeguatamente protetta nel quadro dei pubblici servizi.

Ma è questo il vero punto nodale del problema gestionale del trasporto aereo e della intera indagine conoscitiva disposta dalla Commissione. Il vero problema non è quello di erogare decine di miliardi alla aviazione civile, ed in particolare alle compagnie aeree, allineando a questo settore la politica già da tempo adottata in tutti gli altri rami dei trasporti, ma di assicurare il funzionamento della cinghia di trasmissione tra l'aspetto commerciale della gestione e quello pubblico del servizio. In parole più semplici, il coordinamento tra la programmazione pubblica - che finora non è esistita e bisogna quindi creare - e la programmazione aziendale.

Giustamente l'ALITALIA si rammarica che, a distanza di oltre un anno dalla sua scadenza, non sia stata ancora rinnovata la concessione dei servizi di linea a suo tempo sottoscritta, nel 1963, e scaduta nel maggio dell'anno scorso. Tale mancato rinnovo crea un clima di incertezza e di aspettative che non giovano certo all'esercizio. Ma non è del pari concepibile, come pure è avve-

nuto nell'autunno dello scorso anno, che interi servizi vengano soppressi, con la chiusura anche dei relativi scali, senza il preventivo accordo con l'amministrazione pubblica concedente, in violazione anche di quanto stabilito nel disciplinare di convenzione.

In tale disciplinare - che ho voluto esaminare - è infatti stabilito che, nel caso in cui l'ALITALIA volesse sopprimere alcuni scali, dovrebbe interpellare la direzione generale dell'aviazione civile. Noi ci siamo trovati invece di fronte alla soppressione di ben 16 scali, alla vendita e all'acquisto di aerei senza che il Governo né tanto meno il Parlamento ne fossero informati. Questo è molto grave. Al di là di altre considerazioni politiche, è stato rotto un certo equilibrio, è stato disatteso il disciplinare di convenzione. In questo modo la politica aerea viene formulata e portata avanti dalla compagnia di bandiera, non dal ministero. A parte il pomposo appellativo di « compagnia di bandiera », per ragioni politiche alcune linee possono ben essere mantenute o sopprese, ma questo non deve rientrare nella politica gestionale dell'ALITALIA. Questa è una reprimenda che dobbiamo rivolgere alla compagnia di bandiera.

Si è pertanto consapevoli che, tenuto conto dell'attuale congiuntura e dei mezzi finanziari a disposizione, un ridimensionamento dell'attività di volo appariva necessario. Tuttavia non è ammissibile che tutto ciò avvenga in maniera unilaterale. Si ritiene, quindi, indispensabile che l'ALITALIA presenti al più presto i programmi di sviluppo poliennale che diano l'esatta nozione di quello che la compagnia è in grado ed intende svolgere nel prossimo futuro, anche al fine di porre gli organi competenti in condizione di assumere decisioni in materia di programmazione generale, per quanto concerne i trasporti in genere ed il trasporto aereo in particolare, e di ripartizione dei compiti tra le compagnie esercenti. Senza tale programmazione, non si giustificerebbe alcun intervento dello Stato.

Se l'ALITALIA, come è indubbio, deve costituire lo strumento politico del Governo per il perseguimento dei fini generali in materia di trasporto aereo, occorre infatti una chiara definizione di tali fini in un piano tecnico operativo della compagnia che s'inquadri nelle scelte politiche del Parlamento e del Governo.

Il dottor Nordio e il professor Petrilli hanno richiesto la concessione di un mutuo

agevolato di duecento miliardi di lire da parte dello Stato. Al riguardo sembra che intanto verrà prossimamente presentato un disegno di legge per un mutuo agevolato di quaranta miliardi di lire. A mio avviso, però, ripeto, senza una programmazione non si giustificerebbe alcun intervento dello Stato: non possiamo dare né duecento, né quaranta miliardi di mutuo agevolato, senza sapere esattamente che cosa ne farà la ALITALIA. Senza discutere questa programmazione, il Parlamento non può dare né contributi, né mutui agevolati.

PRESIDENTE. Prima di concedere miliardi, bisogna valutare il problema del servizio, che è assolutamente carente ed inefficiente - gravato da ritardi enormi e non preannunciati - che l'ALITALIA offre ai cittadini che pagano il biglietto e che spesso si trovano isolati e sperduti, con il bagaglio in mano, a 30 chilometri dalla città più vicina. Noi dobbiamo trovare il modo di non dare una lira se non sarà garantito ai cittadini un servizio accettabile.

Certo, bisogna tener conto del diritto di sciopero, però non bisogna dimenticare i diritti dei cittadini, che già in qualità di contribuenti versano decine di miliardi per un servizio disastroso. D'altra parte, non si può fare un paragone con il trasporto ferroviario, perché qui vi è un sindacato responsabile, il quale non manipola il trasporto a seconda delle giornate, attuando scioperi improvvisi.

Bisognerà trovare il sistema di evitare il ripetersi di simili disastrosi inconvenienti, soprattutto non stanziando alla cieca centinaia di miliardi di lire.

MASCIADRI, Relatore. Un mezzo potrebbe essere appunto quello di non concedere sovvenzioni, in mancanza di una seria programmazione.

Stavo dunque dicendo che in tale contesto il Parlamento intende conoscere anzitutto quali linee aeree la compagnia ALITALIA - e le sue consociate - intende adottare in concessione ed effettivamente esercitare secondo un ragionevole programma di sviluppo aziendale.

Pur senza giungere a conclusioni rigide, nel senso che la linea aerea, una volta concessa, debba essere immediatamente esercitata (conclusione, tuttavia, conseguente ad una corretta interpretazione degli obblighi del concessionario nel quadro dei pubblici

servizi), e pur ammettendo che l'esercizio progressivo delle linee ben si inquadri nelle esigenze di rete aziendale, non è concepibile che una linea aerea concessa rimanga indefinitivamente nel « portafoglio » dell'azienda. Questo, naturalmente, non vuole significare che tutte le linee debbono essere attive. Quando, per ragioni sociali, si ritiene opportuno mantenere in piedi una linea deficitaria o, per le stesse ragioni, si ritiene di mantenere le tariffe a livelli tali da assicurare adeguata protezione alle classi meno abbienti, lo Stato si riserva di intervenire con una adeguata politica di sovvenzioni. In proposito è da rilevare, tuttavia, che lo strumento regolamentare che disciplina la erogazione di sovvenzioni, e cioè il decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1973, n. 65, applicativo della legge 31 gennaio 1926, n. 753, concepisce le sovvenzioni quale mero ripianamento del bilancio della linea deficitaria. Al riguardo si suggerisce di correggere tale strumento per impedire che la richiesta di linee deficitarie altro non mascheri che il tentativo di acquisire una sovvenzione da parte dello Stato, incoraggiando la speculazione connessa alla richiesta delle linee e dando un premio alla inefficienza aziendale. La formula di erogazione delle sovvenzioni deve infatti avere un carattere incentivante per la linea o le linee, e quindi deve tener conto sia della frequentazione della linea, sia della capacità di organizzazione aziendale.

In secondo luogo il Parlamento intende conoscere quali sono le misure concrete che l'ALITALIA intende assumere in materia di traffico *charter* e di trasporto delle merci. Si è consapevoli degli ostacoli che sono stati frapposti in materia sulla base di argomentazioni tendenti a dimostrare che il volo *charter* a medio raggio non sarebbe redditizio, che le imprese « caratteristiche » hanno subito recentemente pesanti *deficit*, che non sempre il servizio *charter* porta turismo, che il trasporto merci e quello passeggeri richiedono l'impiego di macchine che non sempre consentono il pieno utilizzo delle possibilità disponibili. Purtuttavia, per quanto concerne l'esercizio dei voli *charters*, si ha ragione di ritenere che ad esso sia in gran parte legato lo sviluppo turistico del nostro paese, già messo a dura prova dalle carenze esistenti anche in questo settore nonché dalla agguerrita concorrenza degli altri paesi rivieraschi del Mediterraneo.

Trattasi della tutela di un interesse che certamente concorre ai fini generali dello Stato e di cui Parlamento e Governo devono tener conto. Pertanto occorre che l'ALITALIA si attrezzi per contendere il mercato alla concorrenza straniera, perché non potrebbe ulteriormente e colpevolmente l'amministrazione continuare a bloccare il traffico *charter* (che potrebbe, in parte, essere affidato anche ad altre compagnie nazionali) solo perché l'ALITALIA non è in grado di assicurarsene una adeguata « fetta » o perché si illude che i passeggeri si decideranno ad acquistare il biglietto di una compagnia aerea di linea. Naturalmente, quel traffico *charter* che in realtà maschera traffico regolare di linea, gettato scorrettamente sul mercato in violazione degli impegni internazionali, deve essere impedito. Anche per quanto concerne le merci, l'immagine dell'industria presenta un significativo aumento di questo tipo di trasporto e quindi, malgrado le dichiarate limitazioni, occorre che l'ALITALIA si attrezzi per non perdere la propria porzione di mercato.

In terzo luogo occorre che il Parlamento sia posto in grado di conoscere quali sono le misure concrete che l'ALITALIA intende assumere sul piano internazionale con le compagnie consorelle, per una più adeguata utilizzazione della capacità, per l'interscambio della flotta anche mediante contratti di *leasing*, la sua utilizzazione, la sua assicurazione e la sua manutenzione.

Non vi è dubbio che si tratti di misure di primaria importanza, imposte dalla crisi, che debbono essere incoraggiate, ma anche controllate dai pubblici poteri.

Infine, si prende atto dell'impegno assunto dagli amministratori dell'ALITALIA di compiere ogni sforzo per migliorare i servizi nell'interesse del pubblico e per far fronte alla concorrenza, per eliminare le sacche di inefficienza aziendale, per combattere i disservizi e gli sperperi e per attuare una semplificazione della disciplina contenuta nei contratti collettivi di lavoro, che oggi sono in numero eccessivo.

Un cenno particolare merita l'aviazione generale, nel suo significato più largo ad essa attribuito dal presidente dell'Aeroclub d'Italia.

Il fenomeno va incoraggiato nel nostro paese, come già avviene all'estero, nell'interesse del turismo, della formazione dei piloti, dello sport aeronautico e della politica degli insediamenti, anche mediante una opportuna politica di coordinamento svolta

dall'Aeroclub d'Italia. Vanno pertanto rapidamente approvate, tra le altre, le seguenti misure che non comportano un onere diretto per lo Stato:

nuovo regolamento sullo stato giuridico ed economico del personale dell'ente;

nuovo statuto;

riconoscimento dell'Aeroclub come ente di pubblica utilità;

riduzione degli spazi aerei vietati;

consentire l'atterraggio su aeroporti militari in cui non vi sono segreti da tutelare;

depennare i diciannove aeroporti contenuti nell'elenco dei beni demaniali da dismettere;

approvazione del disegno di legge numero 1851-B, già a suo tempo approvato dalla Commissione trasporti della Camera dei deputati e modificato dalla VIII Commissione permanente del Senato e che prevede la riduzione dei canoni demaniali per i manufatti affidati alle scuole di pilotaggio.

Vanno inoltre tenuti presenti gli interessi dell'aviazione generale in materia di aumento delle tariffe aeroportuali e di esenzione dal pagamento delle tasse sui carburanti e della imposta IVA.

Si raccomanda l'adozione, in questa materia, della massima cautela per non scoraggiare la nostra industria delle costruzioni di aerei leggeri, altamente competitivi rispetto alla concorrenza straniera. A sostegno di tale industria, inoltre, si raccomanda l'adozione di uno o due tipi di aereo leggero da parte degli *aereoclubs*. Infine, va incoraggiato l'impiego dell'aviazione generale nell'agricoltura e nella difesa della natura, anche ai fini della prevenzione e dello spegnimento degli incendi boschivi.

Si raccomanda, infine, l'instaurazione di una politica di maggior coordinamento tra tutti i mezzi di trasporto, ivi compreso quello aereo. Tale coordinamento deve riguardare sia il piano degli investimenti sia il sistema dei servizi di trasporto marittimi, aerei e terrestri, regolari ed a domanda, di persone e di cose.

Una delle possibili ipotesi sarebbe la unificazione di tutte le competenze in materia di trasporti presso il Ministero dei trasporti, coadiuvato da un Consiglio superiore dei trasporti, secondo l'esperienza di alcuni paesi stranieri. Comunque, il tema non sembra sufficientemente maturo e merita ulteriore approfondimento.

La situazione della legislazione in materia aeronautica è stato un argomento toc-

calo da quasi tutti i partecipanti alla indagine conoscitiva.

È stata lamentata la mancata emanazione del regolamento applicativo del codice della navigazione, nonché la revisione dello stesso codice, che risale al 1942. Per quanto concerne il codice, tuttavia, quando dalle affermazioni di carattere generico si è passati all'analisi critica dei principi del testo legislativo, si è dovuto convenire che tale strumento, pur avendo oltre trent'anni di vita, è stato elaborato con antiveggenza, presenta precipue doti di tecnica legislativa e si è ampiamente adeguato, in materia privatistica, a quelle convenzioni internazionali che costituiscono la reale matrice della materia nautica, sia marittima sia aerea.

A prescindere, quindi, dal problema dogmatico circa l'unità o l'autonomia della parte aeronautica del codice rispetto alla parte marittima, si è convenuto che il codice, nel suo complesso, sia uno strumento ancora valido, anche se necessita di specifici miglioramenti ed aggiornamenti. A tali aggiornamenti di carattere urgente, come alla emanazione del regolamento applicativo del codice della navigazione, sta procedendo la commissione ministeriale nominata per l'aggiornamento della normativa in materia aeronautica, che dei 625 articoli dello schema ne ha completato l'esame di oltre 520. Il lavoro, che è ormai in corso di ultimazione, ha natura eminentemente tecnica, del tutto indipendente dagli operatori economici e destinata all'esame del ministero, che in sede politica deciderà poi se accettare o meno i principi contenuti nello schema.

Tale schema si è proposto, da un lato, di applicare il codice della navigazione per la parte in cui le singole norme sono abbisognevole di applicazione regolamentare, permettendo in tal modo l'entrata in vigore della norma primaria, poiché, secondo il disposto dell'articolo 1331, essa, sino alla emanazione del regolamento, rimaneva a spesa, con la conseguenza di mantenere in vigore, secondo un'autorevole dottrina, il vecchio regolamento del 1925. Dall'altro lato, inoltre, lo schema si è proposto di recepire in Italia gli Allegati tecnici alla convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 6 marzo 1948, n. 616.

Gli Allegati tecnici alla convenzione predetta, adottati con la procedura prevista dall'articolo 90 della stessa (e cioè approvazione da parte del consiglio con la maggio-

ranza di due terzi e mancato dissenso della maggioranza degli Stati membri dell'organizzazione entro 60 giorni dalla comunicazione dell'allegato o della sua modifica) riguardano: 1) le licenze del personale; 2) le regole dell'aria; 3) la meteorologia; 4) le carte aeronautiche; 5) l'unità di misura della navigazione; 6) l'esercizio tecnico degli aeromobili; 7) le marche di nazionalità e di immatricolazione degli aeromobili; 8) i certificati di navigabilità degli aeromobili; 9) le facilitazioni aeronautiche; 10) le telecomunicazioni aeronautiche; 11) i servizi della circolazione aerea; 12) la ricerca e il salvataggio; 13) le inchieste sui sinistri; 14) gli aeroporti; 15) i servizi di informazione aeronautica; 16) i rumori.

Gli Allegati, secondo la migliore dottrina, pur essendo vincolanti per l'Italia nell'ordinamento internazionale, anche se in base all'articolo 38 della convenzione è ammessa la comunicazione al consiglio dell'OACI della impossibilità di adeguarsi all'allegato, non sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno senza un distinto atto normativo diretto alla loro ricezione. A tal fine, nel 1957 il Governo della Repubblica ottenne dal Parlamento, con legge n. 24 del 29 gennaio, la delega per rendere esecutivi gli Allegati in Italia, ma lasciò scadere l'anno previsto senza dar corso al provvedimento poiché si rese conto dell'inopportunità di cristallizzare in norme di legge regole tecniche soggette a continua evoluzione e alle quali, inoltre, non era consigliabile adeguarsi con meccanismi di completo automatismo. Inoltre, gli Allegati constano di *standards* internazionali vincolanti per gli Stati e di pratiche raccomandazioni di cui è libera l'applicazione.

Poiché si riconobbe che l'adeguamento all'ordinamento internazionale poteva avvenire anche con lo strumento regolamentare, più agibile e più elastico, tenuto conto che il regolamento al codice non era stato ancora emanato, si profilò l'opportunità di compiere in quella sede la necessaria opera di adattamento. Gli Allegati tecnici sono stati così recepiti nei loro principi fondamentali, evitando di cristallizzarne i dettagli, suscettibili di continue modificazioni in sede internazionale secondo gli sviluppi della tecnica.

Sotto il profilo tecnico-giuridico, lo schema di regolamento riguarda sia la parte pubblicistica sia quella privatistica della navigazione aerea. La parte pubblicistica è quella di maggior rilievo sia perché più

profonde appaiono le trasformazioni tecnico-operative dal momento in cui è stato emanato il codice della navigazione, sia perché trattasi di disposizioni in cui, preveggentemente, il codice più di frequente aveva operato il rinvio alla successiva disciplina regolamentare. Proprio in questa parte, infatti, è destinato ad essere inserito l'innesto degli Allegati tecnici della convenzione di Chicago.

La parte pubblicistica dello schema riguarda:

1) gli organi amministrativi della navigazione (articoli 689-691 del codice; articoli 2-8 del regolamento);

2) i beni pubblici destinati alla navigazione (articoli 692-699 del codice; articoli 8-52 del regolamento);

3) l'ordinamento e la polizia degli aerodromi (articoli 700-730 del codice; articoli 53-180 del regolamento);

4) la gente dell'aria (articoli 731-742 del codice; articoli 181-304 del regolamento);

5) il regime amministrativo degli aeromobili (articoli 743-755 del codice; articoli 307-377 del regolamento);

6) l'ordinamento dei servizi aerei (articoli 776-791 del codice; articoli 778-420 del regolamento);

7) la polizia della navigazione (articoli 809-825 del codice; articoli 421-520 del regolamento);

8) le inchieste sui sinistri aeronautici (articoli 826-833 del codice; articoli 521-533 del regolamento);

9) gli atti dello stato civile in corso di navigazione (articoli 834-838 del codice; articoli 534-538 del regolamento);

10) le disposizioni speciali (articoli 839-847 del codice; articoli 539-548 del regolamento).

Al riguardo si ritiene necessario che la Commissione, prendendo nota degli interventi degli esperti giuridici e tecnici, consideri l'emanazione della nuova disciplina regolamentare come lo strumento idoneo per assicurare adeguata disciplina a numerosi dei nuovi problemi emergenti sul piano tecnico ed economico.

Sul piano legislativo, altri due problemi strettamente legati alla evoluzione internazionale meritano attenta considerazione.

Il primo riguarda la protezione delle vittime degli incidenti aerei, il cui risarcimento, in applicazione della convenzione di Varsavia del 1929, così come tradotta nel nostro codice della navigazione, è limitato alla somma di lire 5.200.000 per persona.

Tale convenzione è stata per altro emendata dal Protocollo dell'Aja del 1955, che ha raddoppiato il limite di responsabilità ed è stato recepito e reso esecutivo nel nostro ordinamento interno per i voli internazionali.

Occorre ora estendere tale disciplina ai voli interni, adeguando il limite di responsabilità almeno a lire 10.400.000, che è ancora modesto, in attesa di una più ampia riconsiderazione del problema alla luce dei più recenti sviluppi internazionali in materia di responsabilità civile aeronautica. Naturalmente, il problema del raddoppio dei limiti di responsabilità riguarda solo i passeggeri e non le merci, come in maniera generica e senza alcuna giustificazione dispone il progetto di legge all'esame delle Camere;

Il secondo problema riguarda la repressione penale degli attentati contro la sicurezza dell'aviazione civile. Ambedue le convenzioni internazionali, quella dell'Aja del 16 dicembre 1970 in materia di cattura illecita degli aeromobili e quella di Montreal del 26 settembre 1971, che punisce gli altri attentati alla sicurezza della navigazione aerea, sono state ratificate dall'Italia. Sul piano interno, tuttavia, il progetto di legge governativo attualmente all'esame delle Camere, mentre adegua compiutamente il nostro ordinamento interno in materia di cattura illecita degli aeromobili, istituendo la fattispecie criminosa così come prevista internazionalmente, nonché i nuovi principi in materia di giurisdizione fissati dalla convenzione dell'Aja, lascia sospesa tutta l'area normativa prevista dalla convenzione di Montreal, che punisce una serie di altri reati contro la sicurezza della navigazione aerea i quali possono compromettere l'aeromobile in volo o in servizio e le installazioni della navigazione aerea al suolo, quando ciò comporti rischio per il volo.

Occorre, quindi, completare il progetto di legge, realizzando anche sul piano interno una disciplina completa e del tutto aderente a quella prevista sul piano internazionale.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Masciadri per la sua pregevole ed esauriente relazione. Apro una breve parentesi per comunicare di aver avuto notizia dalla segreteria generale della Camera che al termine della mattinata presso il gruppo democristiano avranno luogo alcune volazioni,

per cui non sarà possibile prolungare le sedute delle Commissioni.

Torniamo ora all'argomento in esame. Io rimango del parere che si possa nominare subito un Comitato ristretto il quale si riunisca il più presto possibile, anche oggi pomeriggio, per poter sottoporre il risultato del suo lavoro alla Commissione, che potrebbe riunirsi in seduta plenaria anche mercoledì prossimo. Eventualmente potremmo tenere una seduta anche a Camera chiusa, per giungere ad una conclusione prima delle ferie estive.

Fissiamo dunque per le ore 16 di mercoledì prossimo la riunione della Commissione e nominiamo intanto il Comitato ristretto.

LOMBARDI GIOVANNI ENRICO. Vorrei, se possibile, stabilire fin d'ora i compiti del Comitato ristretto. Abbiamo a nostra disposizione un abbondante materiale stenografico ed il testo della relazione, veramente dettagliata e per la quale ringrazio l'onorevole Masciadri. Il compito del Comitato ristretto non è quello di fare una analisi della situazione ma di arrivare alla stesura di un documento che raccolga, secondo uno schema logico, le proposte della Commissione trasporti. Su alcune di queste proposte vi sarà accordo unanime, su altre dissenso tra i vari gruppi, ma ciò che bisogna assolutamente evitare è di tornare ad un'analisi della situazione, per non prolungare all'infinito i lavori.

PRESIDENTE. Devo far presente alla Commissione che, trattandosi di un unico documento, non sono previsti documenti di minoranza, per cui eventuali opinioni contrarie verranno menzionate nel documento stesso.

MARINO. Condivido la proposta dell'onorevole Lombardi e faccio i miei complimenti all'onorevole Masciadri per la sua relazione; ma proprio perché si tratta di un lavoro assai interessante non credo che basti una sola riunione del Comitato ristretto. È per fare le cose per bene che ritengo necessario avere a disposizione un po' più di tempo.

LOMBARDI GIOVANNI ENRICO. Potrebbe aiutarci il relatore, raccogliendo dalla sua relazione le parti dispositive che devono es-

sere esaminate, tralasciando quelle maggiormente discorsive.

PRESIDENTE. Anche gli altri colleghi possono preparare alcune bozze. **Ma** non parliamo già con l'idea di perdere molto tempo; cerchiamo di essere stringati; poi si vedrà, di volta in volta.

MARINO. Vi sono problemi che vanno attentamente esaminati.

CATELLA. Vorrei prima di tutto congratularmi con il relatore. Mi associo alla proposta di nominare un Comitato ristretto e alla raccomandazione di non lavorare in fretta ma bene. Sarà sicuramente necessaria più di una riunione: cominceremo mercoledì e andremo avanti fin quando sarà necessario, esaminando il problema di ca-

rattere generale e seguendo la linea suggerita dal collega Lombardi per quanto riguarda la stesura definitiva del documento finale.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la mia proposta di nominare un Comitato ristretto per l'elaborazione della bozza di documento conclusivo dell'indagine.

(È approvata).

Comunico di aver chiamato a far parte del Comitato ristretto, oltre al sottoscritto in qualità di presidente, e al relatore, gli onorevoli Fioriello, Korach, Marzotto Caotorta, Giovanni Lombardi, Bogi, Marino, Baghino, Ippolito e Catella.

La seduta termina alle 11,20.