

IX.

SEDUTA DI GIOVEDI' 2 OTTOBRE 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FORTUNA**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 9,40.

PRESIDENTE. Ricordo che nella precedente seduta il relatore, onorevole Masciadri, si era riservato di elaborare una bozza di documento conclusivo che tenesse conto, compatibilmente con l'impostazione generale del documento stesso, delle posizioni dei vari gruppi. Do pertanto la parola al relatore.

MASCIADRI, Relatore. Al fine di acquisire elementi utili alla stesura della bozza di relazione sulle conclusioni dell'indagine sullo stato dell'aviazione civile in Italia, ho fatto alcuni sondaggi presso i colleghi commissari. Oggi quindi presento alla Commissione una ulteriore bozza di relazione, che fa seguito a quella che avevo già illustrato prima delle ferie estive; in essa sono rappresentati orientamenti che avevo già espresso, oltre a quelli di altri colleghi.

Do ora lettura della bozza di relazione conclusiva.

« La Commissione, dando esecuzione all'indagine conoscitiva disposta dalla Commissione stessa ed autorizzata dalla Presidenza della Camera,

considerato il programma dei lavori ed i quesiti concordati dalla Commissione e preso atto della deposizione dei funzionari dell'aviazione civile, del Registro aeronautico italiano, dell'Aeroclub d'Italia, degli operatori economici del trasporto aereo e delle gestioni aeroportuali, nonché delle organizzazioni sindacali e degli esperti;

considerata inoltre tutta la documentazione acquisita dalla Commissione, anche con riferimento al quadro della legislazione vigente;

udita la relazione del relatore, onorevole Cornelio Masciadri;

ritenuta l'esistenza di significative carenze dell'aviazione civile in Italia per quanto concerne:

- a) la infrastruttura aeroportuale;
- b) la programmazione economica in materia di trasporto aereo;
- c) l'apparato amministrativo dello Stato per quanto concerne la direzione generale dell'aviazione civile e per quanto con-

cerne la programmazione ed il coordinamento generale in materia di trasporti;

afferma l'urgenza di un efficace intervento del Parlamento per la loro eliminazione e, conseguentemente, in particolare:

1) In ordine agli organi pubblici preposti al settore:

a) ritiene necessaria ed urgente la ristrutturazione della direzione generale dell'aviazione civile al fine di consentire a quest'ultima l'assolvimento dei suoi compiti essenziali di programmazione e di controllo, mediante la costituzione di uno *staff* dirigenziale di alta qualità, sia attraverso il potenziamento dei ruoli organici, sia attraverso la eventuale utilizzazione di esperti anche in deroga alle limitazioni contenute nell'articolo 380 dello statuto dei funzionari dello Stato; considerate in particolare le gravi carenze del servizio trasporti che hanno impedito alla direzione generale dell'aviazione civile di svolgere le sue funzioni istituzionali di controllo su concessionari dei servizi di linea, raccomanda al ministro, valendosi della lettera e dello spirito della legge sulla dirigenza, di provvedere al miglioramento dei quadri dirigenti che debbono avere la responsabilità del servizio stesso;

b) raccomanda lo snellimento delle procedure amministrative oggi previste dalle vigenti disposizioni in materia di infrastrutture, riducendo la catena dei pareri consultivi (Consiglio superiore dell'aviazione civile, Consiglio di Stato, Consiglio superiore dei lavori pubblici).

Tale semplificazione non dovrà comportare la introduzione di criteri arbitrari quale quello della concentrazione dei pareri nel Consiglio di amministrazione della direzione generale dell'aviazione civile, che diventerebbe organo controllante-controllato, in contrasto con la struttura amministrativa dell'organo e contro evidenti criteri di opportunità, ma secondo le due seguenti alternative, la prima delle quali appare preferibile:

1) concentrando tutti i pareri nel Consiglio superiore dell'aviazione civile e

cioè lo specifico organo consultivo previsto dalla legge 30 gennaio 1963, n. 141. All'uopo tale Consiglio andrebbe adeguatamente ristrutturato;

2) costituendo un organo consultivo *ad hoc* come quello previsto dalla legge n. 825 del 1973;

c) considerato che l'assistenza al volo continua ad essere fornita al Ministero dei trasporti dal Ministero della difesa, in base all'articolo 4 della legge 30 gennaio 1963, n. 141, raccomanda altresì la istituzione di un Comitato interministeriale di coordinamento tra il Ministero dei trasporti e quello della difesa al fine di garantire le esigenze dell'aviazione civile al cui servizio l'ITAV compie oltre l'80 per cento della propria attività e come primo passo verso la integrazione del sistema di assistenza al volo nella organizzazione dell'aviazione civile.

2) In materia aeroportuale, considerata:

a) la insufficienza degli stanziamenti per la rete aeroportuale ed i ritardi con i quali viene messa in esecuzione la legge n. 825 del 1973;

b) la inutile proliferazione degli scali, con evidente sperpero delle già scarse risorse disponibili e scarso equipaggiamento degli aeroporti;

c) la mancata disponibilità da parte del Parlamento del piano dei 1.000 miliardi, che risulta essere stato inviato al CIPE fin dal giugno del 1974;

A) per quanto concerne la rete aeroportuale nazionale:

1) invita il Governo ad adempiere fedelmente il dettato legislativo previsto dalla legge n. 825, disponendo per gli stanziamenti nei tempi previsti ed anche a provvedere al rifinanziamento della legge stessa in relazione ai risultati degli appalti-concorso;

2) dichiara che è preliminarmente necessario conoscere non soltanto il criterio di ripartizione dei fondi previsti nella proposta di finanziamento di 1.000 miliardi, 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. In attesa di tale piano, che deve anche definire il livello degli aeroporti (e cioè intercontinentali, internazionali, nazionali e di terzo livello), la

Commissione indica le seguenti direttive di carattere generale:

a) è preferibile un ristretto numero di aeroporti perfettamente efficienti piuttosto che un numero troppo elevato, come all'attualità, che denuncia le attuali carenze;

b) gli aeroporti intercontinentali debbono essere soltanto due e cioè quelli di Roma e Milano;

c) i sistemi aeroportuali (Roma, Milano) o gli aeroporti, eccezion fatta per quelli al servizio del lavoro aereo, degli aeroclubs, eccetera, così detti di terzo livello, non possono essere istituiti a una distanza minore di 100 chilometri, distanza che sul piano tecnico ed economico può essere più utilmente percorsa con i mezzi di superficie;

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

e) 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.

B) Per quanto concerne la gestione degli aeroporti ritiene:

1) negli aeroporti attualmente gestiti dallo Stato va stimolato il sorgere di consorzi tra enti locali, con particolare riferimento a regioni, province e comuni al fine di assicurare un più efficace e democratico svolgimento dell'attività aeroportuale nel quadro del decentramento amministrativo sotto la vigilanza ed il controllo del Ministero dei trasporti. Tale controllo deve garantire l'unità di indirizzo nell'ambito della programmazione nazionale, evitando eventuali abusi e sperperi;

2) deve essere posto a carico dello Stato l'onere legato a servizi di natura squisitamente statale, come il servizio antincendio, di dogana, di pubblica sicurezza, di sanità;

3) l'esenzione del pagamento dei diritti di approdo e partenza non può essere concessa negli aeroporti che non sono direttamente gestiti dallo Stato;

4) i diritti aeroportuali di approdo e partenza meritano di essere elevati, tenendo conto del costo dei servizi, del loro livello, che non sempre raggiunge lo *standard* degli altri aeroporti in campo inter-

nazionale, nonché della capacità contributiva degli utenti riferita all'onere globale derivante dal pagamento sia delle tariffe di atterraggio e partenza sia da quello delle tariffe di *handling*;

5) deve tuttavia essere assolutamente esclusa ogni forma di aumento automatico dei diritti aeroportuali, appartenendo tale prerogativa alla programmazione economica del Governo;

6) nel quadro di quest'ultima, non essendo ammissibile né il dissesto degli enti gestori, né lo strangolamento dell'esercizio del trasporto aereo, trattandosi in ambedue i casi di servizi pubblici, il Governo potrà dosare opportuni interventi finanziari a beneficio del trasporto aereo o degli aeroporti o di entrambi, accompagnando ad essi un penetrante controllo sui risultati e sui metodi di gestione;

7) l'onere derivante allo Stato per assicurare il servizio di radioassistenza alla navigazione aerea, deve essere equamente ripartito tra gli utenti, come del resto avviene nella maggioranza degli altri paesi che impongono tasse in proposito.

Devono, tuttavia, nell'attuale congiuntura sfavorevole del trasporto aereo, essere adottati strumenti flessibili che consentano di recuperare i costi con criteri di gradualità, esaminando eventualmente formule alternative rispetto a quelle della distanza volata e del peso dell'aeromobile, esprimendo una politica nazionale autonoma anche in materia di riscossione, al fine di ridurre al minimo i costi amministrativi. In ogni caso il gettito derivante da eventuali tasse di radioassistenza deve avere nel bilancio dello Stato, al momento della sua costituzione, la specifica destinazione ai bisogni dell'aviazione civile;

8) la concentrazione dei servizi di assistenza aeroportuale da parte del gestore dell'aeroporto costituisce un'esigenza tecnico-operativa intesa ad organizzare il servizio secondo un piano di organicità ed a diminuirne sensibilmente il costo;

9) appare tuttavia necessario definire imperativamente, secondo gli aeroporti, le prestazioni che costituiscono oggetto dell'assistenza aeroportuale, regnando in materia la più grande confusione ed essendo opportuno consentire ai vettori le operazioni che investono la loro responsabilità diretta nei confronti del pubblico o possano comportare conseguenze sul piano della concorrenza. La Commissione raccomanda quindi che

l'amministrazione, come già fece nell'aeroporto di Fiumicino con circolare del 1969, stabilisca quali sono le prestazioni che costituiscono oggetto dell'assistenza aeroportuale;

10) anche se non appare legittimo il tentativo dei vettori aerei di sottrarsi in Italia alle prerogative dei gestori aeroportuali in materia di *handling*, lo Stato deve seriamente intervenire affinché non solo siano stabilite eque tariffe, ma anche che il servizio sia effettivamente prestato in maniera soddisfacente, evitando le attuali gravi disfunzioni che pregiudicano lo sviluppo del trasporto aereo.

In particolare, per quanto concerne la gestione della infrastruttura aeroportuale romana, destinata a smaltire il 45 per cento circa del traffico aereo italiano, la Commissione ritiene che:

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

b) è altresì competenza della Società aeroporti di Roma la gestione dei ristoranti, mense e bar all'interno della zona demaniale aeroportuale. In tale pertinente prospettiva, il *catering* deve essere considerato come servizio aeroportuale rientrante nella responsabilità della Società aeroporti di Roma. Se la Società aeroporti di Roma, malgrado le attuali difficoltà di organizzare il sistema aeroportuale, è in condizioni di assicurare, nei tempi tecnici, un servizio adeguato alle esigenze degli utenti, non c'è motivo di trasferire, sia pure sotto la sua responsabilità, il servizio ad una subconcessionaria;

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

d) la costruzione della terza aerostazione di Fiumicino va congruamente rinviata nel tempo, tenuto conto 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 anche consentire, come nei principali scali europei, il *check-in* presso l'*Air Terminal*, evitando che l'operazione debba essere compiuta solamente in aeroporto;

e) occorre affrettare i tempi per assicurare un rapido collegamento tramite rotaia tra l'*Air Terminal* e l'aeroporto di Fiumicino.

3) In materia di servizi di trasporto aereo:

a) per quanto concerne la concorrenza tra vettori, la Commissione, nella salvaguardia di una programmazione ordinata dal trasporto aereo nazionale che deve essere attuata dal Ministero dei trasporti anche al fine di evitare sovrapposizione ed interferenze di linee, ritiene che:

1) debba essere consentito il pluralismo delle compagnie aeree;

2) debba essere evitata la concorrenza sulle singole linee concesse;

3) il traffico internazionale debba essere affidato ad una sola compagnia, quella di bandiera ALITALIA, salvo i servizi di carattere « frontaliere » diversi da quelli sui quali opera l'ALITALIA e che possono essere affidati anche ad altre compagnie;

4) l'ALITALIA debba occuparsi soprattutto dei voli internazionali nei quali opera in concorrenza con altre agguerrite compagnie straniere, mentre la consorella ATI deve dedicarsi essenzialmente e sempre più al traffico interno;

5) alle compagnie private debba essere assegnato un certo coefficiente di traffico di carattere prevalentemente regionale (e cioè quello avente l'epicentro in singole regioni del nostro paese) che consenta loro di assicurare la economicità e l'autonomia della gestione.

La Commissione, comunque, sconsiglia vivamente una ulteriore proliferazione delle compagnie aeree per non esasperare la concorrenza e giustapporre programmi in un mercato che deve rispondere anche sul piano tariffario a precise esigenze pubbliche;

b) per quanto concerne l'attuale crisi finanziaria del trasporto aereo, tenuto conto dell'origine e delle dimensioni della crisi, la Commissione ritiene giustificato l'intervento, sia pure temporaneo, da parte dello Stato a favore degli esercenti nazionali del trasporto aereo. Tali interventi, tuttavia, sono condizionati ad una precisa programmazione da parte degli esercenti il trasporto

aereo perché la loro azione non può svolgersi in maniera unilaterale, ma deve consentire precise scelte da parte del Parlamento e del Governo.

Per quanto concerne in particolare la compagnia ALITALIA la Commissione ritiene indispensabile:

1) che la compagnia ALITALIA presenti al più presto i programmi di sviluppo poliennale che diano l'esatta nozione, sul piano della globalità secondo lo spirito della formula IRI, di quello che la compagnia è in grado ed intende svolgere nel prossimo futuro anche al fine di mettere gli organi competenti in condizioni di assumere decisioni in materia di programmazione generale per quanto concerne i trasporti in genere ed il trasporto aereo in particolare, procedendo anche alla ripartizione dei compiti tra le compagnie esercenti. Dovrà essere indicato:

a) quali linee aeree la compagnia ALITALIA (e le sue consociate) intende ottenere in concessione ed inoltre effettivamente esercitare in un ragionevole programma di sviluppo nazionale;

b) quali sono le misure concrete che l'ALITALIA intende assumere in materia di traffico *charter* e di trasporto delle merci anche a tutela degli interessi turistici del nostro paese. È da tener presente che il traffico *charter* e merci non presenta i connotati essenziali del pubblico servizio di passeggeri e per questo può essere affidato anche ad altre compagnie nazionali in un programma di sviluppo articolato del servizio aereo.

La Commissione ritiene indispensabile l'elaborazione di un regolamento dei voli *charters* per evitare che vengano autorizzati sotto tale forma voli che presentano invece caratteristiche proprie dei servizi di linea, ai quali altrimenti si creerebbe dannosa e sleale concorrenza.

Uguale richiesta di programmazione deve essere rivolta anche alle altre compagnie aeree.

A tale programma la Commissione condiziona l'intervento finanziario dello Stato a favore degli esercenti il trasporto aereo, che può articolarsi sui seguenti principi:

a) concessione di mutui a tasso agevolato mediante estensione al settore aeronautico dell'attività del credito navale - sezione autonoma dell'IMI;

b) misure per consentire l'uso del carburante a prezzo agevolato come già av-

viene per altri servizi pubblici di superficie;

c) assunzione a carico dello Stato, sul piano assicurativo, di rischi per la navigazione aerea derivanti da episodi di guerra, di cattura illecita, di sabotaggio;

d) erogazione di sovvenzioni riferite a singole linee quando per ragioni sociali si ritiene opportuno istituire o mantenere una linea deficitaria.

La Commissione raccomanda vivamente l'adozione di tali misure per stimolare il trasporto aereo dei lavoratori del meridione verso i centri dell'Europa.

In proposito è da rilevare, tuttavia, che l'attuale 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, va riconsiderato al fine di evitare speculazioni e per attribuire alla sovvenzione una funzione incentivante della linea, ed anche al fine di una sua possibile estensione a quei servizi aerei internazionali che, pur non consentendo una gestione economica, come quelli recentemente soppressi, rispondono a precise esigenze politiche e commerciali del nostro paese.

4) In materia di aviazione generale la Commissione sollecita, tra le altre, le seguenti misure, che non comportano un onere diretto per lo Stato:

nuovo regolamento sullo statuto giuridico dell'aeroclub;

riconoscimento dell'aeroclub come ente di pubblica utilità;

riduzione degli spazi aerei vietati all'aviazione generale;

permesso di atterraggio su aeroporti militari in cui non vi sono segreti da tutelare;

soppressione, nell'elenco dei beni demaniali di dismettere, di 19 aeroporti;

approvazione del disegno di legge numero 1851-B già a suo tempo approvato dalla Commissione trasporti della Camera dei deputati e dalla VIII Commissione del Senato ed ora assegnato alle Commissioni IV e X, che prevede riduzioni dei canoni demaniali per manufatti affidati alle scuole di pilotaggio.

Vanno inoltre tenuti presenti gli interessi dell'aviazione generale in materia di aumento e di esenzione, nei casi previsti dagli articoli 842 e 843 del codice della navigazione aerea, delle tariffe aeroportuali, nonché dal pagamento delle tasse sui carburanti e dell'imposta IVA.

La Commissione raccomanda l'adozione, in questa materia, della massima cautela per non scoraggiare la nostra industria delle costruzioni di aerei leggeri, altamente competitivi con la concorrenza straniera. A sostegno di tale industria, inoltre, viene raccomandata l'adozione di uno o due tipi di aereo leggero da parte degli aeroclubs. Va inoltre incoraggiato l'impiego dell'aviazione generale nella agricoltura, nella difesa della natura, anche ai fini della prevenzione e dello spegnimento degli incendi boschivi.

Particolare interesse presenta in questo momento la possibilità di istituire nel sud dell'Italia un centro di manutenzione per gli aerei leggeri suscettibile di attrarre richieste di servizi da tutta l'area del Mediterraneo, ivi compresi i paesi africani.

Infine, l'attività del lavoro aereo, analogamente a quanto avviene negli altri paesi, va adeguatamente stimolata rafforzando le iniziative nazionali anche mediante adeguato controllo del rilascio delle licenze.

La Commissione raccomanda che ogni sforzo sia compiuto per la unificazione delle competenze e il coordinamento di tutti i servizi di trasporto, marittimi, terrestri ed aerei.

5) Per quanto concerne l'aggiornamento della normativa in materia aeronautica, la Commissione prende atto che i lavori intrapresi dall'apposita commissione ministeriale per l'emanazione del regolamento applicativo al codice della navigazione e la riforma dello stesso codice, sono in avanzato stato di elaborazione, avviandosi verso la loro conclusione.

La Commissione, pur riconoscendo che il codice della navigazione del 1942 costituisce ancora oggi un valido strumento legislativo, raccomanda la pronta predisposizione di quegli emendamenti indispensabili per l'emanazione di una adeguata disciplina regolamentare.

La Commissione raccomanda altresì un pronto adeguamento legislativo dei limiti di responsabilità del vettore nei confronti dei passeggeri, nonché l'emanazione di una disciplina penale completa per la repressione degli attentati contro la sicurezza dell'aviazione civile.

Nonostante questo schema di documento conclusivo riproduca argomenti già esposti ed affrontati insieme con i colleghi dei vari gruppi politici, vorrei ulteriormente sottolineare alcuni punti.

Penso che bisognerebbe adeguatamente ristrutturare il Consiglio superiore dell'aviazione.

zione civile, dato che la sua composizione - qualche funzionario del Ministero dei trasporti, un funzionario del Ministero degli affari esteri, uno del Ministero degli interni, uno del Ministero del turismo e dello spettacolo, uno del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, oltre a tre o quattro esperti come il professor Santoro o il professor Rinaldi - lo rende più idoneo a fornire sia pareri ad alto livello, come ad esempio in materia di apertura di nuovi aeroporti o di concessione di linea, sia pareri di natura tecnica. Si potrebbe istituire, all'interno di tale organo, una seconda sezione competente per le questioni di carattere tecnico: quello che è certo è che l'attuale composizione del Consiglio deve essere integrata.

Mi preme ribadire il carattere preliminare che deve assumere la redazione di un piano generale degli aeroporti: mi ha molto turbato sapere che il ministero ha chiesto uno stanziamento di cento miliardi a questa Commissione, senza preoccuparsi di spiegare in quale logica dovesse collocarsi tale stanziamento.

Per quanto concerne le gestioni aeroportuali ritengo, al pari dell'onorevole Lombardi, che uno dei modi per aiutarle sia quello di sollevare dagli oneri collegati all'espletamento di servizi di dogana e di pubblica sicurezza, che sono di natura statale. Ciò comporterebbe l'esborso da parte dello Stato di alcuni miliardi di lire; d'altra parte, però, la soluzione di questo problema non può essere ulteriormente procrastinata.

Quanto al problema della radioassistenza alla navigazione aerea ho accettato le indicazioni del collega Lombardi, pur sapendo che l'onere relativo a tale servizio dovrebbe essere a carico dei vettori. D'altra parte, l'avere prospettato la ripartizione degli oneri fra tutti gli utenti ci consentirà di alleggerire molto la nostra quota, dato che potremo imporre parte dell'onere finanziario stesso ai vettori stranieri. Inoltre, ho voluto sottolineare la necessità di trovare strumenti idonei a non far disperdere in elevati costi di riscossione l'importo introitato per i servizi di radioassistenza.

Vorrei ricordare alla Commissione che, essendo impossibile in questo momento costruire la terza aerostazione di Fiumicino, va fortemente potenziato l'*Air Terminal* della stazione Termini, per cui forse sarà opportuno rafforzare, con argomentazioni più circostanziate, la formulazione del capoverso

del documento che si riferisce a questo problema.

Mi preme poi sottolineare che la richiesta di un regolamento dei voli *charters* - al fine di evitare che sotto tale formula vengano autorizzati voli che presentano, invece, caratteristiche proprie dei servizi di linea - non si muove in una logica contrastante con quella della liberalizzazione di tale tipo di voli. In Italia, nel 1974, tre milioni di passeggeri hanno viaggiato con voli *charters*, esercitati, però, da ben quarantasette compagnie straniere: se ne può dedurre che l'ALITALIA abbia bisogno di espandersi in questo settore.

Vorrei, inoltre, far notare che la previsione di un intervento finanziario dello Stato a favore degli esercenti il trasporto aereo trova la sua spiegazione in tutta una serie di provvedimenti che si rendono necessari in favore degli aeroporti (si è già affermato che i diritti aeroportuali devono essere aumentati e che i vettori devono pagare anche la radioassistenza al volo) e il cui costo finirebbe per gravare sugli stessi esercenti, dato che non è possibile scaricarlo sui viaggiatori.

Per quanto riguarda il problema dell'unificazione delle competenze e del coordinamento di tutti i servizi di trasporto, forse il riferimento fatto in merito dalla relazione è troppo sintetico. Trattandosi di un principio fondamentale, che è stato più volte affermato, credo meriterebbe una maggiore considerazione ed attenzione da parte nostra.

Da ultimo vorrei sottolineare che, in riferimento al problema della responsabilità del vettore, la misura dell'indennizzo da versare ai passeggeri in caso di sinistro è veramente risibile: appena cinque milioni e duecentomila lire contro la somma all'incirca doppia che rimborsano gli altri paesi. Inoltre, sarà necessario sollecitare l'emanazione di una disciplina penale completa per questo settore e per la repressione degli attentati alla sicurezza del volo.

Mi scuso con la Commissione per la brevità dei miei chiarimenti; spero però di essere riuscito a rappresentare le istanze di tutti coloro che hanno preso precedentemente parte al dibattito, e che il documento finale da me elaborato sia esauriente.

FIORIELLO. Desidero proporre, tenendo conto dell'impegno immediato e futuro che ogni singolo gruppo deve assumere votando

il documento finale — che in pratica regolerà l'attività dell'aviazione civile per i prossimi anni — di rinviare la discussione sulla bozza del relatore e la relativa votazione alla prossima settimana, affinché ogni gruppo esamini meglio il documento e giunga alla votazione finale con maggiore consapevolezza.

Questo però è solo uno dei motivi per cui il gruppo comunista chiede il rinvio della discussione. Un'altra ragione di questa richiesta risiede nel fatto che non ci è sembrato di veder rappresentate, nel documento del relatore, le istanze portate avanti da noi comunisti durante la precedente discussione. In particolare, non hanno trovato posto nel documento del relatore due precise considerazioni.

La prima riguarda il Consiglio superiore dell'aviazione civile. Nel documento si afferma solo la volontà di ristrutturare il consiglio stesso, ma non viene indicato neppure un modo di soluzione, come noi comunisti avevamo auspicato. Fondamentale, infatti, per la nostra parte politica, rimane il concetto di un consiglio formato da tutte le forze interessate allo sviluppo ed al funzionamento dell'aviazione civile: dalle forze sindacali a quelle imprenditoriali, dalle compagnie aeree alle gestioni aeroportuali. Un Consiglio superiore dell'aviazione civile che non fosse così strutturato diventerebbe un organismo meramente burocratico, senza alcuna ragion d'essere.

La seconda considerazione riguarda il problema della gestione, in base alle leggi in vigore, dei servizi di ristorante e bar. La prestazione di tali servizi dovrebbe spettare alla gestione aeroportuale; però sarebbe stato opportuno affermare nel documento che è possibile procedere ad alcune subconcessioni a società a capitale pubblico, anziché a capitale privato. Noi comunisti, nel corso delle precedenti sedute, avevamo avanzato questa proposta, che era stata accettata dal relatore ma che ora non appare nel documento finale. Chiediamo quindi l'affermazione di principio della gestione aeroportuale dei servizi, con possibilità di darli in subconcessione a società a capitale pubblico e non a privati.

In merito al concetto di voli «frontalieri», se essi si riferiscono al collegamento con i paesi che si affacciano sul Mediterraneo, allora potremmo anche accettare che nel settore del trasporto internazionale fossero presenti compagnie diverse da quelle di bandiera.

Per quanto riguarda l'intervento finanziario a favore dell'ALITALIA, non spetta oggi a noi indicare in questo documento soluzioni (caso mai possiamo soffermarci sull'aspetto della ristrutturazione dell'ALITALIA); sarà il Parlamento che dovrà valutare in futuro quali saranno gli strumenti adatti per risolvere i problemi dell'ALITALIA.

Per tutti questi motivi e affinché tutti i gruppi possano esprimere compiutamente la propria opinione, chiedo un rinvio della discussione sulle conclusioni dell'indagine alla prossima settimana.

DEGAN, *Sottosegretario di Stato per i trasporti*. Non sono finora intervenuto alle sedute dedicate a questa indagine conoscitiva perché il Governo deve essere pienamente rispettoso delle prerogative del Parlamento.

Desidero innanzitutto esprimere il mio apprezzamento all'onorevole Masciadri per l'impegno e la puntualità dimostrati nella elaborazione del suo documento. Tuttavia ho la sensazione che, avviandoci alla conclusione dell'indagine conoscitiva, il documento finale stia assumendo sempre più le caratteristiche di una risoluzione, per cui ritengo sia doveroso da parte del Governo poter dare un suo contributo per l'indicazione di tutta una serie di prospettive nell'ambito di questo problema, che coinvolge, oltre alla responsabilità del Ministero dei trasporti, anche quella di altri ministeri.

Per questi motivi, debbo chiedere a mia volta una proroga dei termini della conclusione dell'indagine, per far sì che il Governo possa portare alcune utili considerazioni, anche per quanto riguarda la stipulanda convenzione con l'ALITALIA.

PRESIDENTE. Debbo precisare che, al di là di ogni questione terminologica, non ci troviamo di fronte ad una risoluzione bensì alla redazione di un documento conclusivo.

Comunque, devo riconoscere che è molto utile che il Governo porti il proprio contributo alla Commissione. Tuttavia occorre evitare un ulteriore ritardo nella conclusione dei nostri lavori e perciò fisseremo una data che tenga conto di questa esigenza.

MANCINI ANTONIO. Non si può fare a meno di ringraziare l'onorevole Masciadri per l'ampio e acuto esame dei diversi aspetti della nostra aviazione civile. Altri

colleghi del gruppo democristiano faranno ampi interventi sui temi prospettati dall'onorevole Masciadri; io mi limiterò ad alcuni rilievi molto circoscritti.

Sono d'accordo sulla esigenza di razionalizzazione degli uffici dell'aviazione civile (anche perché penso che il problema si ponga per ogni branca della pubblica amministrazione). Mi sembra, però, che occorra stare attenti, nel concentrare tutti i pareri nel Consiglio superiore dell'aviazione civile, a non trasformare quest'organo in un consiglio di amministrazione. Sono perplesso sulla soluzione adottata in tema di fornitura di personale per l'aviazione civile: penso che si debba ricorrere all'assunzione per chiamata diretta (tenuto conto di tutti i problemi che essa suscita) solo dopo che un concorso, bandito *ad hoc*, non sia stato sufficiente a coprire i posti, perché questo è lo strumento normale, previsto dalla Costituzione, per accedere agli impieghi nella pubblica amministrazione.

La questione della sopravvivenza delle diverse compagnie si risolve in un problema di ripartizione del traffico aereo. Sono d'accordo sul fatto che il volume di traffico non consenta la concorrenza tra diverse compagnie su di una medesima linea, ma mi pare anche che il destino prospettato dall'onorevole Masciadri per le compagnie private sia molto grammo. Se s'intende, infatti, in senso giuridico-amministrativo il termine «regionale» riferito al traffico assegnato a tali compagnie, ci si rende facilmente conto che non esistono regioni che possano alimentare un traffico aereo al loro interno (o anche con le regioni confinanti).

Condivido le perplessità dell'onorevole Fioriello sul termine «frontaliero». Traffico frontaliero, in senso stretto, è quello che si svolge tra due località di confine di Stati vicini: ora, si può pensare che tale traffico possa avere un volume sufficiente a dare respiro alle compagnie diverse dall'ALITALIA? Modificherei pertanto questo termine, dicendo che le altre compagnie possono effettuare voli diretti anche ad aeroporti al di là della frontiera. Ad esempio, ora la ITAVIA effettua voli diretti per Basilea: non penso sia il caso di sopprimerli, anche perché rappresentano un modo per dare un certo respiro a questa compagnia.

Non imbroccerei assolutamente la strada delle sovvenzioni, che farebbe cadere l'aviazione civile nella stessa padella bollente dei trasporti ferroviari ed automobilistici: bisogna, invece, cercare di ripartire il traffico

aereo in modo da consentire alle compagnie di reggersi da sole. Nel documento finale, perciò, non parlerei di sovvenzioni.

Desidero, infine, fare un'ultima osservazione. Già l'onorevole sottosegretario ha accennato al fatto che, pur trovandoci in presenza di un documento che, sotto l'aspetto formale, corrisponde — non v'è dubbio — a quelli che sono i nostri poteri e le nostre attribuzioni, ciò non toglie che l'ampiezza e il tenore del suo contenuto siano tali da costituire una specie di impostazione globale della futura politica dei trasporti aerei. Non credo che ciò rientri nelle nostre competenze e non so in che misura il Governo si possa sentire impegnato ad un orientamento che nasce, oltretutto, da una sola Camera. Mi rendo conto, però, del fatto che qui siamo in sede di indagine conoscitiva e non di approvazione di una legge di programma.

Secondo me, pur non togliendo alcunché al documento, sarebbe opportuno attenuarne certi aspetti, certi termini che sembrano obbligare il Governo. Noi, infatti, non possiamo espropriare il potere esecutivo della sua attività caratteristica, attraverso l'imposizione di un rigido schema, articolato fin nei minimi particolari. Nel documento, per esempio, si legge — sono sicuro, però, che queste non erano le intenzioni del relatore — che certe sovvenzioni debbono essere condizionate all'osservanza delle linee direttrici dello schema che stiamo per approvare. A mio parere, quindi, affinché il documento assuma una forma più rispettosa delle competenze degli altri organi dello Stato, è necessario correggere alcune espressioni imperative nei confronti del potere esecutivo, pur senza nulla togliere alla nostra convinzione circa l'opportunità di fornire a quest'ultimo i giusti e necessari suggerimenti.

RUSSO FERDINANDO. Mi associo alla richiesta di rinvio della discussione in quanto credo che una o due settimane siano necessarie per dare al documento una formulazione definitiva, tenendo conto del contributo testé offertoci dal Governo, che ci consentirà di valutare meglio i vari problemi e le osservazioni che sono state fatte oggi.

MARINO. Anche io mi associo alla proposta di rinvio, perché questo documento presenta aspetti quasi del tutto nuovi rispetto alle posizioni emerse nelle precedenti sedute dedicate all'argomento.

Proporrei, quindi, che la Commissione esaurisca la discussione in un'unica seduta, rinviando al Comitato ristretto la stesura del documento finale.

Credo che, se non faremo così, non arriveremo mai ad una conclusione.

BAGHINO. Aderisco alla proposta di un rinvio per un diverso motivo: in Assemblea, a partire dalle dieci di questa mattina, è all'ordine del giorno un problema di fondamentale importanza non solo per il Parlamento e per le Commissioni ma per gli italiani tutti. Si tratta della cessione di una parte di territorio italiano alla Jugoslavia, resa ancora più dolorosa dal sangue versato e dal significato storico e geopolitico della cosiddetta zona B, senza parlare dei problemi di sicurezza militare che tale cessione comporta.

Voglio, però, essere schietto fino in fondo. Questi rinvii, queste considerazioni, queste preoccupazioni, l'intervento *in extremis* del Governo, a che cosa tendono? A fare un documento veramente risolutivo di tutti i problemi esistenti, che impegni il Governo a ristrutturare l'aviazione civile, oppure a non fare alcunché? Non mi pare rivestita particolare importanza l'uso di un imperativo o di un condizionale; quello che mi preme di conoscere è lo spirito con cui si interpreta il documento. Certo, il parere del Governo è utilissimo; però devo ricordare che esso ha avuto molto tempo a disposizione per farci conoscere il suo pensiero.

Vogliamo ricordarci solo all'ultimo momento che questa indagine è nata per tentare di modificare e migliorare la pessima situazione in cui versava e versa tuttora l'aviazione civile? Le cose oggi non sono affatto cambiate; semmai sono ulteriormente peggiorate, anche nel campo del lavoro.

L'unica via d'uscita sta nella indispensabile autorità che il Governo dovrebbe dimostrare e che invece non dimostra di avere. Quindi, decidiamo il rinvio, decidiamo di adire il Comitato ristretto, però stabiliamo, soprattutto, il carattere di questo documento, che deve essere risolutivo, globale e comprensivo di tutto ciò che è stato detto durante questa discussione. Faccio un esempio: è imminente la stipula una nuova convenzione con l'ALITALIA, ma essa terrà conto delle indicazioni contenute nel documento? Infatti, il mio timore è che ci troveremo di fronte ad una convenzione che sarà in parecchi punti in contrasto con

questo documento, e io non vorrei trovarmi di fronte al fatto compiuto.

Circa il documento ufficiale preannunciato su CIVILAVIA, noi dovremmo prenderne visione e inoltre il Governo dovrebbe precisare l'orientamento degli studi sulla ristrutturazione di tale settore.

CARADONNA. Vorrei sottolineare che in questa relazione sono stati accennati alcuni elementi di coordinamento sulla politica della compagnia di bandiera, prescindendo da come essa possa essere strutturata. Si è infatti affermato che la compagnia di bandiera deve servire principalmente al nostro prestigio e alla agevolazione della presenza lavorativa italiana, che oggi è necessariamente transcontinentale.

In Australia, dove è forte la presenza italiana, l'immigrazione è stata bloccata, tuttavia molti Stati di quella confederazione premono perché essa sia riaperta in quanto dà un apporto notevole all'economia del paese dal punto di vista qualitativo. Infatti, in Tasmania gli investimenti creati dagli italiani hanno fatto sì che la seconda lingua ufficiale sia ormai quella italiana. Quindi, l'azione della compagnia di bandiera deve essere accompagnata e coordinata da un'azione diplomatica di presenza e di sviluppo; ciò vale anche per la situazione esistente in Brasile.

Occorre però riconoscere che per la prima volta c'è una indicazione da parte della X Commissione circa i compiti da affidare alla compagnia di bandiera, compiti che non sono solo di prestigio coreografico o retorico ma anche di facilitazione dei collegamenti per le comunità italiane, la cui entità in ogni continente è destinata ad ampliarsi.

Quanto alla situazione degli aeroporti romani, sottolineo la necessità della costruzione della terza aerostazione (infatti, prima che essa possa essere realizzata passeranno almeno dieci anni, perché il dramma dell'Italia sono i tempi morti per la realizzazione delle opere pubbliche) e il potenziamento immediato dell'*Air Terminal*, giacché il traffico aereo tende ad aumentare mentre il mezzo navale perde sempre più la sua importanza. Ma per ottenere ciò occorre facilitare gli investimenti privati nel settore del trasporto aereo interno, salvaguardando il ruolo dei vettori privati, che non esautorano quello dell'ALITALIA e dell'ATI ma viceversa rappresentano un con-

tributo allo sviluppo della nostra aviazione civile. La soluzione del problema sta nel non consentire all'ALITALIA un regime di monopolio e, nello stesso tempo, di limitare l'attività delle compagnie private all'ambito delle loro possibilità.

LOMBARDI GIOVANNI ENRICO. Condivido l'opportunità di un rinvio della discussione, anche se mi pare che sia oramai venuto il momento di giungere a delle conclusioni. Vorrei che l'onorevole presidente confermasse la natura di questa nostra indagine: essa si svolge nell'ambito di previsione dell'articolo 144 del regolamento della Camera, dove si afferma che: « Le Commissioni, nelle materie di loro competenza, possono disporre, previa intesa con il Presidente della Camera, indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alle attività della Camera. Nelle sedute dedicate a tali indagini le Commissioni possono invitare qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili ai fini dell'indagine. L'indagine si conclude con l'approvazione di un documento che dia conto dei risultati acquisiti ». Non è escluso, pertanto, che l'indagine si possa concludere con osservazioni o suggerimenti, ma non sotto forma di mozioni o di risoluzioni, per le quali sono previste procedure e sedi diverse.

Proprio per un'esigenza di chiarezza vorrei pertanto invitare l'onorevole Masciadri a dare al documento conclusivo dell'indagine un carattere più rispondente alle previsioni dell'articolo 144 del regolamento.

GUERRINI. Vorrei ringraziare, anche a nome del gruppo socialista, l'onorevole Masciadri per l'importante lavoro compiuto.

Non entro nel merito delle questioni affrontate e definite dall'onorevole Masciadri, perché condivido senza alcuna riserva il documento da lui predisposto. Vorrei solo spendere alcune parole sulla questione della conclusione dell'indagine, dato che mi par questo il problema più controverso.

Non vi è dubbio che una Commissione che svolge una indagine conoscitiva di natura così complessa, e che discute in modo così approfondito sulle relative conclusioni, abbia il dovere di stilare un documento che esprima, ove possibile, la posizione di tutti i gruppi politici in essa rappresentati o, altrimenti, di quelli costituenti la maggioranza, senza che ciò rappresenti un impegno formale per il Governo, che è auto-

no ino nel considerare i problemi e nel comportarsi di conseguenza.

Mi pare, pertanto, che, se il Governo ha il diritto di chiedere di esaminare in tempi brevi i risultati dei nostri lavori, noi dobbiamo affermare con fermezza il principio che la Commissione non può subordinare le proprie conclusioni al parere del Governo, dato che si tratta di entità del tutto autonome, ciascuna delle quali suscettibile di proporre una sua soluzione per il problema dei trasporti aerei.

Vorrei, tuttavia, invitare l'onorevole Masciadri a temperare alcune espressioni del suo documento, che potrebbero dare adito a dubbi circa il rispetto, da parte della Commissione, dei propri limiti di competenza.

MARZOTTO CAOTORTA. Ritengo che questo documento debba avere un valore essenzialmente politico e non giuridico. Deve essere impegnativo nei confronti del Governo solo per il suo contenuto di volontà politica, espressa attraverso una votazione. Mi sembrerebbe però opportuno, senza che questo suoni come diminuzione della sovranità del Parlamento, che il Governo fornisca un apporto alla formulazione definitiva di tale documento, per conferirgli una maggiore autorevolezza e renderlo idoneo a fungere da traccia per la futura attività legislativa nel settore.

Il gruppo democristiano si appresta a fornire la sua collaborazione perché la Commissione, in una prossima seduta, addiverga alla votazione sul documento, dopo aver approfondito i problemi ancora aperti.

CATELLA. Vorrei aggiungere una considerazione in merito a questa fase finale dell'indagine. Ritengo che l'apporto del Governo sia utilissimo ai fini della completezza del quadro conoscitivo; però il lavoro, il ruolo della Commissione deve restare, per certi aspetti, esclusivo e indipendente. Deve essere il Parlamento a dare al Governo alcuni suggerimenti nell'individuazione delle carenze del settore e delle linee da seguire per ovviarvi, e non il contrario. Questo anche perché i governi non hanno carattere continuativo - se mai lo hanno gli uffici - e poi perché noi dobbiamo fare il nostro dovere indipendentemente dall'accettazione o meno delle nostre indicazioni da parte del Governo e dobbiamo esprimere un documento che sia operativo, ma soprattutto politico.

PANI. Desidero esprimere molto brevemente il parere del gruppo comunista sul carattere che deve avere il documento finale. I giudizi del Governo possono essere senz'altro utili, ma non possono in alcun modo togliere alla Commissione la possibilità di esprimersi in un suo atto autonomo. In verità, quando il collega Fioriello ha chiesto il rinvio della discussione, lo ha fatto esclusivamente per avere il tempo di dare una valutazione di merito sul documento Masciadri. Questo non significa che noi comunisti vogliamo indefinitamente allungare i tempi del dibattito, ma piuttosto il contrario, poiché un breve rinvio consentirà di tener conto di tutte le osservazioni fatte in Commissione e di apportare, approfondendo l'argomento, le necessarie modificazioni al testo del documento medesimo.

PRESIDENTE. Credo innanzi tutto che si debba ribadire che la nostra attività è presieduta dal capo XXXIII del regolamento e che l'elemento base per la formulazione del documento conclusivo è esattamente indicato dall'articolo 144 del regolamento stesso e non già dall'articolo 117, che disciplina l'istituto delle risoluzioni in Commissione. Anche prescindendo dal carattere politico, e non normativo, del documento conclusivo delle indagini conoscitive condotte da un organo politico, nello svolgimento di tale attività la Commissione non può pertanto subire alcun condizionamento da parte del Governo.

Quindi, noi ora ci muoviamo nell'ambito dell'articolo 144 del regolamento e in questo ambito, per avere nozioni conoscitive ancora più approfondite, può esserci di valido aiuto il parere del Governo, il quale, d'altra parte, non farà un intervento generico, ma darà il suo contributo per una

base di discussione del documento elaborato dall'onorevole relatore.

Per questi motivi, forse sarà bene fissare una data - non già per una « seduta fiume », come ha suggerito l'onorevole Marino (la faremo eventualmente per i problemi della marina mercantile) - quando il Governo avrà espresso chiaramente il suo pensiero. Dopo di che, fisserò, d'accordo con l'ufficio di presidenza, una data per la conclusione dell'indagine; desidererei, però, che a quel punto tutti i gruppi avessero già fornito eventuali proposte alternative da porre in votazione o, comunque, da enunciare in calce al documento conclusivo.

Ovviamente, rimane salvo il diritto di ciascun collega - qualora non vedesse rappresentate in modo specifico nel suddetto documento le proprie posizioni - di ricorrere all'articolo 117 del regolamento presentando risoluzioni su singoli problemi.

Gradirei anche che non si diluisse troppo nel tempo la conclusione di questa indagine per evitare che la Commissione assuma l'aspetto di un consesso di esperti: siamo qui per varare un documento politico (non per mettere insieme dati e notizie) che serva, secondo lo spirito e la lettera dell'articolo 144 del regolamento, da raccordo e da elemento di coordinamento per il futuro esercizio dell'attività parlamentare.

Con queste precisazioni e questi limiti mi riservo di fissare la nuova seduta quando il Governo avrà fatto sapere di esser pronto per il dibattito.

Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 11,40.