

VI.

SEDUTA DI GIOVEDI' 25 NOVEMBRE 1971

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GUERRINI GIORGIO**

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10,30.

PRESIDENTE. Proseguiamo l'indagine conoscitiva sulle gestioni aeroportuali, ascoltando oggi il professor Alfredo Crocco – ex deputato – professore di economia dei trasporti aerei presso la Scuola di ingegneria aerospaziale dell'università di Roma. Il professor Crocco è anzitutto un amico, ma anche un noto esperto della materia della quale il nostro comitato si interessa: la sua competenza e passione penso potranno portare un notevole contributo di sintesi al nostro lavoro. Do quindi immediatamente la parola al professor Crocco per la sua esposizione.

CROCCO, *Ordinario di economia dei trasporti aerei presso la Scuola di ingegneria aerospaziale dell'università di Roma.* Ringrazio innanzitutto il Presidente e gli onorevoli deputati per avermi ritenuto meritevole di questa esposizione. Il mio contributo sarà certamente modesto; spero di essere conciso e di dare alla mia esposizione un carattere il meno cattedratico possibile, anche senza escludere che essa avrà riferimenti di carattere tecnico. Il discorso che sto per introdurre vuole tenere conto sia della situazione legislativa sia di quella economica in cui attualmente si svolge l'esercizio delle gestioni aeroportuali. Il problema delle infrastrutture aeroportuali è oggi come un collo di bottiglia nel quale si tenta di far passare del liquido. Il collo della bottiglia è però talmente stretto che il liquido non passa o passa male. È questa una crisi che si è generalizzata in tutti i paesi del mondo, ma che in Italia ha assunto caratteri particolarmente drammatici.

Se prendiamo per esempio l'aeroporto più tormentato del nostro paese, Fiumicino – che costituisce l'asse portante di tutto il sistema e che condiziona in definitiva tutti gli altri aeroporti italiani – constatiamo che esso soffre di due gravi insufficienze: la prima è di indole ricettiva (piste insufficienti, aerostazioni insufficienti, magazzini insufficienti e così via);

la seconda di indole tecnica che riguarda i servizi di CTA d'aerodromo, nei quali si manifestano gravissime manchevolezze.

I sintomi sono evidenti: l'Alitalia propone, e Civilavia accetta, di costruire e di gestire la nuova aerostazione con un investimento di 75 miliardi.

Di fronte ai problemi ogni giorno più gravi posti dallo sviluppo del traffico e alla lentezza decisionale degli organi di Stato non si può dire che l'Alitalia abbia torto o ragione; ma si può dire con certezza che ha torto lo Stato.

L'Alitalia trova i capitali che il Governo non trova o non vuole trovare.

L'Alitalia, non vincolata dalle norme che disciplinano le opere pubbliche, è in grado di realizzare la nuova aerostazione in tempo relativamente breve.

Passiamo al secondo punto. Anche questo si palesa con sintomi di crisi allarmante. L'area sovrastante l'aeroporto subisce degli ingorghi paurosi, tali da mettere a repentaglio effettivamente la sicurezza dei piloti, dei viaggiatori e degli stessi velivoli. Si è parlato, in proposito, da parte dei controllori del traffico aereo, di ben 52 collisioni mancate, in un anno, nella sola zona aeroportuale di Fiumicino. Il che, per chi vive nell'interno della torre di controllo, rappresenta veramente una situazione angosciata. Alcune compagnie aeree straniere hanno rinunciato allo scalo su Roma, soprattutto quando si tratta di scalo tecnico, e preferiscono Atene. A Roma sono necessari lunghi voli di attesa con un aggravio di spesa non indifferente, soprattutto quando si tratta di velivoli a « jet » che hanno un consumo elevato di carburante soprattutto alle basse quote.

L'Associazione internazionale dei piloti ha spesso denunciato questo stato potenziale di pericolo degli aeroporti italiani ed in particolare di Fiumicino.

La situazione è tanto meno scusabile se si considera che l'aeroporto Leonardo da Vinci non è affatto uno di quelli di maggior movimento. Nella graduatoria degli aeroporti mondiali considerati di grande densità di traffico

(cioè, da 4 milioni di passeggeri per anno in su), Roma nel 1969 era al ventesimo posto, con un traffico di 5,7 milioni di passeggeri, che è aumentato di poco nel 1970.

L'aeroporto di Chicago ha un traffico cinque volte maggiore con 31 milioni di passeggeri; quello Kennedy di New York ha 19 milioni e mezzo di passeggeri; Heathrow di Londra 14 milioni; Orly di Parigi 8 ed infine Francoforte 7 milioni e 500 mila.

Ebbene se l'aeroporto di Roma è in crisi con una media di 16.400 passeggeri al giorno, quello di Chicago, che ha una intensità di traffico giornaliero di oltre 86 mila passeggeri, dovrebbe letteralmente scoppiare.

Ho voluto fare queste premesse a rapide pennellate anche per sottolineare la tempestività dell'iniziativa presa dalla X Commissione della Camera nello svolgere questa indagine. Innanzitutto dobbiamo vedere se si tratta di una crisi d'ordine strutturale.

Una crisi strutturale non può essere separata dai problemi che riguardano il servizio aereo vero e proprio, la crisi degli aeroporti, la crisi dei servizi aerei; ma deve essere anche vista in relazione a tutto il settore dei trasporti e delle infrastrutture che condizionano l'esercizio del veicolo il quale è a sua volta condizionato dalle infrastrutture. In parte questa situazione di crisi è dovuta ad un ordinamento senza dubbio superato - che risale a trenta anni or sono - in parte al vuoto politico, ad un vuoto cioè di iniziativa pubblica.

Gli aspetti negativi della nostra politica aeroportuale possono essere così riassunti:

- accentramento dell'iniziativa;
- pluralità di competenze nelle opere di infrastruttura e nei servizi d'aeroporto;
- insufficienza dei fondi di investimento in massima parte subordinati ai limiti delle finanze pubbliche;

- mananza di una pianificazione razionale;

- arretratezza nelle tecniche aeroportuali;
- tempi lunghissimi sia nelle fasi decisionali sia nelle fasi esecutive;

- completa assenza di una impostazione economica della gestione aeroportuale in tutti i suoi aspetti: costi ed entrate e loro rapporti con la produttività dei servizi e del lavoro.

Credo sia esatto asserire che, in ultima analisi, l'attuale situazione dipenda dal modo e dagli strumenti con cui si concreta e si attua in materia, l'iniziativa pubblica: e, quindi, in gran parte dalla formula di gestione.

Il ministro Viglianesi, in una sua dichiarazione a un settimanale, è stato esplicito e schietto: « Abbiamo in Italia un sistema aero-

portuale fra i più confusi del mondo »; e più oltre: « le nostre strutture aeroportuali sono oggi insufficienti ed arcaiche ».

Il Ministero dei trasporti ha predisposto come è noto un piano preliminare di ristrutturazione (non un vero e proprio piano regolatore, come è stato enfaticamente battezzato) che prevede stanziamenti per 120 miliardi a carico dello Stato e 35 miliardi a carico degli enti locali.

È altresì noto che il documento programmatico preliminare del Ministero del bilancio calcola in prima approssimazione, il fabbisogno di investimenti in infrastrutture di trasporto per gli anni '80 in complessivi 22.889 miliardi, dei quali soltanto 310 per gli aeroporti (meno che per gli oleodotti).

Per il primo quinquennio - periodo di lento rodaggio - l'ipotesi programmatica di investimenti risulta limitata a soli 89 miliardi per gli aeroporti, su un totale di 6.246 miliardi; mentre l'ipotesi tendenziale, basata su una previsione extrapolata di evoluzione del traffico viaggiatori, per il 1975, di 440 miliardi di passeggeri/kilometro e di 119 miliardi di Tkm, calcola per gli aeroporti solo 66 miliardi di investimenti su un totale di 5.540 miliardi.

Tali previsioni esposte in dettaglio nel Progetto '80, sono state ottenute col metodo forse troppo semplice della extrapolazione.

Comunque anche se dovessero essere rettifiche con metodi di elaborazione più attendibili, esse consentono di valutare l'ampiezza e la complessità del problema da affrontare senza differimenti.

Molto opportunamente, in tema di aeroporti, il Progetto '80 parla della necessità di nuove tecniche di ingegneria aeroportuale e di nuove tecniche di gestione.

La confusione di cui parla il ministro Viglianesi è palese nella ripartizione degli investimenti previsti dal Piano di ristrutturazione in sette categorie:

- 1) 6 aeroporti in concessione (realizzazione e gestione);
- 2) 1 aeroporto in concessione per la sola realizzazione;
- 3) 2 aeroporti da riattivare a cura degli enti locali;
- 4) 12 aeroporti in corso di sistemazione e di potenziamento con finanziamento statale, sul bilancio IGAC;
- 5) 1 aeroporto in corso di completamento e di ampliamento;
- 6) 4 aeroporti in corso di realizzazione od in programma con finanziamenti a carico della Cassa del Mezzogiorno;

7) 19 aeroporti di nuova costruzione od esistenti da completare, considerati nella relazione CIPE, per una spesa complessiva di 35 miliardi.

La confusione appare anche più grave quando si esamina la situazione effettiva della gestione degli aeroporti italiani:

1) *Gestione diretta dell'IGAC*: Fiumicino, Palermo, Bari, Pescara, Olbia; in futuro: Foggia (Gino Lisa), Costa Smeralda;

2) *Concessione a consorzi, società con partecipazione pubblica, ad enti di natura pubblica*: Milano (60 anni) e Torino (privatizzati con legge speciale molto discutibile e criticabile); Venezia e Genova (30 anni). Saranno probabilmente dati in concessione, secondo le previsioni del piano, ad enti o ad aziende pubbliche o private, gli aeroporti della Sardegna, di Firenze, di Napoli, di Agrigento;

3) *Aeroporti del demanio aeronautico militare in uso promiscuo all'aviazione civile*: 28 aeroporti;

4) *Impianti dati in concessione a privati, a consorzi, ad enti pubblici, su aeroporti statali o militari*: Pisa, Rimini, Trieste, Villanova d'Albenga, Forlì.

Appare evidente che si è proceduto caso per caso, cedendo a interessi o a condizioni settoriali o locali, al di fuori di una direttiva univoca, di una prospettiva omogenea, di una visione politica globale.

In questa situazione mi sembra che il quesito relativo alla formula di gestione preferibile debba essere esaminata sotto due aspetti fondamentali: l'ordinamento giuridico e le condizioni di economicità.

Ordinamento giuridico.

Il regime giuridico degli aeroporti è regolato dalla parte seconda del titolo secondo del codice di navigazione del 1942. Tali norme sono state emanate quando la situazione del traffico aereo era ancora agli inizi e non sono state completate nemmeno da un regolamento. Pertanto, esistono solo delle norme generali, non sempre correttamente applicabili, poiché è tuttora vigente il regolamento del 1925 che disciplina l'applicazione della prima legge aeronautica del 20 agosto 1923.

È vero che, forzando le procedure, per aggiornarsi e mettersi alla pari con le altre avio-

gati tecnici della Convenzione di Chicago. Sulla costituzionalità dell'applicazione di tali allegati in assenza di un regolamento, sono stati espressi, da varie parti, autorevoli e fondati dubbi.

In pratica vengono attuati tutti gli *standards* tecnici della Convenzione di Chicago, sia per quanto riguarda i piloti, i brevetti, gli aeroporti, l'assistenza al volo, e così via di seguito; senza che ad essi facciano riscontro adeguate norme regolamentari.

I suddetti allegati tecnici sono continuamente in mutamento, per rispecchiare l'evoluzione dinamica della materia a cui si riferiscono, ad opera dell'organizzazione per l'aviazione civile internazionale, della quale, come è noto, il nostro paese è membro.

Mentre in Italia l'ordinamento interno è rimasto fermo all'anteguerra, negli altri paesi è stato aggiornato con celerità. Cito i casi più importanti: in Belgio, per esempio, nel 1946 è stata istituita la *Regie des voies aériennes* presso il Ministero delle comunicazioni.

La Francia ha emanato una nuova legge aeronautica, detta codice dell'aviazione civile, nel 1956, con norme dettagliate concernenti la gestione degli aeroporti.

Questo codice prevede tre forme di gestione: quella statale diretta, quella a concessione, quella a statuto autonomo.

La prima forma costituisce l'eccezione e viene applicata solo per gli aeroporti minori. La maggior parte degli aeroporti, infatti, è gestita mediante concessione alle camere di commercio o alle municipalità. La terza forma, infine, è stata ideata per i grandi aeroporti, al servizio di centri metropolitani di notevole importanza. Per ora solo l'aeroporto di Parigi è gestito tramite un ente autonomo apposito. Questo ha competenza sulle vie di accesso agli aeroporti, sulle rotte aeree riservate all'aviazione mercantile, sui relativi dispositivi di sicurezza, entro un raggio di 50 chilometri intorno a Parigi.

La Germania si trova in una situazione particolare, poiché le grandi potenze le hanno permesso di attuare la sua aviazione civile soltanto nel 1956. Non ha emanato leggi speciali, ma ha considerato l'attività degli aeroporti come se fosse commerciale, regolandola quindi con le norme generali del diritto civile.

I tredici principali aeroporti della Germania ovest, costituiti in un organico sistema, sono gestiti da società per azioni, o da società a responsabilità limitata, o da imprese a capitale pubblico. In sei dei 13 aeroporti il Governo federale partecipa al capitale insieme con i governi regionali e con le municipalità.

Essi sono: Berlino, Francoforte, Hannover, Colonia-Bonn, Norimberga, Stuttgart. Gli altri aeroporti sono gestiti da società, al cui capitale partecipano le municipalità, una o più città, uno o più distretti, uno o più comuni.

Il sistema germanico obbedisce a due criteri essenziali: la concentrazione dell'impianto aeroportuale, quale centro generatore e ricettivo di traffico, nell'ambito di un'area di influenza territoriale, e il decentramento della gestione.

Il sistema, dal punto di vista economico, ha dato risultati positivi.

In Olanda, l'aeroporto di Amsterdam era gestito dal comune. Successivamente si è preferito un sistema simile a quello tedesco, di società anonima a partecipazione dello Stato e dei comuni di Amsterdam e di Rotterdam.

La più interessante delle soluzioni è quella adottata in Gran Bretagna, sulla base di leggi emanate nel dopoguerra.

La gestione degli aeroporti si è concretata in tre diverse forme di gestione pubblica (diretta di Stato, enti locali, ente statale autonomo), senza esclusione della gestione privata.

Il provvedimento britannico di maggiore interesse e di maggiore importanza è stato l'*Airports Authority Act* del 2 giugno 1965 in base al quale è stata costituita la *British Airports Authority* entrata in funzione il 1° aprile 1966, una *Corporation* alla quale sono stati trasferiti gli aeroporti della regione di Londra (Heathrow, Gatwick e Stansted) e quello di Prestwick.

La legge determina le funzioni, le disposizioni finanziarie, le norme sul controllo e la gestione degli aeroporti, sull'acquisto e l'utilizzazione dei suoli.

L'esercizio del sistema aeroportuale britannico è così suddiviso: 4 aeroporti gestiti dalla *British Airports Authority*; 14 gestiti direttamente dal Ministero; 20 dagli enti municipali ed undici da privati.

Negli USA, già da prima della guerra, la politica degli aeroporti è pianificata.

Il piano nazionale degli aeroporti è stato disciplinato dal *Federal Airport Act* del 1946.

I principi base della gestione degli aeroporti furono precisati in un rapporto ordinato dal presidente Kennedy sullo sviluppo dell'aviazione civile in USA negli anni 70, il così detto « Progetto Horizon ».

Gli aeroporti - secondo tale progetto - devono essere gestiti al pari di ogni altra impresa commerciale, con criteri economici aziendali nella determinazione dei costi dei capitali investiti e delle spese d'esercizio.

Gli utenti devono corrispondere, per lo spazio usato e per i servizi ricevuti, canoni e tasse commisurati ai costi sostenuti dagli aeroporti sulla base di una gestione ragionevole e prudente; ma i gestori rispondono verso gli utenti se si rivalgono su di essi per la copertura di spese infondate o irragionevoli.

In pratica la maggior parte degli aeroporti americani è affidata alle municipalità e decentrata nella gestione, salvo casi di maggiore importanza, che implicino grossi problemi finanziari.

In questi casi, come è accaduto per il sistema aeroportuale di New York, si affida l'esercizio ad una « Authority », o preesistente o appositamente costituita.

La *Port of New York Authority*, responsabile del sistema aeroportuale di New York, fu costituita dagli Stati di New York e di New Jersey con struttura di impresa commerciale per essere gestita con criteri commerciali e di redditività.

I due aeroporti di Washington sono invece gestiti dal *Bureau of National Capital Airports*, e attraverso di esso, dallo Stato.

L'ordinamento italiano, pur conforme ai principi classici del diritto amministrativo, è rimasto legato ad un periodo in cui aviazione militare e aviazione civile avevano ancora la stessa matrice.

Non esisteva ancora una infrastruttura aeronautica civile, con le sue particolari e differenziate esigenze.

Il codice della navigazione (articolo 692 e seguenti), disciplinando i beni pubblici destinati all'aviazione, li classifica nell'unica categoria del demanio aeronautico, comprensiva sia di aerodromi militari sia di aerodromi civili, istituiti dallo Stato; nonché degli impianti statali destinati al servizio della navigazione aerea.

Concessione di suolo, concessioni di uso, misura dei canoni sono regolati secondo le norme tradizionali riguardanti le aree e i beni demaniali.

Si prevedono (articolo 704 e seguenti) aerodromi privati, ma la loro istituzione, il loro uso, il loro esercizio, la loro alienazione, la loro cessazione sono subordinate all'autorizzazione statale.

Si tratta di principi generali che nel loro complesso possono essere anche accettati: mancano però - ed è una grossa lacuna - le norme regolamentari.

Si applicano, se ed in quanto applicabili, quelle del regolamento del 1925 e successivi aggiornamenti.

In definitiva la legislazione vigente, proprio per la sua genericità, ha consentito tutte le formule di gestione possibili: militare, diretta di Stato, in concessione totale o parziale, in uso; e persino la privatizzazione – ovvero il riconoscimento della qualifica privata – come quella attuata con la legge 18 aprile 1962, n. 194, per il complesso aeroportuale di Milano, e quella attuata con la legge 21 luglio 1965, n. 914, per l'aeroporto di Torino Caselle.

A mio avviso in questi ultimi due casi le norme del codice sono state forzate e travisate fino al punto da rendere meramente virtuale la natura demaniale dell'area su cui insistono le varie costruzioni aeroportuali.

La verità è che la natura giuridica del suolo – demaniale o privata – ha finito col diventare secondaria di fronte all'importanza tecnica e finanziaria degli impianti e delle costruzioni che qualificano, caratterizzano e classificano l'aeroporto.

Il valore degli investimenti nelle piste, nelle aerostazioni, nelle corsie di rullaggio, nei piazzali di sosta, nelle aviorimesse, nei depositi, nei magazzini, supera di gran lunga il valore delle aree, anche se di grande estensione (per esempio i 1.500 ettari di Fiumicino), espropriate per pubblico interesse, dietro indennizzi calcolati secondo i noti parametri.

Vorrei quindi osservare che, mentre le norme vigenti sono legate alla natura giuridica del suolo, in realtà ciò che conta e prevale sono da un lato le costruzioni e gli impianti e dall'altro i servizi forniti ed assicurati dall'organizzazione aeroportuale.

Un aeroporto moderno o un sistema aeroportuale aperti al traffico aereo sono infrastrutture pubbliche che forniscono un servizio pubblico, in condizioni di monopolio regolato, di esclusiva o di privilegio.

Che i servizi aeroportuali siano di natura pubblica e che tali debbano rimanere e non possano sottrarsi all'iniziativa pubblica, mi sembra si deduca proprio dalla complessità, dall'intensità e dal valore dei servizi stessi. Si va dalla costruzione di piste di atterraggio, di rullaggio, di decollo, di stazionamento, ai servizi tecnici per gli aeromobili, ai servizi per la sicurezza del volo, per il disbrigo del traffico, per la sicurezza antincendio, di pronto intervento, di pronto soccorso, alle aerostazioni, ai magazzini merci, e così via.

Non può mettersi quindi in dubbio la natura pubblicistica di tale complesso di servizi, sia o non sia il suolo di proprietà demaniale.

Esistono poi numerosi servizi di conforto: uffici vendita, ristoranti, trasporti privati o

pubblici, autonoleggi, parcheggi a custodia o liberi. Questi servizi non hanno certo un'importanza secondaria rispetto al fine istituzionale, e vanno assumendo un rilievo sempre crescente. Otto anni fa, in Europa, i servizi di conforto procuravano il 10 per cento delle entrate aeroportuali; oggi procurano il 30 per cento; negli Stati Uniti d'America, procurano il 60 per cento. Essi hanno assunto, quindi, una importanza notevole.

Tutto ciò considerato, mi sembra indubbio che l'aeroporto statale si configura come un'area demaniale organizzata per il soddisfacimento di esigenze: *a)* pubbliche; *b)* private d'uso pubblico; *c)* private d'uso privato, inerenti al traffico aereo in partenza, in arrivo o in transito.

Ne deriva – e mi sembra che tale principio sia stato in varie forme adottato ovunque – che, come l'istituzione, così la gestione dell'aeroporto aperto al traffico sia materia di esclusiva competenza pubblica; e debba comunque escludersi la libertà di impianto e di esercizio di aeroporto, assoggettandosi anche ad autorizzazione l'istituzione e l'esercizio di aeroporti privati ad uso privato.

Il nostro ordinamento consente, come quello della maggior parte degli altri Stati, che lo Stato nell'istituire e nel gestire gli aeroporti si avvalga di vari strumenti:

a) la gestione diretta;

b) la gestione in concessione ad enti pubblici appositamente costituiti o ad enti privati.

Questi cenni sommari consentono di porre in luce le principali caratteristiche del nostro ordinamento aeroportuale.

1) Demanialità degli aeroporti aperti al pubblico traffico. Ciò comporta che tutte le costruzioni in area aeroportuale al termine della concessione (per il codice: 20 anni) accedono in proprietà allo Stato; il che è fonte di difficoltà per le imprese concessionarie, per operazioni creditizie di notevole mole, a lungo termine.

Ad esempio, un'azienda come la SEA, ha dovuto ricorrere ad una proroga a 60 anni della concessione, con legge apposita (e quindi con laborioso *iter* legislativo) per poter offrire garanzie idonee agli enti mutuanti.

2) Accentramento dell'iniziativa. Solo lo Stato ha il potere di istituire aeroporti, anche se poi la gestione, può essere decentrata ad enti locali, pubblici o privati.

Su questo punto la nostra legislazione differisce da quella della maggior parte degli altri paesi; ed urta, indubbiamente, con l'ordinamento regionale.

Può essere indispensabile un potere di controllo statale sulla istituzione e l'esercizio di aerodromi, e soprattutto l'emanazione di norme inderogabili per quanto attiene i requisiti tecnici e di sicurezza, anche perché vi sono *standards* internazionali da rispettare in base alla Convenzione di Chicago e relativi allegati, ai quali l'Italia ha aderito.

Tutto ciò non esclude la convenienza di un decentramento del potere di iniziativa all'ente regione nell'ambito di una legge cornice.

3) La molteplicità delle gestioni dei servizi aeroportuali, che impedisce una conduzione unitaria dell'azienda aeroporto.

L'articolo 4 della legge 30 gennaio 1963, n. 141, attribuisce al Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile la competenza in materia di progettazione, costruzione ed ampliamento degli aeroporti demaniali.

Era già un passo avanti per una politica organica.

Tuttavia la norma è stata disattesa, almeno nei casi di maggiore importanza, con leggi speciali.

Per quanto concerne i servizi di aeroporto, si è arrivati a dispersioni assurde. Le piste di rullaggio e di stazionamento, che sono una grossa fonte di reddito dell'aeroporto, sono demaniali e gestite dallo Stato. Invece, il controllo di traffico aereo degli aerodromi è di competenza militare, cioè del Ministero della difesa, così come i servizi di previsione meteorologica. Le aviorimesse sono gestite dalle avio linee, ma il suolo è demaniale. Le aree di parcheggio sono date in concessione agli autonoleggiatori. Le aerostazioni talvolta sono gestite dallo Stato, tal'altra da privati, ed in particolare dall'Alitalia. L'*handling*, che è una fonte principale di reddito, è affidata alle avio linee. I servizi di rampa sono dati in concessione ai privati. I servizi di trasporto e bagagli sono affidati a cooperative. I servizi di conforto sono assicurati da privati.

Nei nostri aeroporti si è venuto a concentrare un tale coacervo di gestioni separate, nell'ambito di uno stesso organismo produttivo, che svuola di contenuto la gestione aeroportuale e addirittura rende impossibile una gestione fondata su criteri di efficienza e di economicità. Si consideri che, in un certo senso, il privato concessionario realizza un profitto ingiustificato, poiché una parte di esso, in realtà, spetterebbe allo Stato.

In altri termini si creano sull'aeroporto vere e proprie rendite di posizione, a detrimento della redditività della proprietà pubblica.

4) Gli aeroporti militari aperti al traffico aereo civile, anziché essere l'eccezione, costituiscono la maggior parte della rete aeroportuale italiana.

La linea di confine tra infrastruttura aeronautica militare e civile, nonostante gli sforzi e i progressi compiuti, è estremamente confusa.

Molti aeroporti militari, ormai privi di importanza strategica, potrebbero essere trasferiti all'aviazione civile ed inseriti nel contesto di un sistema organizzato e gestito per finalità rispondenti prevalentemente alle esigenze di sviluppo del trasporto aereo.

Vi sono, tra l'altro, aeroporti in disarmo, la cui appartenenza al cosiddetto « demanio militare » non ha altra giustificazione se non quella simbolica di una tradizione conservatrice, il cui risultato più vistoso è quello di gravare improduttivamente sul bilancio della difesa-aeronautica.

Le condizioni di economicità.

Quanto ho detto finora mostra che i criteri di gestione prevalsi negli aeroporti di Stato non rispondono minimamente alle più elementari condizioni di economicità.

Se è vero, ed è vero, che l'aeroporto costituisce una impresa organizzata per la produzione di un servizio, tutte le componenti del processo produttivo dovrebbero essere di pertinenza dell'impresa e non divise per compartimenti.

Dalla pista alle corsie di rullaggio, alle aree di stazionamento, dall'aerostazione ai magazzini, dalle aviorimesse ai vari impianti tecnici, dalle aree di parcheggio alle strade di raccordo con le grandi vie di comunicazione, dai servizi di CTA, ai servizi di disbrigo del traffico d'aeroporto, tutto dovrebbe far capo all'azienda aeroportuale senza che sia impedito di cedere in uso o in locazione o in appalto, a titolo oneroso, agli utenti, determinati impianti o particolari servizi d'suo privato.

La situazione attuale, di cui l'aeroporto di Fiumicino costituisce l'esempio più grave, comporta da un lato l'impossibilità di impostare una politica della spesa che conduca a una riduzione dei costi ed a un aumento della produttività, dall'altro l'impossibilità di impostare una politica delle entrate, quindi di formulare un bilancio economico.

I diritti d'aeroporto vengono percepiti dallo Stato e stabiliti in base a criteri empirici, senza alcun riferimento con i costi effettivi.

Per il complesso degli aeroporti statali le entrate sono così composte:

	Milioni di lire
Tasse di approdo, partenza e ricovero	3.400
Tasse di imbarco passeggeri . . .	2.300
Tasse di imbarco merci	600
Tasse di sbarco merci	270
Concessioni demaniali	275
Concessioni commerciali	700
Riscossione società petrolifere . . .	600
Totale . . .	8.145

Ma la compagnia di bandiera e le sue aerolinee sussidiarie non solo sono esenti dal pagamento dei diritti di traffico, ma beneficiano di concessioni di suolo sulle aree aeroportuali contro canoni irrisori.

I proventi per l'*handling* sono lasciati alle aerolinee che lo effettuano per proprio conto: ciò nonostante che la magistratura in una sentenza pronunciata a giudizio di una vertenza tra la SEA e l'Alitalia abbia attribuito alla gestione aeroportuale la competenza dell'*handling* e i relativi proventi.

Ma nelle condizioni che ho descritte è impossibile impostare una politica della spesa, una politica delle entrate, e quindi impostare un bilancio aeroportuale. Se volessimo conoscere ad esempio il bilancio dell'aeroporto di Fiumicino nessuno potrebbe darci una adeguata risposta. Per la SEA vi è un bilancio: all'atto della sua costituzione i proponenti hanno infatti preteso che queste condizioni venissero contenute in precise norme per realizzare, con l'accentramento dei servizi aeroportuali in un'unica impresa, l'unicità di gestione. Il bilancio della SEA per l'anno 1969 pone in evidenza che la stessa società ha riscosso tre miliardi di diritti. Si pensi che, nel 1970, tutte le entrate di tutti gli aeroporti italiani ammontano ad otto miliardi. Vi sono due punti fondamentali da considerare per quanto concerne gli aeroporti statali: il primo, l'esenzione totale dai diritti di traffico a favore delle aerolinee dell'Alitalia, ATI e così via. Questa costituisce già una perdita o un mancato provento, dell'ordine di oltre un miliardo e mezzo all'anno. L'altro punto è la completa esenzione dal pedaggio da parte dei servizi dell'aviazione militare. Eppure tutte le amministrazioni militari degli altri paesi pagano

questi diritti alla stessa stregua con cui la paga l'aviazione civile. Non è un caso che, ad esempio, nel sistema britannico non esista nessuna forma di esenzione: tutti gli utenti del servizio senza distinzione, pagano i diritti d'aeroporto. Se anche in Italia si cominciasse a riconsiderare il sistema, potremmo assicurare al complesso degli aeroporti di Stato un bilancio molto più equilibrato di quello attuale, anche senza ottenere il pareggio fra entrate ed uscite.

Una gestione economicamente corretta dovrebbe inoltre considerare anche l'ammortamento del capitale fisso e degli investimenti. In un'azienda aeroportuale questa voce costituisce un notevole onere; tuttavia negli ultimi due anni la corporazione britannica che gestisce l'aeroporto di Londra ha avuto un bilancio attivo. Lo stesso accade per altri aeroporti esteri. In Italia, soltanto la SEA lo scorso anno ha chiuso il suo esercizio in attivo, anche se con un modesto utile.

Considerate queste premesse, in base a quali condizioni si può arrivare ad una gestione economica degli aeroporti? Si tratta di conciliare due aspetti di un problema che, in sostanza, è comune a tutte le aziende pubbliche e non soltanto alle aziende aeroportuali. Le sei aziende pubbliche italiane hanno alterito la Ragioneria centrale dello Stato con la previsione di un *deficit* di ben 2.841 miliardi per il corrente esercizio. Come conciliare quindi l'inderogabile carattere pubblicistico dei servizi, la natura di questi servizi, con una gestione che abbia carattere di economicità? Il problema, uguale per tutte le aziende pubbliche, non è stato mai seriamente affrontato né, tanto meno, risolto. Né potrà esserlo con soluzioni quali la « irizzazione » delle aziende, con la costituzione cioè di società aventi carattere privatistico pur essendo a partecipazione statale.

Non esiste una soluzione perfetta in materia di gestione di aeroporti. Bisogna scegliere entro un arco di soluzioni possibili quale sia la forma più adatta al nostro paese.

Personalmente sono perplesso sulla opportunità di costituzione di una azienda IRI, anche se nella mia relazione svolta alla Camera, in occasione della discussione sul bilancio del Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, non mi pronunciai contro tale soluzione. Ritengo infatti che, come avviene in Gran Bretagna, il bilancio degli aeroporti debba essere portato a conoscenza del Parlamento per essere controllato nei suoi veritieri dettagli di spesa e di entrata.

Le forme di irizzazione diretta di tipo SEA, anche se a partecipazione pubblica, sfuggono al controllo.

Per tali motivi, la soluzione migliore potrebbe essere indicata in una delle seguenti due forme. Prima forma: creazione di una azienda nazionale degli aeroporti di Stato. Tale azienda dovrebbe accentrare l'istituzione e la gestione di tutti gli aeroporti statali situati nel territorio. Questa forma presenta il vantaggio di consentire la compensazione in un unico bilancio delle eventuali perdite di tutti o parte degli aeroporti con i profitti degli altri.

Seconda forma: poiché non è opportuno confondere in unico bilancio i risultati economici degli esercizi di diversi aeroporti, anche alla luce delle esperienze fatte negli altri paesi, è preferibile promuovere e stimolare iniziative locali, almeno a dimensione regionale.

Vi può essere anche una soluzione intermedia. Nell'ambito del sistema aeroportuale nazionale è necessario che vi siano un efficace coordinamento, una pianificazione tecnica univoca ed omogenea, una progettazione che porti a una tecnologia comune dei servizi. Si dovrebbe creare una *holding* aeroportuale, con funzioni di controllo, di coordinamento, di finanziamento e di investimento, di progettazione dei servizi, di pianificazione ed anche di eventuale assunzione di partecipazioni nelle singole aziende aeroportuali. Nell'ambito di questa *holding*, ogni aeroporto potrebbe avere una sua gestione autonoma e separata, secondo norme unificate. Per esempio: un ente regionale, o un consorzio sul tipo di quello di Parigi, con la partecipazione delle camere di commercio, dei comuni, delle province, oppure tra enti pubblici, con la partecipazione di aziende municipalizzate o provinciali.

La forma di gestione privata, a mio avviso, è da escludere assolutamente.

A questa *holding* dovrebbe essere conferito il patrimonio immobiliare degli aeroporti controllati in modo da facilitare anche le operazioni finanziarie e di investimento più complesse e di maggior mole.

Questo tipo di gestione è quello che prevale negli altri paesi, come in Francia ed in Gran Bretagna. Gli aeroporti dei grandi centri metropolitani sono affidati ad aziende create con leggi speciali, con statuto autonomo. Sono regionali o consorziali o municipali, a seconda delle esigenze locali, mentre le norme concernenti la costruzione ed il finanziamento sono disciplinate e coordinate da una legge quadro. In tal modo l'ente di gestione, avendo entrate

proprie, è reso responsabile verso gli utenti, verso i terzi e verso lo Stato.

La legge quadro dovrebbe inoltre prevedere norme precise riguardo alla contabilità; in modo che sia i costi, sia i ricavi, vengano denunciati secondo moduli uniformi previsti in precedenza, tali da consentire l'analisi necessaria a valutare l'andamento tecnico-economico della congiuntura aeroportuale.

Non c'è una soluzione perfetta. Non esiste e non è possibile inventarla. Occorre sceglierne una tra quelle indicate, valutando vantaggi e svantaggi. Mi auguro quindi che questa Commissione — seppure con il mio modestissimo contributo — possa predisporre in questo senso uno schema di disegno di legge di iniziativa parlamentare per affrontare il problema preliminare della riforma legislativa dell'ordinamento aeroportuale, senza il quale il riassetto della gestione degli aeroporti non potrà essere affrontato a costo di peggiorare sempre più le condizioni attuali di esercizio e l'attuale crisi.

Non avevo previsto di dover trattare anche il complesso problema del controllo del traffico aereo. Cercherò quindi di esporre soltanto qualche concetto generale dedotto dalla mia esperienza, pregando la Commissione di voler perdonare le inesattezze inevitabili dovute alla mia improvvisazione.

Coloro, e sono molti, che sono favorevoli a lasciare le cose come stanno, e cioè il servizio di assistenza al volo interamente in mano militare, si basano sostanzialmente su tre considerazioni: la prima, che se si lamentano inefficienze nel servizio queste sono dovute all'insufficienza degli stanziamenti per l'ammodernamento e l'adeguamento degli impianti e delle apparecchiature; la seconda che anziché creare, con forte spesa, un doppione di servizio dipendente da un ente civile, conviene perfezionare quello militare, potenziandolo e migliorando le condizioni di carriera del personale addetto; la terza che finché il servizio sarà assicurato da personale militare non vi sarà il rischio, molto grave, della sua sospensione per eventuali scioperi.

Questi argomenti non sono da sottovalutare. Tuttavia sono convinto che, in prospettiva e attraverso un processo graduale, si debba pervenire a creare un servizio di controllo del traffico aereo separato da quello militare, il che non significa costituire un doppione. La mia convinzione si fonda su due considerazioni fondamentali. Anzitutto già fin da oggi, l'utente principale dell'assistenza al volo, sia d'aerovia sia negli spazi aeroportuali, non è

l'aviazione militare, ma l'aviazione civile, e, in futuro lo sarà sempre in maggior misura.

Si tratta di un tipo di domanda che va acquistando caratteristiche sempre più peculiari, alla quale, attualmente, in Italia corrisponde un tipo di offerta non omogenea.

Il sistema di controllo della circolazione aerea è la terza componente del sistema del trasporto aereo, così come il sistema della circolazione stradale è una componente del sistema di trasporto su strada, e l'assistenza al naviglio, sia in navigazione sia nei porti, è una componente dei trasporti marittimi.

Quante ore di volo assistito effettuano gli aerei civili e quante gli aerei militari? E con quali diverse caratteristiche del servizio stesso di controllo? Non sono, in questo momento, in condizione di dare una risposta, ma sono certo che, se si approfondisse la questione, se ne otterrebbero risultati molto significativi.

L'offerta del servizio deve essere modellata sulla domanda sia sotto l'aspetto quantitativo sia sotto quello qualitativo.

In passato i presupposti erano ben diversi: l'aviazione militare era l'utente principale e il fine del servizio era, in concreto, prevalentemente di difesa, e quindi di competenza militare. D'altra parte una corretta impostazione di politica economica del trasporto aereo deve giungere a precisare e a quantificare l'onere che lo Stato si assume per il servizio civile di controllo del traffico aereo, e addossarne il costo, almeno in misura adeguata, agli utenti. È ciò che si verifica negli Stati Uniti, dove le aerolinee concorrono a coprire le spese dell'assistenza al volo con un contributo che è una vera e propria tassa.

Si consideri infine che le insufficienze dei servizi di controllo del traffico aereo di aeroporto facilitano il dirottamento verso altri aeroporti meglio serviti. È il caso dell'aeroporto di Fiumicino al quale alcune aerolinee preferiscono altri aeroporti meno congestionati — per esempio Atene — con assistenza al volo più sicura.

Le insufficienze del controllo del traffico aereo sono quindi anche un fattore di concorrenza tra aeroporti.

Per tutte queste considerazioni, anche se appena accennate, mi sembra che non sia giusto parlare di «doppione» di servizi, mentre è più pertinente parlare di una «diversificazione» dei servizi stessi.

In secondo luogo, è ormai inevitabile affrontare il problema della specializzazione tecnica e del trattamento economico del personale, per giungere a retribuzioni più umane

e a sviluppi di carriera più attraenti di quanto non siano quelli del personale dipendente dall'aeronautica militare.

Né mi sembra debba essere drammatizzato il rischio di scioperi. In tale ipotesi, il personale militare di assistenza al volo costituirebbe una riserva, sia pure con inevitabili limitazioni e difficoltà, per assicurare i minimi di sicurezza della circolazione aerea civile in periodi d'emergenza. E, in ogni caso, non è da escludere che prima o poi, si possa pervenire, conformemente al precetto costituzionale, ad una disciplina del diritto di sciopero.

Ritengo quindi di poter riassumere così il mio parere: il problema della separazione dei due servizi si pone come esigenza di politica economica e di efficienza tecnica e sistematica.

È ovvio che non si possa pervenirvi se non per gradi, a cominciare dal controllo del traffico aereo d'aeroporto, che secondo me è parte integrante del sistema aeroportuale.

In un secondo tempo l'Italia potrebbe aderire ad Eurocontrol per il controllo d'alta quota. In un terzo tempo, giungere alla totale separazione e diversificazione del servizio civile da quello militare, assicurando tuttavia, attraverso un organo apposito, un continuo e stretto coordinamento con quest'ultimo.

Mi lusingo di aver dato con la mia esposizione un contributo allo studio intrapreso dagli onorevoli componenti di questa Commissione, mentre mi considero, con sincero entusiasmo, a disposizione per ogni mio eventuale ulteriore contributo, perché si possa giungere all'elaborazione di uno schema di proposta di legge che affronti, in sede parlamentare, il tema, non più differibile, della riforma legislativa dell'ordinamento degli aeroporti.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Crocco per la sua esposizione: è veramente un contributo di grande importanza, soprattutto perché riassuntivo delle varie questioni che oggi si presentano al nostro Comitato di indagine sulle gestioni aeroportuali. È stato per noi un felice incontro che ha permesso l'acquisizione di elementi che non avevamo avuto occasione di avere sino ad ora. Penso che le sue proposte, professor Crocco, dovranno a lungo essere meditate dai membri del Comitato di indagine.

FOSCARINI. Anch'io ringrazio il professor Crocco per la brillante esposizione. Nella precedente legislatura sono stati fatti sulle questioni al nostro esame alcuni studi dei quali ho preso visione. Tali studi affrontano il problema della gestione civile e dei servizi aereo-

portuali inserita in un sistema generale. Nel 1963 fu approvata dal Parlamento la legge n. 141 che trasferiva al Ministero dei trasporti tutte le competenze di gestione aeroportuali, eccezione fatta, mi pare per l'articolo 3, per l'assistenza di volo. Dai suddetti studi, e anche assistendo alle udienze di questo nostro Comitato, ho tratto la convinzione che esista sulla materia una grande confusione, in ordine soprattutto al problema dell'assistenza al volo, problema che è di natura organizzativa e direttiva. Successivamente il nostro Comitato ascolterà anche il punto di vista dell'ITAV dipendente dallo Stato Maggiore dell'aeronautica. Bisogna sentire tutti.

La convinzione di cui parlavo deriva dal fatto che l'assistenza al volo comprende il controllo del traffico aereo, le telecomunicazioni, le radio comunicazioni, la meteorologia. La efficienza di questo servizio è quindi condizionata dalla organizzazione del personale operativo, del personale tecnico, e dai mezzi. Ma tutto questo servizio dipende generalmente da un ispettore dello Stato Maggiore, le cui competenze sono ripartite tra molti enti diversi. C'è poi un altro fatto negativo rappresentato dall'aver affidato questo servizio a personale composto da ufficiali non specializzati. In base alla legge 141 esisteva una certa funzionalità. Poi con due decreti presidenziali di attuazione, nel 1965, avvenne la ristrutturazione dell'ITAV. Io vorrei sapere se affidando oggi a personale specializzato il controllo del volo si potrebbero risolvere i problemi.

Secondo lei, professor Crocco, nell'immediato futuro, si creerebbero in tal modo condizioni migliori per disciplinare il traffico aereo?

Occorre tener conto di quanto è stato fatto di nuovo nel campo legislativo. Mi riferisco, in particolare, alle leggi del 1963 e del 1965, anche se questa ultima ha provocato una certa confusione.

— CROCCO, *Ordinario di economia dei trasporti aerei presso la Scuola di ingegneria aerospaziale dell'università di Roma*. È vero che la legge sul riordinamento del 1965 ha determinato importanti mutamenti rispetto alla legge n. 141 del 1963, con l'accentramento

nell'ITAV di un servizio unico per i settori e le tre armi del Ministero della difesa.

L'ITAV ha perduto quindi in parte l'autonomia e l'esclusività di competenza che aveva in precedenza, nell'ambito aeronautico.

A parte i servizi meteorologici, che a mio parere devono restare di competenza militare, vorrei osservare, per quanto riguarda le telecomunicazioni, che occorre tener presente che con il progresso della missilistica, che in gran parte sostituirà, nel caso deprecabile di guerra, i compiti dell'aviazione militare e dell'artiglieria, le funzioni dell'ITAV si sono enormemente amplificate e diversificate da quelle, pure e semplici, del controllo del traffico aereo.

C'è il problema della difesa e del controllo dello spazio nelle alte quote dell'atmosfera ed oltre. Il compito del controllo della normale circolazione aerea è divenuto secondario, rispetto a quello, molto arduo, del controllo dello spazio nonché della segnalazione dell'intercettazione e della distruzione dei nuovi ordigni balistici, a testata nucleare o non, lanciati da basi situate su territorio nemico.

C'è inoltre il problema d'avanguardia dei satelliti meteorologici e dei satelliti in grado di assicurare la navigazione autonoma dei velivoli in volo.

In altri termini l'ITAV ha dinanzi a sé funzioni nuove, rese necessarie dal progresso della tecnologia spaziale, che interessano sia l'aeronautica, sia l'esercito, sia la marina, che rendono per esso secondario il servizio di assistenza al volo.

Tuttavia, in fase transitoria, pur mantenendo all'ITAV i suoi compiti originari, sarebbe necessario dare concreta applicazione all'articolo 3 della legge n. 141, rendendo funzionante ed efficiente quel Comitato permanente che dovrebbe coordinare il CTA con le nuove ed accresciute esigenze dell'aviazione civile.

Purtroppo la lentocrazia contrasta col progresso e la evoluzione crescenti del traffico aereo. È indispensabile provvedere a soluzioni sollecite ed adeguate alle nuove esigenze.

PRESIDENTE. Ringrazio di nuovo il professor Crocco per la sua esauriente relazione.

La seduta termina alle 12,5.