

COMMISSIONE X

TRASPORTI E AVIAZIONE CIVILE - MARINA MERCANTILE
- POSTE E TELECOMUNICAZIONI

74.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 GENNAIO 1982

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GUIDO BERNARDI

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Modifiche di alcune disposizioni del codice della navigazione relative alla navigazione aerea (<i>Approvato dal Senato</i>) (2866)	981
PRESIDENTE	981, 984, 986, 987
BAGHINO FRANCESCO GIULIO	985
BOCCHI FAUSTO	984
MORAZZONI GAETANO, <i>Relatore</i>	981, 984, 986
RIVA DINO, <i>Sottosegretario di Stato per i trasporti</i>	987

La seduta comincia alle 10,30.

VILLER MANFREDINI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modifiche di alcune disposizioni del codice della navigazione relative alla navigazione aerea (Approvato dal Senato) (2866).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge già approvato dal Senato: « Modifiche di alcune disposizioni del codice della navigazione relative alla navigazione aerea ».

L'onorevole Morazzoni ha facoltà di svolgere la relazione.

GAETANO MORAZZONI, *Relatore*. Con la presente iniziativa legislativa si intende pervenire all'adeguamento di talune disposizioni dell'attuale codice della navigazione (per la parte aeronautica) alla moderna realtà della navigazione aerea e alla

normativa vigente, per tale materia, in campo internazionale. Prima di passare all'esame del disegno di legge, che è stato già approvato dal Senato, mi pare doveroso rilevare che, in effetti, l'intero codice della navigazione, in ogni sua parte (marittima, di navigazione interna, aeronautica), necessita di una generale revisione, tale da eliminare il divario che ormai si è venuto a creare tra l'attuale situazione del trasporto per via d'acqua e d'aria e le disposizioni del codice che tuttora lo regolano. Pur riconoscendo, pertanto, che quando venne approvato, con il regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, quel codice, di cui ora ammettiamo, per varie parti, l'evidente distacco dalla realtà del paese, era effettivamente un modello, internazionalmente indicato come tale, nel campo del diritto della navigazione, non possiamo che auspicare oggi la sollecita presentazione al Parlamento del disegno di legge di delega al Governo per la revisione del codice della navigazione, che risulta essere allo studio di una apposita commissione istituita presso il Ministero di grazia e giustizia.

In attesa di tale generale riformulazione del codice, urge tuttavia ora rendere operanti alcune specifiche modifiche ed integrazioni dello stesso, atte a colmare talune lacune e a risolvere taluni problemi di pressante attualità per la navigazione aerea, primo dei quali è l'adeguamento della normativa italiana a quella internazionale, contenuta negli « allegati tecnici » alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, stipulata a Chicago il 7 dicembre 1944. Tali « allegati tecnici » che contengono disposizioni di varia natura, dalle vere e proprie norme alle « pratiche raccomandate », sono oggetto di una continua revisione e di un continuo aggiornamento da parte dell'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (ICAO) e quindi, per il loro inserimento nel nostro ordinamento giuridico, occorre individuare uno strumento il più possibile elastico, agevole e sollecito. Nella considerazione che in tali « allegati tecnici » sussistono, pur di fronte alla preponderanza di disposizioni aventi carat-

tere meramente tecnico, anche disposizioni contenenti principi di carattere generale, è stata ravvisata l'opportunità di un duplice meccanismo di recepimento. Per i principi aventi carattere generale si provvederà quindi mediante un provvedimento sopraordinato rispetto a quello occorrente per il recepimento delle disposizioni tecniche, attuative e specificative dei ricordati principi generali. Per questi ultimi, lo strumento è stato individuato nel decreto presidenziale (previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentito il Consiglio di Stato), di cui è già cenno nell'articolo 1331 del codice della navigazione; per le disposizioni attuative di natura specificamente tecnica si opererà invece con decreti del ministro dei trasporti. A questo punto, credo che, prima di continuare nell'esame di questo provvedimento, sia necessario acquisire un parere della Commissione affari costituzionali, proprio perché ci troviamo a dare al ministro dei trasporti una specie di delega in bianco. È vero che il Senato ha già approvato questo provvedimento, ma l'iter seguito è stato quello più completo della Assemblea. Qui ci troviamo ad affrontare un problema di delega al Governo (sia pure una delega impropria, ma pur sempre una delega) in Commissione in sede legislativa. Ritengo pertanto che per procedere in modo più certo sia necessario avere in materia il parere della I Commissione.

A questa considerazione vorrei aggiungere, anche se in via di mera ipotesi, una altra osservazione: se nell'ambito dei principi generali ci si imbatte in materie per le quali ci sia una riserva di legge, lo strumento del recepimento, in luogo del decreto presidenziale, non può che essere il disegno di legge.

Vengo ora al merito del provvedimento al nostro esame. L'articolo 1 del disegno di legge è inteso a disciplinare, in primo luogo, l'introduzione nel nostro ordinamento giuridico degli « allegati tecnici » alla Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale con il duplice meccanismo di recepimento sopra delineato; non appare necessario accennare al problema

della eventuale possibilità di una « riserva legislativa » essendo a tale riguardo, come si è detto, pienamente evidente la soluzione. Con lo stesso articolo 1 viene delineato specificatamente il limite di competenza entro cui il ministro dei trasporti è autorizzato a regolamentare, con propri decreti, le materie tecniche aventi rilevanza nel settore della navigazione aerea civile.

L'articolo 2 introduce già nella intitolazione del titolo IV del libro I della parte seconda del codice la materia delle licenze, degli attestati e delle abilitazioni, non compresa nell'attuale codice della navigazione e per cui è urgente una disciplina che adegui il nostro paese agli *standards* internazionali.

L'articolo 3 pone i principi fondamentali nell'accennata materia delle licenze, degli attestati e delle abilitazioni, individuando essenzialmente i soggetti per cui tali licenze, attestati e abilitazioni sono obbligatori, e demandando al ministro dei trasporti la disciplina, mediante decreto, dei casi e delle modalità per il rilascio, il rinnovo, la reintegrazione, la sospensione o la revoca delle stesse licenze, attestati e abilitazioni.

Giova qui tenere presente che, nella stesura originaria del disegno di legge di iniziativa governativa, era previsto che la suddetta disciplina sarebbe stata stabilita con regolamento (di esecuzione al codice), e cioè con norma sopraordinata rispetto al decreto ministeriale, introdotto — in luogo del regolamento — nel corso dell'esame del provvedimento da parte del Senato della Repubblica.

A tale proposito, non può sottacersi che dubbi sono stati avanzati dal Ministero di grazia e giustizia sulla opportunità di un ricorso — in tale settore — al decreto ministeriale, particolarmente delicato per i suoi evidenti riflessi sulla vita professionale di varie categorie di cittadini. Probabilmente, anche da questo punto di vista, sull'opportunità del ricorso al decreto ministeriale in un settore tanto delicato, sarebbe opportuno un parere della I Commissione. Infatti, in questo modo, ci troveremo ad attribuire ad un ministro

un'ampia discrezionalità di modificare talune condizioni che sono regolate dal codice civile e da altri strumenti di legge. Pertanto, è evidente la necessità di valutare con attenzione la scelta dell'uno o dell'altro strumento da adottare per la regolamentazione dei casi e delle modalità per il rilascio, il rinnovo, la reintegrazione, la sospensione o la revoca delle licenze, degli attestati e delle abilitazioni.

L'articolo 4 apporta le modifiche rese necessarie dall'evoluzione della tecnica alle categorie del personale di volo, con la soppressione della categoria del personale addetto agli apparati radioelettrici.

Alla modifica apportata dall'articolo 4 si collega il successivo articolo 5, che tratta della iscrizione della gente dell'aria agli appositi albi e registri (introducendo altresì il personale addetto al servizio informazioni volo non gestito direttamente dall'Azienda di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 145).

L'articolo 6 adegua alla situazione in atto la normativa concernente i documenti di lavoro della gente dell'aria, modificando l'articolo 738 del codice della navigazione.

A sua volta, l'articolo 7, concernente i titoli professionali del personale, sostituisce l'articolo 739 del codice della navigazione, ormai superato in conseguenza della trasformazione degli aeromobili e della evoluzione tecnica.

Con l'articolo 8 viene modificato l'articolo 771 del codice della navigazione, adeguandolo — per quanto attiene ai documenti di bordo degli aeromobili — alla odierna realtà del trasporto e della normativa internazionale; in tale ottica, dal testo originario del disegno di legge presentato dal Governo, è stato tolto ogni riferimento alla « dichiarazione generale » dal momento che tale documento non è più richiesto in forma obbligatoria in sede internazionale.

Gli articoli 9 e 10 trattano specificatamente del giornale di bordo e dei libri dell'aeromobile, innovando rispetto alle precedenti disposizioni del codice (per le quali, all'articolo 772, veniva previsto il

« giornale di rotta », ora appunto sostituito dal giornale di bordo).

L'articolo 11 adegua l'articolo 801 del codice della navigazione, tenendo conto dell'odierna complessa realtà aeroportuale in relazione agli obblighi del direttore di aeroporto prima della partenza degli aeromobili.

A proposito di tale articolo, occorre rilevare che nel secondo comma è stato mantenuto, ed è l'unico esempio in tutto il testo del provvedimento, l'accenno alla « dichiarazione generale », documento che — come dianzi si è detto — era previsto in vari articoli del testo governativo, ma che è stato giustamente soppresso in sede di esame da parte del Senato della Repubblica.

Il mantenimento del riferimento alla « dichiarazione generale » unicamente in questo articolo 11, senza alcun altro supporto o spiegazione nel resto del codice, rischia di ingenerare dubbi nell'interprete della norma e in chi è tenuto ad osservarla. Il secondo comma dell'articolo va quindi rimeditato.

Gli articoli 12, 13, 14, 15 e 16 apportano ulteriori modifiche ed adeguamenti, anche meramente formali, alle corrispondenti previsioni del codice della navigazione (in particolare, articoli 807, 839 e 797 del codice, nonché la serie di articoli in cui compariva il riferimento al giornale di rotta, ora sostituito — come si è detto — dal giornale di bordo); è da rilevare che, con l'articolo 15, viene abrogato l'articolo 844 del codice della navigazione la cui previsione, concernente l'obbligo dell'involò e dell'atterraggio degli alianti dai campi di volo, è ormai anacronistica.

Con l'articolo 17 viene stabilito che « all'aggiornamento dei limiti di responsabilità attualmente previsti dal codice della navigazione si provvede ai sensi dell'articolo 1331 del codice stesso », e cioè mediante decreto presidenziale, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato. Anche su tale previsione, non presente nel testo governativo e introdotta in sede di esame del provvedimento da parte del Se-

nato della Repubblica, ritengo opportuno, come ho già detto in precedenza, attirare l'attenzione dei colleghi, dal momento che sinora questa materia (l'aggiornamento dei limiti di responsabilità) era stata disciplinata con legge, e non con regolamento di esecuzione al codice. Occorrerà quindi, a mio avviso, valutare attentamente, sia sul piano giuridico che su quello della mera opportunità, quale sia lo strumento giuridico da individuare nell'articolo 17 (legge o regolamento), tenendo presente, a titolo informativo, che anche su questa previsione il Ministero di grazia e giustizia ha ritenuto di dover manifestare le proprie ampie perplessità.

PRESIDENTE. Lei quindi, onorevole relatore, propone che, oltre ai pareri della IV e della XIII Commissione, già previsti, sia richiesto su questo provvedimento anche il parere della I Commissione?

GAETANO MORAZZONI, *Relatore*. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

FAUSTO BOCCHI. Le perplessità espresse dal relatore ci trovano in larga misura consenzienti. Ancora una volta, siamo di fronte ad un provvedimento parziale, mentre riteniamo che le revisioni delle norme del codice della navigazione dovrebbero essere opportunamente proposte in termini più generali. D'altra parte, lo stesso *iter* del provvedimento in esame e le molteplici modifiche apportate al testo durante il dibattito svoltosi al Senato dimostrano la superficialità con cui il provvedimento stesso è stato a suo tempo approntato dai ministri di grazia e giustizia e dei trasporti del precedente Governo. Credo che le preoccupazioni espresse dal relatore e la stessa omissione di un formale — ma il dato non può non assumere anche un rilievo sostanziale — invito alla Commissione ad approvare il provvedimento debbano sufficientemente preoccuparci. Di qui l'esigenza di un attento esame, ai fini di un contributo per quan-

to possibile migliorativo del testo approvato, con sostanziali modifiche rispetto alla formulazione originaria, dall'altro ramo del Parlamento.

Siamo anche noi dell'avviso che sia opportuno richiedere il parere della Commissione affari costituzionali, in aggiunta ai pareri delle altre Commissioni cui il provvedimento è già stato assegnato in sede consultiva. Ciò in considerazione dell'impetuoso sviluppo ed aggiornamento dell'attività di trasporto aereo, dei problemi che si pongono, di conseguenza, in relazione ad altri, non chiaramente definiti, spazi di competenza nel settore e quindi dell'opportunità di una approfondita valutazione delle disposizioni con cui si intende modificare il codice della navigazione, anche al di là del semplice adeguamento alle norme generali internazionali.

Ciò che però dovrebbe maggiormente preoccuparci riteniamo sia la possibilità di dar luogo ad incongruenze normative, quali quelle che talvolta si evidenziano, creando disguidi e difficoltà nell'attività del settore, e che soprattutto emergono in occasione di fatti incresciosi, di tragedie che si verificano in un'attività così delicata come quella del trasporto aereo, per la quale si richiede quindi una perfezione normativa che non lasci indefiniti compiti e responsabilità e soprattutto garantisca nella misura più ampia la sicurezza di questo tipo di trasporto, nel nostro paese.

Nel testo del disegno di legge, quale ci è stato trasmesso dal Senato, il relatore ha già evidenziato l'esistenza di taluni problemi non ben definiti e di alcuni aspetti di delega impropria, in relazione ai quali, evidentemente, il parere delle Commissioni chiamate a pronunciarsi in via consultiva potrà risultare particolarmente utile ai fini del nostro lavoro. In linea generale dobbiamo dire che siamo favorevoli al testo in questione, come del resto abbiamo dichiarato in sede di esame al Senato, sia in Commissione che in Assemblea; avvertiamo per altro, come ho già detto, che si pongono alcune esigenze di miglioramento e di perfezionamento.

Ecco perché proponiamo, in attesa che pervengano i pareri (quelli già richiesti e quello che il relatore ha suggerito di richiedere) delle altre Commissioni, di procedere alla costituzione di un gruppo di lavoro informale, in modo da poter entrare rapidamente nel merito dei problemi aperti ed abbreviare così i tempi del dibattito. Si potrebbe, in tal modo, consentire una successiva rapida definizione dell'articolato, nella consapevolezza di aver comunque scongiurato il pericolo di rendere ancora più farraginosa, rispetto al testo attualmente all'esame e nel contesto delle disposizioni del codice, la situazione normativa specie in relazione alla possibilità di operare per la migliore definizione di così delicati aspetti nel settore del trasporto aereo.

FRANCESCO GIULIO BAGHINO. Penso che, in definitiva, il provvedimento abbia lo scopo di consentire un adeguamento della nostra normativa alla Convenzione di Chicago ed agli impegni che ne discendono. Poiché il codice della navigazione tuttora vigente nel nostro paese risale al 1942 (ed il procedimento di elaborazione addirittura al 1925), appare evidente che il progresso tecnico e lo sviluppo dei servizi aerei sono stati tali da richiedere un necessario adeguamento ed aggiornamento. C'è da dire che le norme del codice a suo tempo redatto erano molto ben fatte, vista la difficoltà che si incontra oggi nel modificarle: ma è necessario farlo, perché la situazione degli stessi equipaggi e la distribuzione dei compiti appaiono ormai diverse da quelle degli anni passati. C'è solo un rilievo che voglio avanzare, chiedendo una spiegazione (per tutto il resto ritengo si tratti di pure modifiche tecniche). Si tratta di questo: si è voluto modificare l'intestazione del titolo IV del libro I della parte seconda del codice, con l'aggiunta del riferimento alle licenze, attestati ed abilitazioni della gente dell'aria; e poi, in un altro articolo del provvedimento, si è stabilito che la normativa su tali licenze, attestati ed abilitazioni venga stabilita con regolamento ministeriale. Si modifica cioè un titolo per evidenziare un aspetto

che poi non viene disciplinato dalle norme del titolo stesso.

Non so se questo fosse necessario. A me pare che, cambiando il titolo, si debba pensare anche a delle soluzioni conseguenti. Non mi pare possibile abbandonare la materia al regolamento, senza stabilire da chi questo regolamento debba essere emanato ed entro quanto tempo. A mio avviso, questa è una incongruenza. E proprio da questa incongruenza nasce la necessità di ricorrere al parere della Commissione affari costituzionali.

Se la Presidenza ha assegnato a questa Commissione il provvedimento al nostro esame, chiedendo il parere soltanto di due Commissioni (della Commissione giustizia e della Commissione lavoro), senza pensare di richiedere il parere della Commissione affari costituzionali, evidentemente ciò significa che doveva trattarsi semplicemente dell'aggiornamento del codice, senza che si ponessero problemi di costituzionalità o meno del provvedimento. A me sembra che, a questo punto, le soluzioni siano due: o si spiega in questo comma che cosa sia il paracadutismo, che cosa sia l'abilitazione, e così via per tutti i concetti ai quali si accenna, stabilendo anche con precisione da chi debba essere redatto il regolamento ed entro quali termini, oppure — e questa è l'ipotesi che io prenderei maggiormente in considerazione — aboliamo questo comma e torniamo al testo precedente. In quest'ultimo caso, ritengo che il parere della Commissione affari costituzionali non sarebbe più necessario.

Per quanto riguarda tutto il resto del provvedimento, non ho particolari obiezioni da muovere, in quanto mi rendo conto che l'evolversi della tecnica ha fatto mutare molte cose. È chiaro che il pilota ha mansioni nettamente diverse rispetto ad una volta e che i suoi compiti sono molto più complicati, dovendo far fronte a numerosi strumenti tecnici.

Un'ultima osservazione vorrei fare. Dovremmo cercare di evitare i riferimenti agli articoli del codice presenti in vari punti del provvedimento. Infatti, tali riferimenti potrebbero dar luogo ad equi-

voci, giacché potrebbe non essere chiaro se il riferimento sia all'articolo precedente o all'articolo nuovo.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

GAETANO MORAZZONI, *Relatore*. Non ho molto da aggiungere a quanto ho detto prima svolgendo la relazione. Voglio soltanto dire di essere d'accordo sulla proposta avanzata dall'onorevole Bocchi di costituire un gruppo di lavoro. E ciò anche in relazione alle perplessità evidenziate dall'onorevole Baghino.

Vorrei precisare all'onorevole Baghino che la richiesta da me formulata di parere della I Commissione trae motivo dal fatto che stiamo discutendo in sede legislativa un provvedimento che, tutto sommato, si risolve in una delega al Governo. Con il testo al nostro esame ci troviamo a dare la possibilità ad un ministro di modificare norme che oggi sono oggetto di precise leggi. È su questo punto che ritengo soprattutto necessario un approfondimento da parte della Commissione affari costituzionali.

È necessario rendersi conto che in questa materia c'è una continua evoluzione, alla quale bisogna rispondere tempestivamente. Dunque, è plausibile che si offra al ministro la possibilità di adeguare con strumenti più agili disposizioni di carattere tecnico. D'altra parte, esistono anche disposizioni tecniche che in Italia non sono ancora in vigore, anche se sono state convenute in sede internazionale ed anche se si tratta di norme importantissime che attengono alla sicurezza nel volo. Pertanto, se da una parte è necessario procedere con rapidità all'attuazione di queste disposizioni, dall'altra ritengo che per dare al Governo una sorta di delega diretta alla modifica di norme di legge sia necessario il parere della Commissione affari costituzionali.

PRESIDENTE. Suggestirei che il gruppo di lavoro che si deve costituire proceda immediatamente alla redazione di un testo definitivo da inviare alla Commisio-

VIII LEGISLATURA — DECIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 20 GENNAIO 1982

ne affari costituzionali per il parere. Infatti, mi sembrerebbe inutile mandare alla I Commissione il testo del Senato, se poi tale testo dovesse venire successivamente modificato dal gruppo di lavoro.

DINO RIVA, *Sottosegretario di Stato per i trasporti*. Sono d'accordo sulla richiesta del relatore e sulla precisazione fatta dal Presidente.

PRESIDENTE. Il provvedimento sarà dunque oggetto di esame del gruppo di

lavoro, per poi essere inviato alle Commissioni IV, XIII e I, qualora così disponga la Presidenza della Camera, per i relativi pareri.

La seduta termina alle 10,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO