SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1884)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori LIBERTINI, LOTTI Maurizio, BISSO, ANGELIN, GIUSTINELLI, GRECO, RASIMELLI e VISCONTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 GIUGNO 1986

Delega al Governo per l'emanazione di norme per garantire la sicurezza nel trasporto aereo, per lo sviluppo delle gestioni autonome negli aeroporti e per il riordino della Direzione generale dell'aviazione civile

ONOREVOLI SENATORI. — L'aviazione civile è un comparto sempre meno marginale nel sistema dei trasporti nazionali e conserva ancora possibilità significative di espansione.

Il 1985 ha fatto segnare vette mai raggiunte prima nei traffici aerei e, nel trasporto passeggeri, il tasso di incremento, sull'anno precedente, più alto degli ultimi dieci anni. I dati parziali di gennaio indicano il confermarsi della tendenza e fanno prevedere un tasso di crescita per il 1986 analogo, se non maggiore, a quello dell'anno precedente.

La tendenza alla espansione nel comparto dell'aviazione civile è un fenomeno mondiale e può confermarsi in una misura che è direttamente proporzionale all'evoluzione del processo di distensione e cooperazione internazionale, alle dinamiche commerciali che tale processo metterà in movimento e alla crescita dell'economia mondiale.

Il riaprirsi del dialogo Est-Ovest, i primi accenni di ripresa dell'economia, la crescita della domanda del settore aereo sulle lunghe distanze, l'espandersi dell'aviazione generale turistica, sportiva e di lavoro aereo, la nuova domanda su distanze più brevi (terzo livello), hanno generato ottimismo nei vari agenti del comparto, ma stanno, nel contempo, provocando un rivoluzionamento del quadro esistente che mette alla prova le capacità di aggiornamento delle compagnie di navigazione, delle industrie aeronautiche e delle basi infrastrutturali di tutti i Paesi. Da ciò la riorganizzazione e ricomposizione degli assetti societari, la risistemazione dei mercati, i programmi straordinari di investimento per progetti di ammodernamento e innovazione.

L'Italia giunge a questo appuntamento con una industria aeronautica pubblica e privata che sembra in grado di raccogliere la sfida e capace di proporre, da sola o in collaborazione con industrie di altri Paesi, soluzioni moderne e competitive, con una compagnia di bandiera economicamente sana e in grado di mantenere il posto che si è con-

quistata nel *club* delle compagnie più importanti del mondo a condizione che sappia riqualificare i suoi programmi, ma con un assetto infrastrutturale, anche nei suoi nodi fondamentali, assolutamente inidoneo ad affrontare le esigenze future qualora non si intervenga con mezzi sufficienti e in tempi opportunamente ravvicinati.

È necessario prendere anche consapevolezza del fatto che una emarginazione del nostro Paese dai traffici aerei nei prossimi anni — eventualità tutt'altro che remota data la scarsa competitività dei nostri scali rispetto agli scali di altri Paesi europei — comprometterebbe le prospettive delle stesse industrie e della compagnia di bandiera.

Se le riflessioni sin qui svolte rappresentano correttamente la realtà e la prospettiva dell'aviazione civile e se si intende tener fede alla filosofia che ispira il Piano nazionale dei trasporti, il quale immagina il trasporto in Italia non più solo come servizio, ma anche come fattore di sviluppo della economia e le sue infrastrutture come cernierè dei traffici tra il Nord e il Sud del mondo, è necessario, per quanto attiene al trasporto aereo, fare il punto sulle carenze dell'assetto infrastrutturale e progettare e realizzare il suo ammodernamento.

Le carenze del nostro sistema aeroportuale sono note da tempo.

Il numero degli aeroporti è superiore alle reali necessità del Paese. Molti di essi — lo sappiamo tutti — sono nati più per dare agio a spinte di falso prestigio provinciale o a esigenze politico-paternalistiche che per rispondere ai bisogni reali. Si sono disseminate così risorse che sarebbe stato più opportuno e utile destinare a quegli aeroporti necessari ad assicurare al Paese un ruolo importante nei traffici aerei mondiali.

È mancata insomma una programmazione dell'assetto aeroportuale nazionale nonostante il decreto-legge n. 151 del 26 maggio 1979 imponesse al Governo la redazione di un piano nazionale degli aeroporti entro sei mesi dalla sua entrata in vigore. È mancato e manca ancora questo piano nonostante i ripetuti impegni assunti dal Governo in Parlamento.

Il risultato di tutto questo si evidenzia con le inadeguatezze dei più importanti aeroporti italiani, a cominciare da quelli intercontinentali di Roma e Milano.

Inadeguatezze gravi perchè si misurano in disservizi per gli utenti e che provocano un giudizio d'immagine sugli stranieri, che negli aeroporti hanno il primo impatto con l'Italia, assolutamente dannoso ad un Paese che fa e intende fare del turismo una delle industrie più importanti della sua economia.

Le carenze dei nostri scali le conosciamo: la lentezza dei servizi, la mancanza di strutture internodali e di raccordi veloci con le aree metropolitane, la scarsa puntualità nelle partenze, la ridotta efficienza dei dispositivi di assistenza all'atterraggio in condizioni di visibilità ridotta, la limitata funzionalità e confortevolezza delle aerostazioni.

Conosciamo anche i limiti del sistema di assistenza al volo, che risente ancora dei ritardi con i quali stanno entrando a regime l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG) e la copertura radar su tutto il territorio nazionale, mentre si comincia solo ora ad accennare alla opportunità di modernizzare l'assistenza al volo tramite satellite.

Conosciamo infine il persistere di difficoltà nel garantire la sicurezza nei nostri cieli che impongono la ridefinizione delle rotte aeronautiche onde assicurare la totale pulizia nelle aerovie oggi troppo spesso disturbate dai velivoli militari in esercitazione o da altri « oggetti » manovrati in occasione di esercitazioni NATO nel Mediterraneo.

Nel richiamare le carenze abbiamo indicato sommariamente le questioni che è necessario affrontare per rendere l'assetto del trasporto aereo italiano capace di rispondere competitivamente alla domanda crescente.

Si tratta di operare in modo diverso dal passato sorretti nelle scelte da un disegno programmato nel quale siano chiare le priorità. Questo disegno non c'è ancora, ma non può essere ulteriormente disatteso e deve essere coordinato col più generale Piano nazionale dei trasporti.

Tutto ciò che abbiamo detto sino a questo momento è quello che di decisivo c'è da fare per il futuro del trasporto aereo, ma, a nostro parere, non potrà camminare con efficacia e velocità un qualsiasi progetto di risanamento se non si metterà mano anche al quadro di comando del comparto.

Abbiamo fatto la diagnosi e abbiamo individuato la cura; ora ci dobbiamo occupare di chi è chiamato a somministrare la cura stessa.

Possiamo individuare le migliori diagnosi e le più adeguate terapie, ma se abbiamo un cervello di comando che fuorvia e che non è in grado di regolarne il flusso si corre il rischio di aggravare, anzichè eliminare, il male. Nel porci la domanda se il cervello di comando che abbiamo in Italia è all'altezza della situazione la risposta che abbiamo dato, pur riconoscendo agli organismi attuali il merito di aver consentito nonostante tutto una crescita del comparto e di averlo fatto superando difficoltà notevoli e indipendenti dalla loro responsabilità, è che l'assetto attuale non risponde più alle esigenze moderne e che alla rivoluzione che il comparto sta subendo è necessario far corrispondere anche un riordino del quadro di comando.

L'attuale quadro, frutto di approssimazioni legislative successive e spesso non coordinate, è fonte di inefficienze, di sovrapposizioni e di vuoti che è assolutamente necessario superare, convinti che lo stesso suo rinnovamento darà nuovo impulso, maggiore razionalità ed efficienza all'intero pianeta dell'aviazione civile.

Il presente disegno di legge, lungi dall'essere il toccasana di tutti i mali, ipotizza un nuovo assetto di comando dell'aviazione civile facendolo aderire meglio a quelle che sono le esigenze attuali.

Si tratta, in sostanza, di un disegno di legge che delega al Governo il compito di emanare a tale scopo, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, norme di legge. Abbiamo ritenuto questa la soluzione più giusta considerando che si tratta di ridefinire alcuni assetti funzionali dello Stato, ma abbiamo anche fissato indirizzi e criteri cui dovrà attenersi il Governo nell'emanazione delle norme.

Il merito è presto detto: con l'articolo 2 vengono fissati i criteri per la istituzione di una agenzia quale strumento autonomo nell'ambito del Ministero dei trasporti, necessaria a garantire la sicurezza del trasporto aereo e a svolgere opera di prevenzione.

Con questo strumento lo Stato vigila sul rispetto delle norme e dei regolamenti da parte di tutti i soggetti che operano nell'aviazione civile (gestioni aeroportuali, compagnie di navigazione, personale navigante, eccetera). Con l'articolo 3 si stabilisce che la gestione degli aeroporti statali, così come la progettazione, la costruzione e gli ampliamenti, devono essere demandati a organismi locali appositamente costituitisi. Si prevede anche un incentivo per stimolare la costituzione di organismi locali onde accelerare il decentramento delle gestioni aeroportuali. Con l'articolo 4 si ridefiniscono le competenze della Direzione generale dell'aviazione civile, la quale perde, in conseguenza dell'attuazione dell'articolo 2 e dell'articolo 3, le competenze di ispezione e controllo e quelle di progettazione, costruzione e gestione degli aeroporti, ma vede, nel contempo, esaltato il suo ruolo di indirizzo, programmazione e controllo su tutto il comparto.

Questi, in breve sintesi, le motivazioni e i contenuti che informano il disegno di legge che vi sottoponiamo per l'approvazione e la cui attuazione creerebbe nuova fiducia e nuova certezza in tutte le componenti che fanno aviazione civile in Italia, tra le quali non vanno dimenticati l'Aeroclub d'Italia e gli aeroclub locali, che svolgono attività non del tutto secondarie, nonchè tutti coloro che operano nell'aviazione generale.

L'attuazione del riassetto ipotizzato in questo disegno di legge deve essere concepita anche tenendo conto della domanda di riordino che viene dallo stesso personale della Direzione generale dell'aviazione civile, che potrebbe e dovrebbe trovare in esso nuove motivazioni di impegno.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, ad emanare norme aventi valore di legge per garantire la sicurezza nel trasporto aereo civile, per lo sviluppo delle gestioni autonome negli aeroporti civili o aperti al traffico aereo civile e per il riordinamento della Direzione generale dell'aviazione civile.

2. Nell'esercizio della delega il Governo si attiene ai princìpi e criteri direttivi contenuti nella presente legge.

Art. 2.

1. Per curare le attività di prevenzione necessarie a garantire la massima sicurezza del trasporto aereo civile, è istituita una apposita agenzia, con sede presso il Ministero dei trasporti, cui sono attribuite tutte le competenze di ispezione e controllo sui vari soggetti preposti all'aviazione civile.

2. L'agenzia di cui al comma precedente assorbe tutte le competenze ed il patrimonio del Registro aeronautico italiano (RAI), il cui consiglio di amministrazione è conseguentemente sciolto con decreto del Ministro dei trasporti.

3. Le norme delegate prevederanno altresì i criteri fondamentali cui uniformare lo statuto dell'agenzia e il rapporto di lavoro del personale, che deve essere omogeneo a quello previsto per il personale dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG). Deve essere altresì previsto che, all'atto della sua costituzione, l'agenzia debba avvalersi del personale del RAI e di quello già in servizio presso la Direzione generale dell'aviazione civile

ed addetto alle funzioni trasferite all'agenzia medesima. A tale personale è in ogni caso garantito il trattamento economico acquisito nell'amministrazione di provenienza.

4. L'agenzia è amministrata da un consiglio di amministrazione composto di non più di cinque membri, di cui uno con funzioni di presidente. I membri del consiglio di amministrazione sono scelti tra esperti di chiara e riconosciuta esperienza nel settore aeronautico e nelle discipline inerenti alla prevenzione e alla sicurezza e nominati per un quadriennio dal Ministro dei trasporti, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

5. Devono essere altresì stabilite le incompatibilità dei membri del consiglio di amministrazione evitando che possano far parte dello stesso persone che abbiano rapporti professionali o di dipendenza con uno qualsiasi dei soggetti verso i quali l'agenzia esercita le proprie funzioni.

6. All'agenzia sono assegnate, in particolare, le seguenti funzioni:

a) vigilare sul rispetto delle normative, dei regolamenti e degli *standards* emanati dal Ministro dei trasporti e previsti nelle leggi e nei regolamenti vigenti;

b) applicare le sanzioni a carico di singoli o di istituzioni pubbliche o private, previste dalle leggi vigenti;

c) redigere, almeno una volta l'anno, un rapporto sullo stato e sulle misure da adottare per migliorare la sicurezza nell'aviazione civile. Tale rapporto è rimesso al Ministro dei trasporti, il quale a sua volta lo porta a conoscenza del Parlamento;

d) mantenere rapporti con gli organismi internazionali o di singoli Paesi preposti alla sicurezza del trasporto aereo civile.

Art. 3.

1. Le norme delegate in materia di gestione degli aeroporti, ferme restando le singole leggi speciali, dovranno demandare: la progettazione e la costruzione delle opere aeroportuali; l'assistenza alle persone, agli aero-

mobili e alle merci; l'esercizio e la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le infrastrutture, quali la viabilità, ivi comprese le piste e i piazzali, le vie di rullaggio, gli impianti luminosi e le radioassistenze; le attività che garantiscono l'operatività e la sicurezza dell'aeroporto, a organismi quali enti locali, loro consorzi o società.

2. Al gestore dovranno essere demandate anche le funzioni di direzione circoscrizionale aeroportuale.

3. Le norme che regoleranno il passaggio del personale dall'amministrazione statale agli organismi locali dovranno assicurare la salvaguardia del trattamento economico maturato e la possibilità di optare per altri impieghi nella Pubblica amministrazione.

4. Al fine di agevolare la costituzione di organismi per la gestione degli aeroporti statali dovranno essere previste sovvenzioni *una tantum* non inferiori a cento milioni e non superiori a mille milioni in favore di quegli organismi nei quali risulti maggioritaria la partecipazione degli enti locali territoriali e che ne faranno richiesta entro trentasei mesi dalla entrata in vigore della presente legge.

Art. 4.

1. Alla Direzione generale dell'aviazione civile devono essere riconosciute le seguenti competenze:

a) la programmazione dello sviluppo del trasporto aereo civile;

b) l'approvazione della progettazione per la costruzione e l'adeguamento degli aeroporti, eliporti, aviosuperfici e idroscali, e relativi collaudi;

c) il coordinamento dei diversi soggetti che operano nel comparto ed il rapporto di questi con l'Aeronautica militare;

d) il rilascio delle concessioni e delle autorizzazioni alle compagnie di navigazione;

e) il rilascio delle autorizzazioni a svolgere attività di scuola nelle diverse discipline aeronautiche;

f) il rilascio di brevetti, licenze, attestati e abilitazioni;

g) la stipula di convenzioni con enti o società all'uopo costituite per la gestione degli aeroporti, eliporti, aviosuperfici e idroscali;

h) il raccordo con gli organismi internazionali e di singoli Paesi preposti allo sviluppo dell'aviazione civile.

2. Inoltre, alla Direzione generale della aviazione civile restano attribuite le attuali competenze nelle materie di cui all'articolo 3, fino a quando non sono poste in essere le convenzioni di cui al medesimo articolo.

Art. 5.

1. A corretta interpretazione della legge 23 maggio 1980, n. 242, l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG) è giuridicamente definita « ente pubblico economico ».

2. Nei tempi previsti dall'articolo 1 della presente legge il Ministro dei trasporti, con propri decreti, è tenuto ad armonizzare conseguentemente statuto e regolamenti dell'AAAVTAG.

Art. 6.

1. Al fine di garantire rotte dirette per l'aviazione civile e spazi aerei più sicuri il Governo, entro i tempi previsti dall'articolo 1 della presente legge, emana norme che consentano il superamento degli attuali vincoli militari e che assicurino, opportunamente regolamentata, la totale permeabilità degli spazi aerei nazionali, riordinando complessivamente la mappa delle rotte aeree civili.

Art. 7.

1. Agli oneri derivanti dalla attuazione della presente legge, complessivamente valutati in lire 42 miliardi 375 milioni, dei quali 30 miliardi quale onere derivante dal-

l'attuazione dell'articolo 3 e 12 miliardi 375 milioni quale onere derivante dall'attuazione dell'articolo 4, si provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti ai seguenti capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'anno 1986: capitolo 7501, lire 30 miliardi; capitolo 2001, lire 12 miliardi; capitolo 2154, lire 375 milioni.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.