SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 807-A)

RELAZIONE DELLE COMMISSIONI RIUNITE

4ª (Difesa)

e

8ª (Lavori pubblici, comunicazioni)

(RELATORI BAUSI e FALLUCCHI)

Comunicata alla Presidenza l'8 maggio 1980

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Delega al Governo
per la ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo

approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 13 marzo 1980
(V. *Stampato n.* **807**)

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

di concerto col Ministro per la Funzione Pubblica

col Ministro della Difesa

col Ministro dei Trasporti

e col Ministro del Tesoro

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 17 marzo 1980

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1600) — 2-3-4

ONOREVOLI SENATORI. — Siamo chiamati ad esaminare il disegno di legge n. 807, nel testo approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 13 marzo 1980, concernente la delega al Governo per la ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo.

Esso rappresenta il secondo dei due provvedimenti intesi a dare un assetto definitivo al complesso e delicato settore dell'assistenza al volo attraverso una organica riforma in armonica correlazione con gli analoghi ordinamenti di altri paesi.

Come gli onorevoli colleghi ricordano, il primo provvedimento, recante la conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511, relativo alla istituzione presso il Ministero dei trasporti del Commissariato per l'assistenza al volo civile, ebbe il suo crisma finale in questo ramo del Parlamento nel dicembre 1979. In tale occasione fu sottolineata la opportunità che i due provvedimenti fossero esaminati e discussi contestualmente, in modo da consentire un ampio e coordinato approfondimento di tutta l'intricata materia. In quel momento tuttavia la situazione, che si trovava in una posizione di stallo, da cui si poteva venir fuori o con la paralisi del traffico aereo e il conseguente isolamento totale dell'Italia dal resto del mondo o con l'adozione di immediati provvedimenti, intesi non solo ad avviare la lungamente attesa riforma ma anche soprattutto a rendere evidente e palese la decisa volontà politica di risolvere definitivamente il problema dell'assistenza al volo, consigliò di anticipare i tempi di esame del decreto-legge. A tale proposito è bene ricordare che tutte le forze politiche, proprio alla luce della situazione che si era venuta creando e nella considerazione di dare segni manifesti di volontà politica, nulla obiettarono sulla sostanza delle norme contenute nel decreto-legge, così come modificato dalla Camera, ma espressero vivacemente il loro dissenso sulla procedura seguìta che non consentiva il necessario approfondimento dell'articolata e difficile problematica.

Le vicende di quel tempo sono ancora fresche nella nostra memoria e non è il caso di ripeterne la storia se non per rilevare che da esse scaturisce l'urgenza anche del disegno di legge ora al nostro esame, con il quale molte attese e molte istanze, sia di ordine funzionale e strutturale, sia di ordine umano, possono essere soddisfatte e risolte. Il provvedimento è stato ampiamente elaborato dalla Camera dei deputati con una approfondita discussione, a volte vivace ed anche aspra, ma sempre tesa a realizzare una organizzazione dell'assistenza ai voli civili ottimale, in linea con i tempi e con le accresciute esigenze qualitative e quantitative del traffico aereo, una organizzazione dotata di adeguata flessibilità in modo da poter fronteggiare il prevedibile ulteriore sviluppo del traffico aereo nei prossimi anni.

* * *

Nella relazione al Senato sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511, era stato anche sottolineato che con la legge 30 giugno 1963, n. 141, fu operata una scelta: quella del mantenimento nell'ambito del Ministero della difesa dei compiti e delle attribuzioni in materia di aviazione civile, in base al criterio della unitarietà di un servizio che, oltre ad assicurare l'assistenza ai voli civili e militari, era anche preposto a compiti di difesa aerea. Era stato altresì messo in evidenza come proprio tale criterio avesse fatto emergere contraddizioni, esaltate tra l'altro dalla sofisticazione dei mezzi, dalla precarietà delle strutture, dalla elevata professionalità

richiesta agli addetti all'assistenza al volo, dalla non adeguata remunerazione.

Il disegno di legge in esame, nell'intento di eliminare o quanto meno ridurre le predette contraddizioni, si muove nella logica opposta al criterio dell'unitarietà attraverso l'adozione di nuovi criteri: la separazione dell'assistenza al volo civile da quella ai voli militari mediante la costituzione di un organismo dotato di completa autonomia funzionale, operativa ed amministrativa; la conseguente armonizzazione fra il nuovo organismo e l'Aeronautica militare, attraverso la precisa regolamentazione delle rispettive attribuzioni e responsabilità.

Molto si è dibattuto in merito al nuovo organismo, se esso dovesse essere una azienda autonoma o un ente. Alla fine è apparso evidente che l'organismo in grado di operare con maggiore snellezza, semplicità e flessibilità non potesse essere che una azienda autonoma, a similitudine di altre aziende autonome dello Stato.

Tra l'altro tale azienda consente di riconoscere ai controllori ed assistenti al volo il loro *status* particolare rispetto al personale di altri Ministeri; riconoscimento che sarebbe impossibile qualora essi fossero inquadrati in un ente o in un ministero. Come già detto la nuova azienda avrà completa autonomia funzionale, strutturale e amministrativa, anche per quanto riguarda il reclutamento e la formazione del personale.

Corre l'obbligo, tuttavia, di sottolineare che la costituzione dell'azienda autonoma non è sufficiente da sola a conseguire l'obiettivo della completa razionalizzazione del settore. L'operatività e la funzionalità dell'azienda può essere assicurata soltanto se si provvede nello stesso tempo alla riorganizzazione della Direzione generale dell'Aviazione civile. Questo provvedimento si pone anch'esso in termini di urgenza per quanto attiene sia alla precisa definizione di attribuzioni e responsabilità, sia alla determinazione delle procedure per assolvere i compiti assegnati in un rapporto di armonia con la costituenda azienda e con l'Aeronautica militare.

La regolamentazone dei rapporti tra la nuova organizzazione e l'Aeronautica militare appare tale da evitare attuali e futuri conflitti di competenza che potrebbero essere fonte di ulteriori e più gravi disfunzioni, senza peraltro trascurare l'esigenza di non disperdere l'eccezionale patrimonio umano e tecnico del personale militare, mediante la valorizzazione della loro esperienza e formazione.

* * *

Quanto finora rappresentato, onorevoli colleghi, si riferisce in particolare agli articoli 1, 2 e 3 del disegno di legge, che concernono la delega vera e propria al Governo in questa materia. Giova peraltro soffermare l'attenzione sul contenuto del secondo comma dell'articolo 1 riguardante la procedura per l'emanazione delle norme delegate con la costituzione di una commissione bicamerale che dovrà essere sentita dal Governo. Tutte le volte che si utilizza l'istituto della delega, il Parlamento, *motu proprio*, si priva di sue prerogative. Viene spontanea la domanda se tutta la presente materia dovesse o non dovesse costituire oggetto di delega. Si è dell'opinione che l'eventuale presentazione in Parlamento di un disegno di legge che disciplinasse compiutamente questo settore avrebbe potuto comportare tempi tanto lunghi da essere inaccettabili a fronte dell'urgenza di dare soluzione ai diversi problemi dell'assistenza al volo. La previsione perciò di un parere espresso da una apposita Commissione bicamerale appare come la soluzione migliore e comunque preferibile rispetto all'altra, richiamata nel parere della 1ª Commissione, di attribuire una funzione consultiva sulle norme delegate alle competenti Commissioni parlamentari permanenti, soluzione questa che darebbe luogo ad una commistione di ruoli e di compiti non propriamente corretta sotto il profilo costituzionale.

* * *

Delicati problemi sollevano gli articoli 4, 5 e 6 del disegno di legge. Essi meritano attenta e meditata valutazione alla luce dei risultati che si vogliono e si debbono conseguire: risultati di efficienza e di sicurezza nel rispetto pieno dell'autonomia e della responsabilità degli operatori del servizio di assistenza al volo. Gli articoli 4 e 5 dettano norme in caso di sciopero e di urgenti ne-

cessità per la difesa nazionale. La natura del servizio è tale che una sua momentanea interruzione può avere nefaste ed inimmaginabili conseguenze sulla sicurezza della vita umana, sui collegamenti essenziali ed irrinunciabili, sui rapporti dell'Italia con gli altri Stati. Da ciò la necessità, di fronte alle possibili evenienze, di garantire un minimo di servizio attraverso particolari cautele che non possono essere considerate in alcun modo limitative del diritto di sciopero. Tra esse acquistano particolare rilevanza l'obbligo della preventiva proclamazione dello sciopero e la facoltà, con la conseguente militarizzazione, dell'assunzione del servizio dell'assistenza al volo da parte del Ministero della difesa. È lecito e doveroso domandarsi se questa ultima norma non debba essere subordinata alla proclamazione dello stato di guerra da parte del Parlamento. Oggettivamente e razionalmente si deve peraltro riconoscere che tale norma, qualora fosse applicata soltanto in tale momento, sarebbe priva di significato, in quanto con la proclamazione dello stato di guerra molti provvedimenti e molte decisioni, anche impropri, avrebbero una loro intrinseca legittimità. Qui, invece, la norma si pone in termini di tempestiva cautela come uno dei tanti necessari provvedimenti da prendere prima della proclamazione dello stato di guerra al fine di garantire l'integrità dello spazio aereo italiano.

L'articolo 6 riguarda la sanatoria degli atti compiuti dai controllori di volo, quando, essendo militari, dettero luogo alla loro agitazione, prevedendo l'amnistia da parte del Presidente della Repubblica.

Anche su questo punto del disegno di legge è lecito domandarsi se sia appropriato e corretto il ricorso all'istituto dell'amnistia o se non sarebbe stato più adatto alla finalità da conseguire un provvedimento di depenalizzazione. Si è del parere che la soluzione prescelta, quella dell'amnistia, sia senz'altro più corretta e preferibile a criticabili misure di depenalizzazione che tra l'altro potrebbero innescare una reazione a catena in altri settori non solo delle Forze armate ma dell'intero Paese nell'intento di ottenere la depenalizzazione di numerosi altri reati.

* * *

Onorevoli colleghi, il disegno di legge è stato lumeggiato nei suoi aspetti fondamentali, ne sono state evidenziate le finalità ed i limiti, ne sono stati illustrati i vantaggi e gli svantaggi: esso costituisce un momento di riordino di una materia così importante per ogni paese civile e moderno che tra l'altro ha rilevante incidenza sulle attività economiche del Paese e sui rapporti internazionali. Nella considerazione della sua urgenza, dettata dalla necessità di procedere senza indugi a questo riordino; nella consapevolezza che ogni passo avanti sulla via della riorganizzazione del settore contribuirà ad alleviare la latente tensione nell'ambito degli operatori dell'assistenza al volo; ferma restando la competenza del Parlamento sul controllo delle norme delegate specie per quanto riguarda gli organici, la preparazione e la formazione del personale, e i dovuti accertamenti per l'eventuale militarizzazione, le Commissioni riunite hanno dato mandato ai relatori di sollecitare l'approvazione del disegno di legge da parte dell'Assemblea.

BAUSI e FALLUCCHI, *relatori*

PARERE DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore MANCINO)

23 aprile 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime parere favorevole a condizione che, al secondo comma dell'articolo 1, siano sostituite alla Commissione parlamentare bicamerale prevista per il parere sulle norme delegate le Commissioni permanenti della Camera e del Senato competenti per materia.

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore CAROLLO)

29 aprile 1980

La Commissione, esaminato il disegno di legge per quanto di competenza, a maggioranza, esprime parere favorevole.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

In attesa della ristrutturazione della Direzione generale dell'aviazione civile ai sensi dell'articolo 4-*ter* del decreto-legge 26 maggio 1979, n. 151, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 1979, n. 299, e nell'ambito della riforma delle aziende autonome di Stato, il Governo della Repubblica è autorizzato ad emanare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti aventi valore di legge per la disciplina della Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale.

Le norme delegate saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri della funzione pubblica, dei trasporti, della difesa e del tesoro, sentita una Commissione parlamentare composta da dieci senatori e da dieci deputati designati, rispettivamente, dai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.

La Commissione esprimerà il proprio parere entro trenta giorni dalla richiesta.

Art. 2.

L'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale provvede:

1) alla organizzazione ed all'esercizio dell'assistenza al volo mediante la gestione dei servizi relativi al controllo del traffico aereo, alle telecomunicazioni aeronautiche, alle informazioni aeronautiche, ai servizi meteorologici aeroportuali, nonchè dei necessari servizi amministrativi, tecnici e di supporto;

2) all'approvvigionamento, installazione e manutenzione degli impianti ed apparati occorrenti al servizio di assistenza al volo;

3) alla promozione degli studi ed alle relative esperienze di carattere tecnico-scientifico inerenti all'assistenza al volo;

4) alla registrazione di quanto necessario per la contabilizzazione ed imputazione dei corrispettivi dovuti per la tassa di sorvolo;

5) al reclutamento e, direttamente o indirettamente, alla formazione e all'addestramento del personale da impiegare per l'espletamento dei servizi di assistenza al volo, nonchè al movimento del personale secondo le esigenze dei servizi di assistenza al volo;

6) all'amministrazione in generale e alle procedure amministrative inerenti all'attività contrattuale;

7) alla gestione di altri servizi eventualmente trasferiti in applicazione delle norme di cui al primo comma dell'articolo 1.

Art. 3.

I decreti delegati di cui all'articolo 1 saranno emanati con l'osservanza dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) armonizzazione dell'Azienda di cui al primo comma dell'articolo 1 con l'azione svolta dall'Aeronautica militare, in base alle esigenze rappresentate dalla Direzione generale dell'aviazione civile ed a quelle derivanti dall'applicazione dei trattati e delle norme internazionali, con l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministri della difesa e dei trasporti, dei poteri di coordinamento per la ripartizione dello spazio aereo tra le esigenze della difesa e quelle del traffico aereo generale;

b) mantenimento delle competenze dell'Aeronautica militare in merito al servizio di assistenza al volo per quanto concerne il traffico aereo militare che non segue le procedure formulate dalla Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (ICAO) ed il traffico aereo militare sugli aeroporti militari nonchè, salvo accordi particolari tra i Ministeri dei trasporti e della difesa, il traffico aereo civile sugli aeroporti militari aperti al traffico civile. Saranno a tal fine previsti appositi organismi di coordinamento;

c) adeguamento degli organici degli ufficiali in servizio permanente dell'Aeronau-

tica militare, vigenti all'atto della entrata in vigore della presente legge, per consentire il soddisfacimento delle esigenze nel settore di cui alla lettera *b*). Tenendo conto del ripianamento già consentito dalle vacanze organiche determinatesi per effetto dell'inquadramento del personale nei ruoli transitori del Commissariato per l'assistenza al volo, saranno definiti ruoli, organici e tempi del suddetto adeguamento, nonchè tempi e modalità dei relativi concorsi;

d) articolazione dell'Azienda attraverso la graduale formazione di una struttura territorialmente e funzionalmente decentrata con la previsione di adeguati strumenti di collegamento con gli organi periferici, ivi compresi quelli dipendenti dal Ministero della difesa;

e) previsione di una dotazione patrimoniale e finanziaria del servizio idonea ad assicurare un'autonomia operativa e di gestione, anche in deroga alle disposizioni contenute nella normativa sulla contabilità di Stato, nonchè trasferimento di materiali e impianti dal Ministero della difesa e dal Commissariato per l'assistenza al volo civile contemporaneamente al graduale passaggio delle attribuzioni;

f) disciplina dello stato giuridico del personale sulla base della natura giuridica dell'Azienda da costituire ai sensi del primo comma dell'articolo 1, salvaguardando altresì alle donne e a coloro che non hanno prestato servizio militare il diritto di accesso;

g) definizione della pianta organica e dei relativi ruoli del personale occorrente ad assolvere i compiti di cui all'articolo 2;

h) inserimento negli organici dell'Azienda del personale inquadrato nei ruoli transitori del Commissariato per l'assistenza al volo, nonchè, a domanda, di quello messo a disposizione del Commissariato stesso ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511, come risulta modificato dalla legge 22 dicembre 1979, n. 635, di conversione del decreto stesso;

i) inquadramento a domanda nei ruoli direttivi e dirigenziali, in sede di prima applicazione, nei limiti delle disponibilità organiche, fatte salve le esigenze organiche e di servizio dell'Aeronautica militare e nel rispetto delle norme previste per la cessazione dal servizio a domanda, degli ufficiali superiori e generali dell'Aeronautica militare, in servizio e non, in possesso di specifica esperienza nel campo dell'assistenza al volo. Negli stessi ruoli potranno essere trasferiti a domanda, nei limiti delle disponibilità organiche, dirigenti di altre amministrazioni dello Stato che abbiano maturato esperienze di servizio nel settore, nonchè dirigenti delle amministrazioni medesime da destinare a mansioni amministrative;

l) determinazione delle quote riservate nei ruoli di cui alla lettera *g*), in sede di prima applicazione della presente legge e in via definitiva, al personale dell'Aeronautica militare stabilendone i requisiti di specializzazione, di grado e di anzianità;

m) disciplina delle forme dei controlli interni ed esterni sull'attività dell'Azienda;

n) previsione della facoltà di dare in concessione agli enti gestori di aeroporti minori il servizio delle informazioni di volo (AFIS) previa verifica del possesso di idonee attrezzature tecniche e delle necessarie abilitazioni da parte del personale da adibirvi;

o) previsione di una ricognizione delle funzioni, dei servizi e del personale trasferibili a scopo di organicità, completezza ed efficienza ai sensi del numero 7) dell'articolo 2.

Art. 4.

Nell'esercizio del diritto di sciopero da parte del personale addetto ai servizi di assistenza al volo dovrà in ogni caso essere assicurata, secondo le norme e gli ordini di servizio, l'assistenza per i voli di Stato, sia nazionali che esteri, ivi compresi quelli militari comunque operanti, di emergenza e i collegamenti con le isole.

A tal fine gli organi del Commissariato o dell'Azienda, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, debbono determinare i contingenti necessari, con l'indicazione nominativa delle persone

incaricate, dandone comunicazione al Ministro dei trasporti.

Il Ministro dei trasporti almeno cinque giorni prima della data fissata per l'effettuazione dello sciopero o l'azione sostitutiva dello stesso deve esserne informato dai promotori al fine di assicurare i collegamenti internazionali per i tempi previsti dalla convenzione ICAO, annesso 15, paragrafo 5. 3, a partire dalla data d'inizio dello sciopero o azione sostitutiva.

Art. 5.

In relazione ad urgenti necessità per la difesa nazionale, il servizio di assistenza al volo previsto dalla presente legge può essere assunto dal Ministero della difesa con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri della difesa e dei trasporti, sentite le Commissioni competenti dei due rami del Parlamento e, in caso di particolare urgenza, informati i Presidenti delle Camere.

Con decorrenza dalla data del predetto decreto il personale addetto al servizio di assistenza al volo è considerato, ad ogni effetto, personale militare in congedo richiamato in servizio, salvo il mantenimento, se più favorevole, del proprio trattamento economico. Esso non può essere destinato ad un diverso servizio.

Con regolamento da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della difesa, saranno adottate le norme per l'attribuzione dei gradi militari in relazione alle funzioni svolte.

Art. 6.

Il Presidente della Repubblica è delegato a concedere amnistia per i reati previsti nei capi I, II, III e VII del titolo III del libro II del codice penale militare di pace commessi da militari entro il 13 marzo 1980, a causa ed in occasione di iniziative intese a sollecitare la riforma dei servizi di assistenza al volo.

Art. 7.

Ai maggiori oneri derivanti dall'attuazione dei decreti delegati di cui alla presente legge si provvederà mediante variazioni da apportare agli stanziamenti iscritti negli stati di previsione dei Ministeri della difesa e dei trasporti per gli anni finanziari interessati.

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