SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1170)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SIGNORI, FERRALASCO, FOSSA, RUFINO, LABOR, CAMPOPIANO, TALAMONA, LUZZATO CARPI, DALLE MURA, DI NICOLA, MINNOCCI e VIGNOLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 APRILE 1978

Istituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sul servizio trasporti aerei in seno alla direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti

ONOREVOLI SENATORI. — La materia dell'aviazione civile è tra le più importanti del nostro tempo e l'opinione pubblica ne avverte il crescente rilievo. I trasporti aerei toccano, come pochi altri, servizi di pubblico interesse, rispondono ai vitali bisogni del commercio, delle relazioni umane e del turismo sul piano interno e su quello internazionale, costituiscono il supporto indispensabile d'una notevole parte delle attività produttive del Paese. Di questa materia il Parlamento ha, del resto, diretta e approfondita conoscenza. Nella passata legislatura la X Commissione permanente della Camera dei deputati ha condotto in merito un'apposita indagine conoscitiva ed alla larga ed illuminante documentazione già acquisita in quella sede si aggiungono ora altri utili elementi di giudizio, che ci vengono offerti dalla stampa più qualificata e dalle prese di posizione delle organizzazioni sindacali unitarie della Direzione generale dell'aviazione civile, le quali conoscono e vivono, dall'interno, i problemi del settore.

Dal quadro di insieme che abbiamo sotto gli occhi risulta che, sebbene il servizio di

cui si discorre sia così delicato ed essenziale, la pubblica amministrazione ne ha sistematicamente disatteso le esigenze. Di fronte a un simile stato di cose il Parlamento non poteva rimanere insensibile: si spiega così che anche nel corso della presente legislatura siano state presentate al Governo varie interrogazioni parlamentari, lasciate tuttavia senza risposta. Siamo dunque costretti a prender atto di una grave e protratta disfunzione, in questo campo dei pubblici poteri, alla quale non si è posto rimedio e che risale, in primo luogo, all'inefficiente struttura e condotta del servizio trasporti aerei in seno all'aviazione civile. Nessuna attuazione è stata infatti data agli importanti compiti di programmazione; propulsione e controllo istituzionalmente affidati a questa branca del Ministero dei trasporti. Ma vi è di più. Del metodo clientelare e discriminatorio con cui il servizio stesso viene gestito troviamo copiosa e puntuale esemplificazione nell'apposito documento delle organizzazioni sindacali unitarie.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Da parte nostra, non intendiamo, sino a quando non sarà fatta luce sull'intera vicenda, produrre alcun elenco di siffatte doglianze. Riteniamo però di dovere sin da ora richiamare l'attenzione del Parlamento su talune delle più clamorose manifestazioni di disservizio, non foss'altro per via delle disastrose conseguenze che ne sono discese.

Un primo caso è quello delle società aerotaxi straniere, che sono state autorizzate al cabotaggio, nonostante il precedente orientamento dell'amministrazione si fosse ormai consolidato nel senso opposto. È evidente che con questi provvedimenti autorizzativi si è voluto avvantaggiare la categoria delle ditte intermediarie italiane. Si tratta di un obiettivo ristretto e discutibile; eppure, per raggiungerlo, l'amministrazione ha perduto di vista la prospettiva nella quale avrebbe dovuto correttamente mantenersi, con il risultato di scoraggiare le imprese italiane dall'adeguare la propria flotta alla domanda del mercato e di pregiudicare ogni seria possibilità di programmazione e di sviluppo di un settore italiano degli aero-taxi.

Questa nuova linea di condotta dell'amministrazione trascura, oltretutto, che la disciplina giuridica del cabotaggio è nettamente informata alla salvaguardia degli interessi nazionali. La materia è regolata dalla Convenzione di Chicago per l'aviazione civile del 7 dicembre 1944, resa esecutiva in Italia con decreto legislativo 6 marzo 1948. n. 616. L'articolo 7 di detta Convenzione ha consacrato il principio secondo il quale ogni Stato contraente « avrà il diritto di rifiutare agli aeromobili di altri Stati contraenti il permesso di imbarcare nel proprio territorio, passeggeri, poste e merci, trasportati dietro compenso o dietro noleggio, e destinati ad altro punto del proprio territorio». Ciò significa che gli Stati contraenti conservano integro il diritto — e meglio si direbbe, il dovere - di tutelare prima di ogni altra cosa la propria economia interna, pur nel pieno rispetto degli obblighi internazionali. Questo è anzi un punto fermo nel regime del cabotaggio e risulta corroborato anche dal divieto, fatto a qualsiasi Stato contraente nello stesso articolo 7 della Convenzione di Chicago, di concludere accordi che concedono il cabotaggio su base di esclusività

ad altri Stati. Il senso della disposizione è chiaro: si è voluto evitare ogni forma di discriminazione, e viceversa di privilegio, nei rapporti reciproci tra le parti della Convenzione. Nei termini in cui è congegnato nel Trattato, il cabotaggio o è negato ovvero è autorizzato indiscriminatamente da parte di ciascuno Stato contraente nei confronti di tutti gli altri e delle loro aerolinee. A questo riguardo ciascuno Stato è chiamato ad una scelta impegnativa. Ecco perchè si chiede che ogni eventuale autorizzazione del cabotaggio a stranieri sia subordinata allo scrupoloso apprezzamento degli interessi generali da parte dello Stato che ne è portatore, di guisa che in nessun caso ne risulti un nocumento per le esigenze dell'economia nazionale, oggetto della specifica clausola di salvaguardia posta nel Trattato.

Ma di questo evidente criterio, che dovrebbe dopo tutto ritenersi implicito nell'onere della buona amministrazione, prima ancora che sancito nel Trattato e nella normativa in vigore, la dirigenza dei trasporti aerei non ha tenuto alcun conto. Così è accaduto che con molta disinvoltura si sia autorizzato il servizio di cabotaggio agli aero-taxi delle società estere dove, viceversa, si doveva promuovere e tutelare lo sviluppo delle iniziative nazionali nel medesimo settore e le conseguenze saranno ancora più gravi quando gli Stati e le aviolinee stranieri saranno ammessi a gestire il cabotaggio non solo nel campo degli aero-taxi, ma in quelle di tutti gli altri servizi che ricadono nella sfera del cabotaggio.

Altrettanto può dirsi con riguardo al caso dell'AEROPA. Il fatto è noto. I charters AEROPA per turisti da Milano a Roma per Bangkok sono stati autorizzati nel 1973, ma non lo sono più stati nel 1974. Il blocco dei voli ha condotto l'AEROPA al fallimento, ha significato la disoccupazione di oltre 100 dipendenti, ed ha giovato, anche qui, soltanto alle imprese straniere. Il retroscena di quest'altro mutamento di indirizzo resta impenetrabile. Si è detto che a vietare i voli charters su quel percorso sia stata la risoluzione 045 della IATA, la quale, ormai desueta negli altri Paesi, sarebbe stata tuttavia applicata dalla Direzione generale dell'aviazione civile. Ma, se è così, come si spiega

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che la stessa risoluzione non sia stata applicata sin dal 1973, dato che anche allora essa era sicuramente in vigore?

Sono episodi rivelatori di una malaccorta condotta dell'amministrazione, la quale traspare, poi, da tutta una serie di altri sintomi, fin troppo eloquenti: l'immobilismo e l'improvvisazione nella gestione degli affari internazionali, la contraddittorietà degli orientamenti in tema di licenze per servizi aerei minori, il silenzio sulle istanze delle ditte di lavoro aereo, la superficialità nell'esaminare l'attività dei concessionari dei pubblici servizi interni ed internazionali, il nessun riguardo per il supporto documentale e statistico delle decisioni e la pervicace tendenza verticistica ed improvvisatrice, quando si dovrebbe procedere, per le interrelazioni dei problemi, con ponderazione ed oculatezza ove non con programmazione ed équipe.

Non occorre, a noi pare, aggiungere altro. Fin qui la situazione è stata oggetto soltanto di saltuaria e ridotta attenzione da parte del Parlamento. Ora non è ulteriormente differibile indagarne da vicino le cause ed i possibili rimedi. Persuasi, dunque, della necessità e dell'urgenza che si faccia ricorso ai mezzi più penetranti ed efficaci della funzione ispettiva che compete al Parlamento, proponiamo l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta con i compiti seguenti:

- 1) accertare quale fondamento abbiano i pesanti dubbi che gravano sulla gestione del servizio e sul governo del personale da parte della dirigenza dei trasporti aerei;
- 2) acclarare se delle eventuali illegalità violazioni di legge o di regolamento, sviamenti di potere sia responsabile esclusivamente la dirigenza del servizio sotto inchiesta, e anche il titolare del Dicastero competente, e in definitiva il Governo, che ne dovrà allora render conto alle Camere;
- 3) proporre, senza per questo interferire con altre misure adottate allo stesso scopo in altra sede, le soluzioni meglio idonee ad assicurare che il servizio dei trasporti aerei sia ristrutturato e gestito secondo i generali ed indefettibili criteri posti nella Costituzione con riguardo alla organizzazio-

ne e alla attività della pubblica amministrazione, di guisa che il pubblico interesse sia finalmente soddisfatto.

Il disegno di legge che ci onoriamo di presentare è rigorosamente ispirato alle esigenze ora esposte, le quali dovranno essere tenute presenti nell'esercizio del potere di inchiesta. L'articolo 1 fissa gli obiettivi della Commissione; gli articoli 2, 3 e 6, riguardano rispettivamente la durata del mandato - stabilito in sei mesi, che sono parsi un congruo termine per l'acquisizione di tutti gli elementi di giudizio - la composizione dell'organo inquirente e la spesa. Gli articoli 4 e 5 contengono le regole sul segreto d'ufficio, che per prassi sono inserite negli atti istitutivi delle inchieste parlamentari e configurano due distinte ipotesi. La prima ipotesi è che il segreto sia opposto da chi è chiamato a testimoniare di fronte alla Commissione: in questo caso, le ragioni allegate per mantenere il riserbo andranno vagliate dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro dei trasporti e con il Ministro di grazia e giustizia. Nella seconda ipotesi, si tratta del segreto che viene imposto a chi - per ragioni di ufficio, e abusando della sua qualità, e per qualsiasi altra via — abbia conoscenza degli atti dell'inchiesta parlamentare. L'articolo 7 regola l'entrata in vigore della legge, la quale, per le ragioni di urgenza dianzi esposte, è prevista per il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Infine, l'adozione del mezzo tecnico della legge formale serve a conferire alla Commissione la veste di un organo bicamerale, indispensabile perchè all'inchiesta partecipino, come esige la serietà del caso, l'uno e l'altro ramo del Parlamento.

Onorevoli senatori, il presente disegno di legge che anche gravi recenti episodi rendono di grande attualità, ci impegna ad operare perchè sia rimessa la sfiducia nelle istituzioni, oggi diffusa nel Paese. Tocca a noi legislatori di vigilare che il modello dello Stato garantista disegnato dalla Costituzione riceva piena applicazione, e di esercitare i controlli che ci sono affidati con vigile senso di responsabilità. È per questo che confidiamo nella favorevole accoglienza del nostro disegno di legge.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

È costituita una Commissione di inchiesta parlamentare, con il compito di accertare la regolarità, la legittimità e l'aderenza al perseguimento del pubblico interesse, della gestione del servizio trasporti aerei in seno alla Direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti. La Commissione potrà proporre agli organi competenti ogni opportuna iniziativa al fine di rimediare a eventuali carenze e inadempienze nella condotta dell'amministrazione e di promuovere la piena funzionalità del servizio.

La Commissione procederà alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Art. 2.

La relazione della Commissione sarà presentata al Senato e alla Camera dei deputati entro sei mesi dalla data dell'insediamento della Commissione stessa.

Art. 3.

La Commissione è composta di dodici senatori e di dodici deputati, nominati rispettivamente, in proporzione alla composizione dei Gruppi parlamentari, dal Presidente del Senato e dal Presidente della Camera dei deputati. Con la medesima procedura sarà provveduto alle sostituzioni che si rendessero necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione e di cessazione dal mandato parlamentare.

La Commissione elegge nel suo seno il presidente, due vice presidenti e due segretari.

LEGISLATURA VII - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Art. 4.

Qualora da chiunque deponga davanti alla Commissione venga opposto il segreto di cui al primo e secondo capoverso dell'articolo 352 del codice di procedura penale, il Presidente del Consiglio dei ministri, su richiesta della Commissione e di concerto con i Ministri dei trasporti e di grazia e giustizia, determina se sussistano in tutto o in parte le ragioni per mantenere il segreto e dà notizia della determinazione alla Commissione.

Art. 5.

I membri della Commissione di inchiesta, i funzionari addetti al suo ufficio di segreteria ed ogni altra persona che collabori con la Commissione stessa e che compia o concorra a compiere atti di inchiesta e ne abbia comunque conoscenza sono obbligati al segreto per tutto ciò che attiene agli atti medesimi e ai documenti acquisiti.

Salvo che il fatto costituisca un delitto più grave, chiunque violi il segreto e, al di fuori delle comunicazioni ufficiali della Commissione, pubblichi e comunque renda noti in tutto o in parte, anche per riassunto, atti e documenti d'inchiesta è punito a norma dell'articolo 326 del codice penale.

Art. 6.

Le spese per il funzionamento della Commissione saranno poste pariteticamente a carico dei bilanci del Senato e della Camera dei deputati.

Art. 7.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.