

**15**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 7 NOVEMBRE 1989**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IX COMMISSIONE  
DELLA CAMERA ANTONIO TESTA**



**La seduta comincia alle 16.**

*(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).*

**Comunicazioni del presidente relative al programmato convegno internazionale sulla sicurezza del volo.**

PRESIDENTE. Sulla base delle riflessioni condotte dai gruppi politici e dai componenti il Comitato paritetico istituito per l'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo, ritengo che sia necessario differire lo svolgimento del convegno internazionale sulla sicurezza del volo, già programmato per i primi giorni del prossimo dicembre.

La nuova data ed il programma definitivo del convegno saranno concordati a seguito di apposita riunione dell'ufficio di presidenza del Comitato paritetico.

**Audizione del presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile, avvocato Antonino Freni.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'avvocato Antonino Freni, presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile, al quale cedo immediatamente la parola.

ANTONINO FRENI, *Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile.* Signor presidente, desidero innanzitutto precisare che ho predisposto una relazione scritta che lascerò ai membri delle Commissioni riunite. Trattandosi di un'esposizione piuttosto esauriente, ritengo di non do-

vere tediare i componenti di codeste Commissioni leggendola integralmente. Procederò, pertanto, ad una rapida sintesi della stessa.

In primo luogo, ritengo di dover ringraziare il presidente ed i membri delle Commissioni riunite per avere deciso di consultarmi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo. Tuttavia, pur essendo lusingato per il fatto di trovarmi in questa sede, non posso nascondere un certo imbarazzo dovuto al fatto che, a differenza dei vostri precedenti interlocutori, mi trovo in una situazione particolare in quanto ricopro la carica di presidente di un organo collegiale a carattere consultivo e, di conseguenza, sono titolare di attribuzioni ordinarie esclusivamente per quanto attiene al funzionamento del collegio da me diretto, che è composto da 23 membri. Si tratta, come preciserò meglio in seguito, di un organo consultivo che fornisce pareri nei limiti in cui lo richieda il ministro dei trasporti. Dunque, mi limiterò a riferire talune considerazioni sull'attività consultiva del consiglio da me presieduto, che nel corso degli anni ha espresso pareri significativi in tema di sicurezza del volo. Mi sembra, invece, corretto astenermi da valutazioni personali, maturate in me come semplice cittadino che si sia soffermato su queste problematiche.

Il Consiglio superiore dell'aviazione civile nacque nel 1963, contemporaneamente all'istituzione della direzione generale dell'aviazione civile, allora Ispettorato generale dell'aviazione civile.

Quando i compiti, fino ad allora svolti dal Ministero della difesa aeronautica nel campo dell'aviazione civile, furono devo-

luti a quello dei trasporti, quest'ultimo modificò anche il proprio nome, assumendo la denominazione di Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile.

La minore attenzione nei riguardi dell'aviazione civile negli anni 1973 e 1974 non è stata, a mio avviso, tanto casuale. Infatti, con l'approvazione di una legge relativa all'ammodernamento ed al potenziamento della rete ferroviaria, a partire dal 1974, il Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile, non avendo più quest'ultima competenza, ha riacquisito la sua originaria denominazione.

Il Consiglio superiore dell'aviazione civile, come risulta specificato nella relazione, è organo consultivo che assiste il ministro e, se richiesto, esprime pareri facoltativi ed obbligatori in talune materie.

Esso si è posto il problema se fosse o meno dotato di poteri di impulso, in considerazione del fatto che nel settore della navigazione marittima è stato istituito un analogo consiglio cui sono attribuiti poteri d'iniziativa che si esprimono in attività di studi e ricerche. Infatti, nel proprio settore di competenza quell'organo può proporre di adottare provvedimenti amministrativi in quanto ad esso spettano attribuzioni più vaste di quelle del Consiglio superiore dell'aviazione civile. È stata rivolta al ministro dei trasporti una sollecitazione affinché si avvalga dell'attività del Consiglio anche al fine di elaborare importanti riforme, ma finora la richiesta non ha avuto seguito e, come ho detto, in base alla legge istitutiva, il Consiglio non può esercitare poteri di impulso.

La composizione del Consiglio è tale da rappresentare interessi di settori amministrativi. Dei 23 membri, 11 (esclusi il presidente ed il direttore generale dell'aviazione civile) sono di estrazione ministeriale e sei sono esperti di settore, uno dei quali scelto tra persone designate dall'Associazione nazionale dei piloti dell'aviazione civile. La legge prevede anche la partecipazione di due rappresentanti dell'amministrazione della difesa, di grado

elevato. Infatti, sono componenti del Consiglio due militari, con i gradi, rispettivamente, di generale di squadra aerea e di generale di brigata aerea.

Informo gli onorevoli membri delle Commissioni riunite che l'avvocato Rinaldi Baccelli ed il comandante Ceraso, che mi accompagnano, sono stati chiamati a fare parte del Consiglio superiore dell'aviazione civile nella loro qualità di esperti. Al riguardo, vorrei ricordare che nel rivolgere al ministro dei trasporti il mio indirizzo di saluto all'atto dell'insediamento dell'attuale Consiglio, ho auspicato che la composizione di tale organo venga integrata con la presenza sia di responsabili del Piano generale dei trasporti, sia di dirigenti dei due enti dell'aviazione civile, ossia il Registro aeronautico italiano e l'Azienda autonoma di assistenza al volo.

Un'analisi comparata dell'organo da me presieduto e del Consiglio superiore della marina mercantile, denominato Consiglio della navigazione, evidenzia come in quest'ultimo, oltre ad esponenti di settore, sempre provenienti dall'amministrazione, vi siano rappresentanti di interessi quali quelli degli armatori e dei costruttori: si tratta di un modello più articolato, che, a mio avviso, potrebbe essere preso in considerazione nell'ambito di una generale riforma.

Dopo queste brevi premesse sulle origini, sulla composizione e sul funzionamento del Consiglio, passerei ad esaminare il suo campo di attività, premettendo una considerazione, per altro già sviluppata in modo dettagliato nella mia relazione.

In materia di aviazione civile esiste una forte carenza di quadro normativo, che si riflette nell'elaborazione dei nostri pareri; ciò è causato sia dal fatto che il codice della navigazione, emanato nel 1942, ha ormai 47 anni, sia dal fatto che esso prevedeva l'emanazione di un regolamento di applicazione, che non è stato, invece, adottato. Numerosi sono gli articoli di tale codice che presuppongono l'emanazione, mediante apposito regolamento, di norme applicative. Sono tra-

scorsi più di quarant'anni e, mentre il regolamento della navigazione marittima e quello della navigazione interna sono stati emanati, quello della navigazione aerea è rimasto nel « libro dei sogni ». A tale proposito, nel corso degli anni sono state tentate varie elaborazioni e lo stesso Consiglio superiore dell'aviazione civile è intervenuto, esprimendo il proprio parere, circa dieci anni fa; ma quel progetto non ha avuto seguito. Al momento, il problema è quello di stabilire se sia preferibile tirare dalle secche il regolamento relativo al codice della navigazione per la parte aeronautica o se, invece, non sia il caso di rielaborare la parte concernente la navigazione aerea dell'intero codice della navigazione.

Affrontando tale argomento, non vorrei entrare in dispute che affaticano la dottrina circa l'opportunità o meno di mantenere ancora una disciplina unitaria della navigazione, in modo che quella aerea risulti, per così dire, modellata sulla base di quella marittima (che, nella normativa del 1942, aveva maggiore rilievo). Vorrei sottolineare che il codice in questione fu emanato prima del secondo conflitto mondiale, quando lo sviluppo dell'aviazione civile era ai primordi, di guisa che fu prestata maggiore attenzione alla navigazione marittima. Per altro, quest'ultima, nel corso di millenni, ha svolto importanti traffici attrezzandosi di strumenti sofisticati che si è tentato di applicare anche alla navigazione aerea. È chiaro che, in considerazione dello sviluppo che ha caratterizzato il traffico aeronautico in questi ultimi 40 anni, occorrerà probabilmente procedere ad una ridefinizione della disciplina del settore.

Si deve inoltre considerare che ci troviamo in un'altra curiosa situazione. Il comparto della navigazione (compresa quella marittima) è fortemente influenzato dal fatto che i traffici sono non soltanto nazionali, ma anche e prevalentemente internazionali. Ne consegue l'esistenza di molte norme di carattere internazionale che inevitabilmente influenzano quelle nazionali.

Attualmente, la materia è regolata dalla Convenzione di Chicago, che risale a più di 40 anni fa. Essa vincola l'Italia sul piano internazionale ed è stata resa esecutiva nell'ordinamento interno, anche se contiene qualche norma che non è operante su questo piano e di cui dirò più avanti. Tale convenzione innescava il meccanismo di produzione di allegati, cioè degli annessi tecnici, elaborati in numero di 18, che sono in continuo aggiornamento ed alcuni dei quali – come il primo, sulle licenze del personale, o l'ottavo, sull'aeronavigabilità – sono molto importanti in tema di sicurezza. Ebbene, fino al 1983 non avevamo ancora recepito questi annessi tecnici, mentre la Convenzione di Chicago era stata stipulata nel 1944 e ratificata nel 1948. Finalmente, nel 1983 si comprese il modo in cui dovestero essere recepiti gli annessi tecnici: con legge fu disposto che mediante un decreto del Presidente della Repubblica si sarebbero recepiti i principi degli annessi tecnici; conseguentemente, si sarebbe proceduto ad una delegificazione ed all'emanazione di singoli decreti ministeriali tesi al recepimento. Finora, sono stati emanati il decreto del Presidente della Repubblica ed un decreto ministeriale, che ha recepito solo uno dei 18 allegati. Mi risulta che il ministro dei trasporti abbia quasi ultimato l'elaborazione del pacchetto dei provvedimenti volti a tale fine.

Desidero aggiungere che la soluzione trovata nel 1983 è risultata intelligente; uno strumento rigido di recezione come la legge avrebbe, infatti, impedito il costante e necessario adeguamento degli annessi ai mutamenti delle tecniche. A questo punto, poiché lo strumento giusto è stato individuato, occorrerebbe farlo funzionare con la necessaria rapidità.

Tuttavia, la vicenda presenta un rilievo giuridico che non corrisponde al rilievo di fatto. Gli annessi, di fatto, hanno finito per operare per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché, essendo gli operatori dell'aviazione civile a vocazione prevalentemente internazionale, risulta più comodo seguire le prescrizioni tecni-

che di questi annessi, giacché in caso contrario si correrebbe il rischio di non poter operare in paesi nei quali gli annessi si applicano. In secondo luogo, perché finora, per un certo verso, abbiamo goduto di una rendita di posizione, in quanto abbiamo operato, sia in campo nazionale, sia soprattutto in campo internazionale, con un'unica grande compagnia, quella di bandiera. L'esistenza di un monopolista presenta svantaggi, perché non favorisce l'iniziativa privata e non incrementa tutto ciò che di positivo può comportare la concorrenza, ma nel contempo consente di evitare tutti gli aspetti sfavorevoli determinati dalla concorrenza stessa.

Aggiungo che nella nostra giurisprudenza si è finito per dare un rilievo agli annessi, nel senso di ritenere che essi siano espressione di regole di esperienza e che quindi, al di là della recezione od altro, alla loro stregua si debbano valutare la diligenza e la correttezza anche professionale dell'operatore. In un certo senso, è accaduto quanto si è verificato in materia di diritto del lavoro: a più di 40 anni dall'emanazione della Costituzione, siamo riusciti a procedere benissimo senza applicare i meccanismi dell'articolo 39, che introduce un farraginoso modo di contrattazione collettiva; ciò è stato possibile in quanto i giudici hanno ritenuto che la contrattazione collettiva, anche se svolgutesi secondo il diritto comune e sebbene non si applicasse a tutti direttamente, costituissero *standard* minimi per valutare la sufficienza delle condizioni di lavoro alla stregua dell'articolo 36 della Costituzione. Per tale ragione, quello che non entrava dalla porta è entrato dalla finestra e ci ha consentito, in 40 anni, di non accorgerci molto dell'assenza di un sistema che conferisse direttamente efficacia generale ai contratti collettivi di lavoro.

Naturalmente, tutte queste cose vanno bene finché permangono determinate condizioni, modificandosi le quali possono insorgere taluni problemi. È quindi opportuno, soprattutto in vista del 1993 e della necessaria *deregulation* (che, così definita, suscita qualche ulteriore preoccupazione

in termini di sicurezza, ragion per cui sarebbe preferibile il termine « liberalizzazione »), disporre di un quadro normativo di riferimento abbastanza preciso.

Credo, pertanto, di interpretare il pensiero del Consiglio superiore dell'aviazione civile (si tratta infatti di concetti già espressi nei nostri pareri) nel sottolineare – ripeto – l'opportunità di disporre di un quadro normativo di riferimento certo, proprio in vista dei mutamenti che stanno avvenendo nel settore dell'aviazione civile. Ciò non significa che dobbiamo inventare grandi cose; dobbiamo invece conferire maggiore certezza a ciò che attualmente si presenta incerto, in quanto a mio avviso la certezza del quadro normativo è fonte di sicurezza. Non vorrei deludervi; mi rendo conto che la sicurezza è data non dalla norma giuridica, bensì dai comportamenti degli operatori, tuttavia le norme certe concorrono in qualche modo a determinare i comportamenti degli operatori e sicuramente influiscono favorevolmente sulla sicurezza. Evidentemente, la norma di per sé non elimina il rischio dell'incidente, della sciagura, del disastro, ma lo riduce.

In proposito, come ho anche accennato nella premessa della relazione, desidero sottolineare la grande importanza che assume l'indagine conoscitiva che codeste Commissioni stanno svolgendo, soprattutto nella prospettiva, come ho già osservato, della *deregulation* e degli appuntamenti in vista del 1993; inoltre, tale indagine appare addirittura indispensabile se si consideri che, secondo statistiche pubblicate sul periodico *Panorama* di questa settimana (ma anche altrove), quest'anno nel settore dell'aviazione civile si sono avute, in tutto il mondo, 1.261 vittime di sciagure aeree, di cui 221 cittadini italiani, che non possiamo non ricordare con commozione. Nel toccare questo tragico tema, ritengo di dovere rivolgere un commosso pensiero alla memoria di Carlo Verri, presidente dell'Alitalia, che la scorsa notte è rimasto vittima di un incidente stradale. Mi rincresce particolarmente prendere spunto da questo doloroso evento per sottolineare che, se indubbia-

mente esiste il problema della sicurezza del traffico aereo, tuttavia i dati statistici dimostrano — anche se si prestano sempre ad interpretazioni diverse — che il mezzo aereo non è il più rischioso.

Nella mia esposizione ho sintetizzato due paragrafi della relazione: il terzo, nel quale vengono illustrati i problemi incontrati dal Consiglio superiore dell'aviazione civile nell'emanare pareri, ed il quarto, che affronta la questione dell'adeguamento della normativa vigente. A proposito di questo secondo tema, vorrei anche porre in evidenza il fatto che se la sicurezza rappresenta il bene sommo, è anche necessario avere riguardo a quelle situazioni di protezione della persona che sono surrogatorie della sicurezza.

Mi riferisco al problema del risarcimento dei danni in caso di incidente aereo: profilo, questo, di notevole interesse perché a seconda di come viene disciplinato l'aspetto della responsabilità si determinano i costi di assicurazione. Tali costi possono incidere sulla scelta del vettore di adottare maggiori o minori misure di sicurezza, giacché, a fronte di un onere economico piuttosto elevato, all'operatore conviene applicare misure che valgano, in sede tariffaria, a ridurre i costi di cui si diceva.

Tale problema, che mi limito a sintetizzare, viene affrontato in tutti i suoi risvolti nella relazione rimessa alle Commissioni riunite. Vorrei però ricordare che la Corte costituzionale ha stabilito che la disciplina vigente in materia di risarcimento del danno è costituzionalmente illegittima, con la motivazione che non è possibile fissare la valutazione del danno ad un limite così basso da non consentire una reale tutela della persona. Infatti, affinché venga assicurata un'effettiva protezione dei soggetti interessati, è necessario che il limite indicato sia congruo, soprattutto se alla fissazione di esso si accompagna, da un lato, l'esonero del vettore dalla responsabilità, ove dimostri di aver adottato tutte le misure necessarie per evitare il danno, dall'altro, l'onere a carico dell'utente di provare il dolo o la colpa grave del vettore per farne valere la responsabilità illimitata.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale, un decreto del Presidente della Repubblica è intervenuto a disciplinare la materia con riferimento agli incidenti derivanti dal traffico domestico, mentre all'adeguamento dei massimali relativi al traffico internazionale, si è provveduto per legge. A nostro parere sarebbe opportuno procedere ad una delegificazione della materia anche con riferimento agli incidenti connessi con il traffico internazionale, perché solo in questo modo potremmo tenere il passo con i tempi. Tale aspetto, quindi, rappresenta una questione non trascurabile sotto il profilo della sicurezza.

Un altro tema che viene affrontato nella relazione è quello concernente i controlli di sicurezza, che è previsto vengano effettuati sugli aeromobili stranieri. Si tratta di materia alquanto delicata. In linea di principio ciascuno Stato è responsabile — attivamente e passivamente — dell'accertamento delle condizioni di aeronavigabilità degli aeromobili che vengono immatricolati in quello stesso Stato. Il Registro aeronautico italiano è responsabile, quindi, delle immatricolazioni che avvengono in Italia; pertanto, quando aerei italiani volano all'estero, gli altri paesi sono tenuti a prestare fede alle nostre certificazioni. Analogamente, quando aerei stranieri volano in Italia, dobbiamo accettare le certificazioni degli Stati presso i quali quegli aerei sono stati immatricolati. Questi sono i principi vigenti, in base alla Convenzione di Chicago, nell'ambito del diritto internazionale. Essi, però, consentono alcuni controlli.

Il Consiglio superiore dell'aviazione civile, essendosi dovuto occupare dello specifico problema del noleggio di aerei stranieri, è stato buon profeta su questo particolare aspetto. Chi prende in locazione un aereo, ne assume la responsabilità; quindi, è come se quel mezzo fosse stato importato. Di conseguenza, devono intervenire nuove certificazioni e deve essere l'organo di controllo della nazione interessata a stabilire se quell'aereo risponda alle condizioni di aeronavigabilità. Al contrario, nel caso del noleggio l'operatore straniero mette a disposizione del

vettore italiano l'aereo noleggiato. In questo caso, pertanto, si corre il rischio di doversi attenere alle certificazioni di paesi che non applicano gli stessi *standard* adottati in Italia. Tale assetto potrebbe determinare delle degenerazioni inducendo il vettore o l'operatore italiano a ricorrere al noleggio proprio perché si richiede il rispetto di minori requisiti di sicurezza per la navigabilità aerea, da cui consegue un minore volume dei costi legati appunto all'osservanza degli *standard* di sicurezza, che non sono indifferenti.

Il noleggio, però, risponde in talune circostanze ad esigenze obiettive e viene praticato anche da compagnie molto serie, compresa l'Alitalia. Può verificarsi, infatti, il caso di un aereo che dopo aver effettuato il volo di andata con una certa destinazione, non possa tornare indietro a causa, per esempio, di un'avaria. In una situazione del genere, o si ricorre al noleggio, o si è costretti a fare partire dall'Italia un altro aereo che compia il viaggio di ritorno in sostituzione di quello che non è in condizione di ripartire. Dunque, ci sono casi nei quali il noleggio può servire: ci si può trovare in momenti di difficoltà (durante i quali, per esempio, gli aerei siano sottoposti a revisione) in cui non si può dire di « no » al noleggio.

Il Consiglio superiore dell'aviazione civile si è preoccupato di indirizzare alcune raccomandazioni all'amministrazione dei trasporti, nel senso di non autorizzare il noleggio se non in casi eccezionali, per limitati periodi di tempo e comunque di accertarsi che i requisiti di navigabilità dell'aereo, nel paese in cui esso è stato immatricolato, siano quanto meno rispondenti a quelli richiesti in Italia.

A questo punto, si pone il problema relativo, più in generale, ai controlli di sicurezza che possiamo esercitare sugli aeromobili stranieri.

Come ho già detto, dobbiamo stare alle certificazioni dei paesi nei quali gli aeromobili sono stati immatricolati. Ciò non significa che non si possa verificare se di fatto gli aerei risultino rispondenti alle loro rispettive certificazioni. Può darsi il caso che lo spazio aereo italiano

sia utilizzato da aeromobili stranieri che non abbiano i requisiti di navigabilità da noi richiesti per l'immatricolazione di un aereo in Italia. In questo caso, i requisiti devono essere almeno quelli minimi previsti negli annessi tecnici dell'ICAO. Qualora si trattasse di aerei immatricolati in paesi che non si sono adeguati ai minimi ICAO, le relative certificazioni dovrebbero essere annotate e noi saremmo autorizzati a non permettere il sorvolo, l'atterraggio ed il decollo di tali aerei. Tuttavia, se essi rispondessero comunque agli *standard* minimi, non potremmo impedire le suddette manovre.

Dunque, possiamo pretendere che un determinato aereo straniero non abbia *standard* diversi da quelli minimi previsti negli allegati all'ICAO, ma non possiamo pretendere che abbia gli stessi *standard* degli aeromobili immatricolati in Italia; tuttavia, è possibile verificare — durante le visite dei direttori di aeroporto a bordo degli aeromobili — se quanto risulta dalle certificazioni risponda al vero.

Il Consiglio superiore dell'aviazione civile ha raccomandato che tali poteri siano esercitati concretamente, in modo da rendere meno facili i tentativi di fare volare aerei in ipotesi scarsamente affidabili. Inoltre, si è preoccupato di svolgere alcune considerazioni a proposito degli equipaggi, relativamente ai quali è necessario applicare rigorosamente le norme ed esercitare rigorosamente i controlli affinché, in primo luogo, i piloti siano in possesso dei requisiti psicofisici richiesti per la navigazione aerea e, in secondo luogo, siano rispettate le condizioni di lavoro, per evitare uno sfruttamento eccessivo che si risolva in una maggiore pericolosità dei voli. Il tentativo di procurarsi equipaggi a minore costo rappresenta il punto più delicato del processo di liberalizzazione del mercato. Su di esso, tuttavia, si innestano altri due problemi sui quali è necessario riflettere, il primo dei quali è dato dal fatto che, per l'impennata della domanda di trasporto aereo, ci troviamo, almeno in questa fase congiunturale, di fronte ad una minore disponibilità di risorse umane qualificate



e ad una minore (non in senso assoluto ma in senso percentuale con riferimento alla domanda di trasporto aereo) offerta di aeromobili nuovi, ragione per cui può darsi che vengano impiegati piloti meno addestrati o che vengano utilizzati aerei più vetusti. Va comunque precisato che la vetustà di un aereo non significa nulla, giacché un aereo anziano ben mantenuto può presentarsi in condizioni ottimali, mentre un aereo di recente fabbricazione ma privo di manutenzione può non essere in condizione di volare. In sostanza, per gli aeromobili accade quel che si verifica per le autovetture: se un'automobile è ben tenuta può durare per un buon numero di anni; se, invece, è mal tenuta diventa pericolosa, qualunque sia la sua età. Certo, oltre un dato limite diventa difficile mantenere in vita qualunque mezzo. Ciò, del resto, vale anche per gli esseri umani.

Infine, è stato qui ripreso – ricordando un parere del Consiglio superiore dell'aviazione civile – il discorso sull'istituzione dell'ente per la sicurezza del volo, sul quale l'organo da me presieduto formulò, già nel 1980, la bozza di uno dei progetti istitutivi. Siamo ormai alla fine del 1989 e l'ente per la sicurezza del volo non è...

GUIDO BERNARDI, *Presidente dell'VIII Commissione permanente del Senato*. Non è ancora stato istituito. È un poco quello che è avvenuto per gli annessi all'ICAO.

ANTONINO FRENI, *Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile*. Sì, ma con minore anzianità.

L'ente per la sicurezza del volo non è frutto di una previsione capricciosa, ha un suo significato non tanto come organismo che faccia delle inchieste al fine di stabilire le responsabilità (il cui accertamento spetta comunque, in altra sede, alla magistratura), quanto come ente che accerti le cause degli incidenti aerei...

PRESIDENTE. O le probabili cause.

ANTONINO FRENI, *Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile*. ... o le probabili cause di essi, per fare conoscere le cause degli incidenti e dei mancati incidenti aerei, perché l'altro aspetto importante del problema della sicurezza del volo consiste nel capire per quali ragioni si sia giunti al limite dell'incidente aereo senza che questo si sia verificato.

Il direttore generale dell'Alitalia ha detto la settimana scorsa, durante un convegno, qualcosa che mi ha colpito positivamente e cioè che la nostra compagnia di bandiera utilizza a bordo dei suoi aerei – dopo avere contrattato a tale proposito con i suoi dipendenti – un'apparecchiatura che serve per la rilevazione dei cosiddetti « discostamenti ». In sostanza, tale apparecchiatura registra tutti i comportamenti dell'aereo non conformi agli *standard*. Si procede, poi, ad analizzare a quali fattori tali discostamenti siano dovuti: se ad un fattore umano, o ad un fattore tecnico dell'aeromobile, cioè ad una condizione tecnica occasionale della macchina non rispondente alle condizioni generali del volo, o ad altre cause. Quindi, si procede all'eliminazione delle cause. Se una di esse viene attribuita al pilota dell'aeromobile, si provvede a sottoporre costui ad un'ulteriore fase di addestramento sul compito specifico in cui egli si è rivelato carente.

PRESIDENTE. Abbiamo visto questo decifrarsi dell'Alitalia.

ANTONINO FRENI, *Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile*. Io non ne ero a conoscenza. Quando l'ho saputo, ne sono rimasto positivamente colpito.

Ho voluto citare tale circostanza perché ritengo che un ente per la sicurezza del volo debba servire per stabilire quali siano le cause o le probabili cause degli incidenti aerei e per provvedere a dettare prescrizioni tecniche affinché dette cause o probabili cause non abbiano a verificarsi. Questo mi sembra essere un compito fondamentale, considerata anche (lo dico nella mia qualità di avvocato dello Stato) la nostra vocazione giuridica, che

ci porta ad occuparci di falsi problemi, come quello se l'ente per la sicurezza del volo debba essere collocato nell'ambito del Ministero dei trasporti o nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, o come quello se le prove raccolte dall'ente stesso debbano o non debbano fare stato in sede giudiziaria, aprendo un conflitto tra la magistratura, gelosa delle proprie prerogative (che, del resto, sono costituzionalmente garantite), e l'amministrazione dei trasporti. Il vero problema è, invece, quello di creare un ente che, non dovendo accertare responsabilità, non sia concorrente con la magistratura.

Ritengo, pertanto, che dovrebbero essere superate le diatribe circa possibili interferenze con la magistratura; nello stesso tempo, non credo che rappresenti un grosso problema la collocazione di tale organo, il quale potrebbe avere sede presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il Ministero dei trasporti. Infatti, la sua imparzialità ed indipendenza non verrebbero garantite in misura maggiore o minore da una determinata collocazione piuttosto che da un'altra.

Infine, desidero soffermarmi brevemente sull'esigenza di semplificare le procedure, nella speranza che in futuro non si verificano più circostanze analoghe a quella attuale, caratterizzata dal fatto che alcuni stanziamenti possono essere impiegati tardivamente a causa di complicazioni nell'*iter* procedurale.

Mi sembra, inoltre, che si stia affermando una pericolosa tendenza a considerare tutto come straordinario. Tuttavia, senza cadere in questo eccesso, ritengo che nella fase attuale debba essere considerato di carattere straordinario tutto ciò che attiene alla sicurezza ed al decongestionamento del traffico aereo; in caso contrario, si rischierebbe di uscire dal mercato.

ROBERTO VISIBELLI. Quanto all'ente per la sicurezza, desidero precisare, in primo luogo, che siamo in presenza di un organismo che non deve limitarsi ad accertare il verificarsi di incidenti, ma deve evitare gli incidenti stessi. Il Consiglio

superiore dell'aviazione civile è un organo consultivo che si occupa di tutte le questioni concernenti l'aviazione civile ed il traffico aereo. Esso è composto da un presidente dal direttore generale dell'aviazione civile, da un consigliere di Stato, da un avvocato dello Stato, da 11 membri designati da vari ministeri, da sei esperti, uno dei quali in rappresentanza dei piloti ed in particolare dell'ANPAC e da due funzionari dell'amministrazione della difesa aeronautica.

Inoltre, nella relazione consegnataci dall'avvocato Freni vengono elencati i controlli di sicurezza eseguiti sugli equipaggi, anche in relazione alle norme di polizia della navigazione. In proposito, lo stesso avvocato Freni ha anticipato in qualche modo quella che potrebbe essere una nostra impressione, nel momento in cui ha sostenuto di non aver voluto determinare in noi delusione. Inoltre, se ho ben interpretato il suo pensiero, egli ha sostenuto che la sicurezza non deriva dalle norme giuridiche.

ANTONINO FRENI, *Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile*. Intendo dire che la sicurezza non deriva soltanto da norme giuridiche.

ROBERTO VISIBELLI. Comunque, non mi ritengo soddisfatto delle affermazioni contenute nella parte della relazione dell'avvocato Freni in cui si sostiene che « deve essere potenziato l'apparato amministrativo dello Stato (Civilavia e RAI) per assicurare i controlli stessi ». Successivamente, si afferma che « appare necessario ed urgente potenziare e razionalizzare l'apparato organizzativo dei pubblici poteri in questo settore, sia delle strutture centrali e periferiche dell'aviazione civile, sia di quelle degli enti tecnico-amministrativi preposti alla navigazione aerea (RAI ed Azienda di assistenza al volo). È inoltre necessario apprestare le occorrenti risorse finanziarie per l'adeguamento delle strutture. Sulle connesse problematiche giuridiche il Consiglio superiore dell'aviazione civile, se ne sarà richiesto, farà la sua parte ».

Vorrei, inoltre, riallacciarmi ad alcune notizie apparse sulla stampa odierna, che hanno una certa rilevanza soprattutto per chi, come me, viaggia molto in aereo. Infatti, su *la Repubblica* di oggi sono state pubblicate alcune dichiarazioni rese dal comandante Sebastiano Lembo, che fino al 15 ottobre scorso ha ricoperto la carica di capo del servizio navigazione aerea. In particolare, egli ha affermato: « La prevenzione è praticamente zero, la situazione tecnico-operativa incandescente, la sicurezza al limite ». Nello stesso articolo si legge: « Ora l'ufficio è senza dirigente, il Ministero non ha deciso alcuna sostituzione e forse non può neanche farlo senza modificare la legge di istituzione di Civiltavia, in quanto i direttori generali in servizio non possono essere più di cinque e tale numero è già stato raggiunto ». Si tratta, quindi, di una situazione drammatica. Vengono riportate, inoltre, alcune dichiarazioni del presidente del RAI, Spairani, il quale lamenta il fatto che l'organico a sua disposizione è esattamente la metà di quello che gli occorrerebbe, analogamente a quanto lo stesso Spairani ha già affermato nel corso dell'audizione presso le Commissioni riunite.

Vorrei chiedere, pertanto, all'avvocato Freni se tale drammatica situazione (prevenzione zero, situazione tecnico-operativa incandescente e sicurezza al limite), a suo avviso, sia determinata da una carenza di personale, come si afferma sulla stampa odierna, o dall'esigenza di affrontare meglio le problematiche connesse con gli aspetti giuridici su cui il Consiglio superiore dell'aviazione civile, se richiesto, farà la sua parte.

**PRESIDENTE.** Vorrei chiedere al presidente Freni da quali norme siano fissati i parametri di sicurezza applicati in Italia, che sono più alti rispetto a quelli indicati dai provvedimenti ICAO.

**ANTONINO FRENI, Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile.** Provo una certa difficoltà nel rispondere alle domande rivoltemi, innanzitutto perché,

in una sede ufficiale, non sono in grado di esprimere valutazioni strettamente personali, dal momento che ricopro la carica di presidente di un organo collegiale consultivo. Inoltre, avendo una preparazione essenzialmente giuridica, non posso esprimere valutazioni di tipo manageriale relativamente alla congruità del numero di otto ispettori in rapporto all'attività da svolgere. Secondo alcuni, infatti, tale numero sarebbe insufficiente, in quanto occorrerebbero almeno 36 ispettori. Chi ha affermato ciò deve assumersene la responsabilità. Personalmente, infatti, non sono in grado di esprimere una mia autonoma valutazione, dal momento che sono un giurista e non un *manager*.

A livello normativo, comunque, si dovrà procedere ad un'opera di razionalizzazione dell'organizzazione. L'aviazione civile risente ancora di una sorta di difetto di nascita, che ha avuto origine quando le sono state trasferite alcune competenze proprie dell'aeronautica militare, la quale era dotata di mezzi potentissimi e disponeva di un'organizzazione molto complessa. Nel momento in cui è avvenuto il suddetto trasferimento, l'aviazione civile ha vestito i panni di una sorta di Cenerentola. In proposito, sono convinto che non sia affatto vero il detto latino *nomina non sunt substantia rerum*. Infatti, l'aviazione civile divenne un ispettorato del Ministero dei trasporti e non a caso nel 1974, quando si progettò un ammodernamento e potenziamento della rete ferroviaria, venne cambiato il nome del ministero competente, da Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile in Ministero dei trasporti. Intendo dire che, dopo avere riflettuto su alcuni problemi, è necessaria un'opera di razionalizzazione, ma sarebbe sbagliato agire sull'onda emotiva, perché si rischierebbe di annullare, la sera, i provvedimenti adottati la mattina.

Se il ministro dei trasporti dovesse chiedere il nostro parere sulla razionalizzazione dell'apparato organizzativo dell'amministrazione diretta e indiretta della navigazione aerea, saremmo pronti a rimboccarci le maniche. Del resto, poiché il Consiglio superiore dell'aviazione civile si

compone di 23 membri e la normativa che lo regola ci consente di istituire commissioni, siamo disponibili a dare il nostro contributo.

Per quanto riguarda l'emanazione di circolari normative da parte del RAI, osservo che nel nostro paese la legge detiene un primato assoluto ...

**PRESIDENTE.** Vorrei comprendere meglio quali siano i meccanismi procedurali. Mi sembra che in Italia si incontrino troppe difficoltà anche per piccole questioni, mentre la stessa cosa non si verifica negli altri paesi, dove si sostiene che è stata raggiunta una maggiore modernità. Non capisco per quale motivo anche l'Italia non possa diventare un paese moderno!

**ANTONINO FRENI, Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile.** Al riguardo, signor presidente, vorrei esprimere una valutazione di natura, per così dire, politica: non credo che l'Italia sia un paese meno moderno degli altri.

**PRESIDENTE.** Poiché mi risulta che, di fatto, i 18 allegati sono stati recepiti anche dall'Italia ed i nostri parametri sono più alti dei minimi mondiali, vorrei sapere con quali procedure normative questi ultimi vengono fissati.

**ANTONINO FRENI, Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile.** Premesso che non sono informato sulle domande e, quindi, sulle risposte fornite dal presidente del RAI, dottor Spairani, ritengo tuttavia che l'Italia abbia dimostrato una grande capacità di adattamento normativo. Infatti, il RAI, che conosce bene gli allegati emanati dall'ICAO, li pratica e li ha perfezionati nel corso degli anni, essendo dotato di buone tecnologie e metodologie di rilevazione; con proprie circolari ed altri strumenti ha cercato di fare sì che gli aerei immatricolati in Italia rispondessero a determinati requisiti.

Per questo ritengo che, fino a quando gli operatori saranno pochi ed altamente

selezionati, non si porranno problemi, ma via via che essi aumenteranno sarà più facile che un operatore sollevi qualche contestazione e sarà ancora più facile che un giudice gli dia ragione; per tali motivi, mi sembra indispensabile arrivare ad una definizione del quadro normativo.

Sono convinto che non esista un pericolo imminente, ma allo stesso tempo ritengo che questo modo di procedere comporti taluni rischi, perché anche se in questo momento possiamo dormire sonni relativamente tranquilli, da qui ad un anno passeremo notti agitatissime; pertanto sarebbe opportuno intervenire finché siamo in tempo.

**GUIDO RINALDI BACCELLI, Membro del Consiglio superiore dell'aviazione civile.** Per quanto riguarda le licenze del personale, ci siamo perfettamente adeguati, mentre per ciò che concerne gli aeromobili, l'ICAO non stabilisce un codice di navigabilità, che è determinato da ciascun paese. Non ho difficoltà a dichiarare che, per quanto ci riguarda, il nostro codice di navigabilità è modellato sulla FAR (Federal Aviation Regulation) degli Stati Uniti d'America.

**PRESIDENTE.** Chiedo scusa, il codice di navigabilità è modellato secondo quali disposizioni regolamentari?

**GUIDO RINALDI BACCELLI, Membro del Consiglio superiore dell'aviazione civile.** Secondo le norme dello statuto e del regolamento del RAI, i quali stabiliscono metodi e procedure simili o identici a quelli emanati in base al FAA (Federal Aviation Act) del 1958.

I controlli previsti vengono effettuati sulla progettazione, sulla qualità dei materiali e sul velivolo dopo la sua ultimazione. Ribadisco che essi sono modellati sulla normativa FAA, in base agli strumenti del RAI e ad un regolamento, per altro modificato di recente.

**ANTONINO FRENI, Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile.** Signor presidente, onorevoli parlamentari,

coadiuvato dai miei colleghi ho redatto una lunga relazione di oltre trenta pagine; devo dire che ciò mi preoccupa, perché, secondo l'insegnamento dell'insigne giurista Francesco Santoro Passarelli (di cui sono stato allievo) più si scrive e meno sono chiare le idee di chi scrive. Tuttavia, sono certo che se avessi avuto più tempo a disposizione sarei riuscito ad elaborare un documento sintetico.

SILVANO RIDI. Devo riconoscere che l'esposizione del presidente Freni offre numerosi spunti di riflessione; tuttavia, vorrei conoscere la sua opinione in merito alla possibilità di compiere un'analisi comparata fra la legislazione italiana e gli strumenti preposti alla sicurezza del volo, da un lato, e quella di altri paesi tecnologicamente avanzati, quali gli Stati Uniti d'America, il Canada, la Germania occidentale, la Francia ed il Regno Unito dall'altro. Vorrei sapere se esistano le premesse per compiere — ripeto — un'analisi comparata, anche al fine di accertare qual è il ritardo accumulato dall'Italia in questo settore dal punto di vista legislativo.

ANTONINO FRENI, *Presidente del Consiglio superiore dell'aviazione civile*. Un'indagine di questo tipo, che richiede tempo e disponibilità di risorse finanziarie, potrebbe essere effettuata anche dal Consiglio superiore dell'aviazione civile, su richiesta del ministro, o da altri istituti di ricerca, come per esempio il CNA o l'ISLE. Avviare tale indagine, individuare il materiale necessario, analizzarlo e pubblicarlo richiede, dunque, tempo e qualche risorsa finanziaria (per altro neanche cospicua).

Non vi sono dubbi, onorevole Ridi, sulla possibilità di portare a termine questo lavoro. Credo però che lei si aspetti da me una risposta meno formale, che le fornirò, perché sono convinto che sia un dovere civico non sottrarsi alle proprie responsabilità. Si tratta di un compito a cui avremmo potuto far fronte rapidamente se tutti noi (mi riferisco anche al Governo ed al Parlamento) avessimo com-

preso l'importanza, per la pubblica amministrazione, di compiere studi e ricerche. Mi sembra, invece, che tale importanza non sia stata colta e che l'amministrazione attiva, così come non progetta un ponte od una strada, non compia studi e ricerche. Bisognerebbe, a mio avviso, dotarla, come le grandi imprese private, di un ufficio studi, costantemente informato ed aggiornato sui problemi del settore. Un'amministrazione che fosse attrezzata in questo modo sarebbe in grado di fornire i dati da lei richiesti, onorevole Ridi, nelle 24 ore successive. Nella situazione attuale ciò non è possibile (salvo che non ci si rivolga all'Alitalia, che presumo abbia compiuto tali studi) perché occorrerebbero almeno sei mesi di lavoro.

GUIDO RINALDI BACCELLI, *Membro del Consiglio superiore dell'aviazione civile*. Vorrei aggiungere che un'analoga indagine comparativa venne effettuata dal Consiglio superiore dell'aviazione civile per quanto riguarda l'istituendo l'ente per la sicurezza del volo (sulla base, tra l'altro, di una completa documentazione sui principali paesi di importanza aeronautica), per quanto riguarda i servizi aerei di terzo livello ed a fini di controllo dello spazio aereo. In altri termini, voglio dire che, pur disponendo di pochissime risorse, non siamo rimasti inoperosi ed abbiamo cercato di affrontare almeno alcuni problemi. Naturalmente, si tratta di ricerche che debbono essere aggiornate ed integrate; tuttavia, non cominciamo da zero.

SILVANO RIDI. A noi non serve una ricerca statistica; a me personalmente occorre una valutazione critica. Ho invece l'impressione che, se andiamo in casa dell'imputato...

GUIDO RINALDI BACCELLI, *Membro del Consiglio superiore dell'aviazione civile*. Mi scusi; quale sarebbe l'imputato?

SILVANO RIDI. Secondo me, l'imputato è la pubblica amministrazione, è Civiltà.

GUIDO RINALDI BACCELLI, *Membro del Consiglio superiore dell'aviazione civile*. Ma noi non siamo Civilavia; comunque, abbiamo espresso le nostre valutazioni critiche ed abbiamo rivolto le nostre raccomandazioni al ministro.

SILVANO RIDI. Noi, come Parlamento, crediamo di avere pieno diritto di conoscere, se possibile (non per diffidenza, perché non diffidiamo di nessuno), una valutazione critica, perché sulla stampa si continua a sostenere, com'è avvenuto anche poche ore fa, che i nostri aeroporti sarebbero i più insicuri dell'universo. La stessa IATA ha smentito. Per questo, un Parlamento che intenda legiferare e che non voglia approvare leggi che poi non vengono applicate, deve potere disporre di una valutazione oggettiva in ordine alle varie situazioni ed alle misure che si ritiene opportuno adottare.

PRESIDENTE. Possiamo concludere la presente audizione invitando i nostri ospiti ad inviarci gli studi comparati, cui siamo molto interessati.

#### **Audizione dei direttori di aeroporti.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza del volo, l'audizione dei direttori di alcuni aeroporti. Sono presenti il dottor Raffaele Casagrande, direttore dell'aeroporto di Roma-Fiumicino, il dottor Raffaele Di Lella, direttore dell'aeroporto di Roma-Ciampino, il dottor Tommaso Passaretti, direttore dell'aeroporto di Milano-Linate, il dottor Salvatore Pignatelli, direttore dell'aeroporto di Milano-Malpensa, il dottor Fabrizio Iaccheri, direttore dell'aeroporto di Genova ed il dottor Sergio Di Lallo, direttore dell'aeroporto di Palermo.

Ringrazio i nostri interlocutori per aver aderito all'invito e chiedo loro se abbiano predisposto una relazione scritta.

RAFFAELE CASAGRANDE, *Direttore dell'aeroporto di Roma-Fiumicino*. Abbiamo

predisposto una relazione – il cui estensore è il dottor Iaccheri ed alla cui elaborazione abbiamo contribuito tutti – che consegnamo alle Commissioni. Ritengo, quindi, che proprio il dottor Iaccheri possa illustrare questa memoria, che rappresenta un condensato delle attività e delle funzioni del direttore di aeroporto, nonché delle problematiche esistenti.

FABRIZIO IACCHERI, *Direttore dell'aeroporto di Genova*. Vorrei ricordare che l'incarico che ci è stato conferito è quello di illustrare i compiti dei direttori di aeroporto in relazione alla sicurezza del traffico aereo, nonché le loro esperienze e valutazioni e le eventuali proposte organizzative, tecniche ed operative ai fini di una maggiore sicurezza del volo.

Nella memoria da noi predisposta abbiamo illustrato in modo analitico tutte le funzioni del direttore di aeroporto; questa illustrazione, che poi è un'elencazione piuttosto noiosa, occupa quasi la metà della relazione. Nella seconda parte, abbiamo inoltre cercato di evidenziare le carenze legislative ed organizzative del settore. Darò pertanto lettura solo delle ultime tre pagine della memoria, concernenti le conclusioni e le proposte.

« Nei paragrafi precedenti, enunciata la vasta gamma di attribuzioni del direttore di aeroporto, sono state poi sottolineate le funzioni fondamentali di coordinamento, sovrintendenza, direzione, polizia amministrativa e vigilanza, funzioni tutte direttamente od indirettamente correlate con la sicurezza del volo.

In proposito, non si è potuto sottacere come sia tuttora arduo, nell'ambito dell'aviazione civile italiana, l'esercizio di tali funzioni anche se finalizzato a garantire un trasporto aereo regolare e sicuro.

Nell'impostare, allora, un'analisi delle cause molteplici e profonde della situazione confusa e sconcertante in cui versa tuttora il settore, si è ritenuto indispensabile evidenziarne essenzialmente le macroscopiche carenze legislative ed organizzative che permangono pur in presenza di un'attività aerea sempre più intensa, complessa ed in continua evoluzione.

In un quadro così deprimente, è ovvio pertanto che le nostre esperienze e le nostre valutazioni non possano risultare che entrambe negative. Le esperienze, infatti, non possono essere che quelle di dirigenti dello Stato, che operano da sempre nell'ambito di un'amministrazione che, per opinione ormai diffusa, non ha poteri, uomini e mezzi sufficienti per potere svolgere adeguatamente nemmeno i suoi compiti essenziali e caratterizzanti di programmazione e di controllo; di dirigenti dello Stato che operano da sempre calati, loro malgrado, in un'organizzazione aeroportuale polverizzata in una molteplicità di enti pubblici e privati, ognuno dei quali tende soprattutto al perseguimento dei propri fini; di dirigenti dello Stato che operano da sempre senza strumenti legislativi puntuali e moderni, senza norme regolamentari e, soprattutto, applicando normative, quali quelle ICAO, che non sono state ancora recepite nell'ordinamento nazionale; di dirigenti, infine, che, unici nel contesto aeroportuale, hanno sempre risposto del proprio ed anche dell'altrui operato davanti all'opinione pubblica, agli enti istituzionali, agli organi di vigilanza e perfino all'autorità giudiziaria (lo testimoniano purtroppo le numerose incriminazioni, anche per i reati di strage e di omicidio plurimo colposo, seguite da altrettante assoluzioni, che però intervengono magari dopo dieci anni, come nel caso della tragedia di Punta Raisi).

Le nostre sono esperienze di dirigenti dello Stato che hanno sempre continuato e continuano ad operare, nonostante tutto e spesso contro tutti, per garantire anche in Italia un trasporto aereo regolare e sicuro.

Le esperienze acquisite in venti, trenta o quarant'anni di servizio sono tante, ma purtroppo tali da ridurre le valutazioni ad una sola: non ce la facciamo più, abbiamo superato il punto di non ritorno, per usare una terminologia aeronautica.

Ci auguriamo, pertanto, che dopo il rapporto Lino (non ricordo se sia del 1972 o del 1973), dopo il rapporto Ma-

sciadri di poco successivo e dopo altre indagini, quella in corso sia veramente l'ultima.

È questo lo spirito con il quale, accogliendo di buon grado l'invito di codeste Commissioni, formuliamo le nostre proposte, ma non già per ulteriori interventi settoriali, bensì per una politica del trasporto aereo finalmente organica, coerente, aperta e lungimirante.

Per addivenire finalmente ad una legislazione aeronautica moderna, articolata e di agile applicazione, appare necessario: aggiornare ed integrare opportunamente il codice della navigazione; emanare senza ulteriori indugi il regolamento per la navigazione aerea (sono 47 anni che lo attendiamo); recepire gli allegati tecnici alla Convenzione di Chicago; predisporre una raccolta organica di facile consultazione delle sconesse fonti normative in materia aeronautica; semplificare le procedure di finanziamento e di esecuzione degli interventi di manutenzione atti a garantire l'operatività aeroportuale.

Per dotare l'aviazione civile di un'organizzazione statale moderna e capace di assolvere almeno ai suoi compiti fondamentali di programmazione e controllo, di indirizzo e coordinamento, appare altresì necessario: ristrutturare, o meglio riformare, la Direzione generale dell'aviazione civile (Civilavia); dare attuazione ai compartimenti di traffico aereo, ma con competenza regionale o interregionale e con le stesse articolazioni funzionali della sede centrale; prevedere, su tutti gli scali, direzioni d'aeroporto od uffici preposti al controllo del traffico aereo (a seconda dell'importanza degli scali stessi), con funzioni solo operative; dotare sia la sede centrale sia quelle periferiche delle sempre auspicate, ma mai attuate, « piante organiche »; istituire un ente per la sicurezza del volo, alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, con compiti di investigazione e di formulazione delle conseguenti raccomandazioni; istituire nell'ambito di Civilavia un servizio, o comunque un'unità per la sicurezza del volo, con i seguenti compiti esclusivamente di prevenzione: studio delle meto-

dologie internazionali; standardizzazione delle procedure operative di soccorso; coordinamento di tutti gli enti comunque interessati alla sicurezza del volo; predisposizione di parametri operativi, elaborati e cartografie analitiche; addestramento del personale.

Infine, per non demotivare e scoraggiare ulteriormente i direttori d'aeroporto, riteniamo sia necessario: istituire corsi di qualificazione ed aggiornamento professionale anche per il personale dipendente (sarebbe una novità in senso assoluto); ripristinare il profilo professionale dei direttori d'aeroporto della *ex* carriera direttiva, recentemente soppressa, come se i mali che affliggono l'aviazione civile si annidassero nella figura del direttore d'aeroporto; in ultimo, adeguare il trattamento normativo ed economico dei direttori d'aeroporto e del personale di Civilavia se non a quello del personale dei vettori, degli enti di gestione e privati, almeno a quello del personale degli altri enti statali presenti negli aeroporti.

Ci auguriamo, in conclusione, che la nuova direzione generale dell'aviazione civile, finalmente ristrutturata, o meglio riformata, sia presto in grado di comporre i molteplici interessi in conflitto, di perseguire quei fini sociali che, pur avendo una posizione autonoma e di primo piano nella nostra Costituzione, sono stati finora sopravanzati da interessi meramente individuali o pubblici, ed infine di garantire agli utenti le strutture di servizi indispensabili per una navigazione aerea sicura e regolare, al personale l'effettivo esercizio delle proprie funzioni, ed a tutti la certezza del diritto ».

**PRESIDENTE.** La Commissione presterà la massima attenzione a questa relazione.

**SERGIO DI LALLO, Direttore dell'aeroporto di Palermo.** Desidero aggiungere alcune considerazioni ai contenuti della relazione che è stata elaborata con il contributo non solo nostro, ma anche dei colleghi che non sono presenti questa sera.

Sono ormai diversi anni che si parla di riforme e di ristrutturazioni, ma senza che questi discorsi abbiano portato a nulla: ricordo che è dal 1963, data in cui è sorta l'aviazione civile alle dipendenze del Ministero dei trasporti, che si parla di riformarla perché la struttura esistente è apparsa subito insufficiente.

Attualmente, ci troviamo in una situazione veramente difficile, come dimostra anche il coacervo di norme e disposizioni che interessano il settore dell'aviazione civile. Pertanto, oltre all'istituzione dell'ente per la sicurezza del volo, del quale si avverte fortemente la necessità, ritengo sarebbe necessaria — ancor prima della riforma di Civilavia e dell'introduzione di una serie di istituti giuridici ed economici — l'adozione di una legge-quadro sull'aviazione civile. Infatti, tutte le riforme e le iniziative indispensabili a porre l'aviazione civile al passo con i tempi, nel contesto mondiale, non solo europeo, possono conseguire solo da una legge-quadro che disciplini organicamente la materia.

**SALVATORE PIGNATELLI, Direttore dell'aeroporto di Milano-Malpensa.** Vorrei aggiungere a quanto è stato detto dal dottor Di Lallo che, a nostro parere, l'istituzione del comitato per la sicurezza del volo non può prescindere dalla riforma generale di Civilavia.

Nella relazione che è stata esposta viene affrontato solo in parte il tema dell'aviazione minore. In Italia, vi sono 103 aeroporti, 47 dei quali sono gestiti da personale dell'aviazione civile; è necessario, quindi, rivedere anche il sistema aeroportuale, perché tutti questi aeroporti, per essere funzionanti, devono essere amministrati anche da personale di Civilavia, facente parte delle direzioni d'aeroporto o di circoscrizioni aeroportuali. Si tratta di un problema importante perché il settore dell'aviazione generale rappresenta circa il 40-50 per cento dell'aviazione civile, mentre il restante 50-60 per cento è costituito dall'aviazione commerciale.



FABRIZIO IACCHERI, *Direttore dell'aeroporto di Genova*. Desidero aggiungere che sentiamo la necessità di un ente che sia in grado di investigare, in armonia con quanto accade nel resto dell'Europa e negli Stati Uniti d'America. Riteniamo tuttavia, continuando a fare i direttori di aeroporto, che sia necessario privilegiare la prevenzione, che può essere attuata in particolar modo in presenza di una direzione generale dell'aviazione civile che sia in grado di esercitare i propri poteri e le proprie funzioni, facendo sì che suoi funzionari siano opportunamente distribuiti sul territorio, anche negli aeroporti minori.

Nella nostra relazione abbiamo scritto che non si può escludere che un aeromobile possa andare dal nord al sud, o dall'est all'ovest dell'Italia senza che alcun ente preposto all'aviazione civile ne sia a conoscenza. Riteniamo che ciò sia estremamente grave.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri cortesi interlocutori e do senz'altro la parola agli onorevoli membri del Comitato misto che intendano porre loro domande.

SILVANO RIDI. È vero o non è vero che è Civilavia a preparare i piani di volo?

FABRIZIO IACCHERI, *Direttore dell'aeroporto di Genova*. I piani di volo sono compilati dai piloti presso un ufficio periferico dell'Azienda autonoma per l'assistenza al volo. I direttori di aeroporto, con i rispettivi uffici di controllo del traffico aereo, autorizzano la partenza dell'aeromobile una volta che abbiano accertato l'avvenuto espletamento di tutte le formalità previste dal codice della navigazione aerea.

Civilavia non ha mai compilato i piani di volo. A questi ultimi provvedono – lo ripeto – i piloti, presso il cosiddetto CDA-OARO, che è un ufficio periferico dell'Azienda autonoma per l'assistenza al volo.

SILVANO RIDI. Ma i piani di volo devono pur essere trasmessi ad un'unità di comando. La mia domanda è se Civilavia

assolva alla funzione di unità di comando relativamente a tutto quello che si muove nel cielo e se essa raccolga tutte le informazioni.

RAFFAELE CASAGRANDE, *Direttore dell'aeroporto di Roma-Fiumicino*. La pianificazione dei voli avviene da parte dei piloti dei vettori aerei, secondo le linee autorizzate da Civilavia, cioè secondo determinati itinerari ed orari. Dunque, il piano di volo è un atto del vettore in rapporto con l'ANAV, che provvede poi all'assistenza del volo e controlla se il piano risponda o meno alle regole del volo.

La pianificazione, pertanto, deriva da un'autorizzazione di voli, cioè da orari di voli di compagnia aerea, e può riferirsi sia a singoli voli, sia a voli ripetitivi a carattere stagionale. Civilavia, dopo la compilazione del piano di volo, non ha più alcun...

FABRIZIO IACCHERI, *Direttore dell'aeroporto di Genova*. Noi autorizziamo ogni movimento, sia in arrivo, sia in partenza, e lo registriamo o nel famoso « librone » che si trova presso tutti gli uffici di controllo del traffico aereo, o – come oggi accade in alcuni aeroporti – tramite un computer.

Il piano di volo è una fase dell'intera catena che ha come atto finale l'autorizzazione del direttore dell'aeroporto e, quindi, del suo delegato addetto al traffico aereo, all'arrivo od alla partenza dell'aeromobile.

PRESIDENTE. Come atto puramente amministrativo.

SILVANO RIDI. Quello testé enunciato dal dottor Iaccheri è l'atto terminale, come noi sappiamo. Nel porre la mia domanda mi riferivo, invece, al parametro rispetto al quale i piloti ed i direttori di aeroporto operano ed il cui quadro è determinato da Civilavia.

Se, dunque, in Italia, in un certo giorno della settimana devono muoversi determinati aerei, c'è una programma-

zione, od un'indicazione mensile od annuale ?

FABRIZIO IACCHERI, *Direttore dell'aeroporto di Genova*. C'è una clearance.

SILVANO RIDI. Non è che in Italia possa entrare chiunque. Vorrei capire se la programmazione di massima – in base alla quale ciascun vettore si regola e ciascun direttore di aeroporto dà l'autorizzazione – sia in qualche modo rispettata o se, invece, sia considerata come una sorta di pelle di zigrino.

Nel caso dell'aereo precipitato presso Ustica, risulta dalle indagini svolte che a Civilavia non era noto che, nel giorno dell'incidente, determinati aerei dovessero attraversare quello spazio, giacché nessuno glielo aveva comunicato.

Intendo dire che il traffico aereo che si svolge lungo le aerovie nazionali è in qualche modo sotto controllo, non solo da parte dell'ANAV, che deve fornire l'assistenza al volo, ma anche da parte di un'autorità che dovrebbe risiedere in Civilavia e che dovrebbe sapere qual è il movimento ammesso nelle aerovie nazionali in un certo giorno di una certa settimana di un certo mese.

Questo meccanismo funziona ?

FABRIZIO IACCHERI, *Direttore dell'aeroporto di Genova*. Desidero chiarire che i servizi aerei di linea, sia quelli nazionali, sia quelli internazionali, sono concessi da Civilavia e che anche i voli *charter* vengono autorizzati da Civilavia. Per i servizi di linea, riceviamo gli orari semestrali; per i voli *charter*, riceviamo – sempre dal servizio trasporti aerei di Civilavia – l'autorizzazione per una serie di voli o per singoli voli. Riceviamo altresì autorizzazioni specifiche da Civilavia per i voli taxi. Per i voli a carattere turistico non si richiede l'autorizzazione giacché tali voli sono stati liberalizzati.

SILVANO RIDI. Ma quelli non ci interessano.

FABRIZIO IACCHERI, *Direttore dell'aeroporto di Genova*. Dunque, Civilavia auto-

rezza o concede tutto, ad eccezione dei voli turistici. Pertanto, ogni volo è a conoscenza di Civilavia; e per ogni volo è prevista una notifica alla direzione di circoscrizione competente.

PRESIDENTE. Per ogni volo civile.

FABRIZIO IACCHERI, *Direttore dell'aeroporto di Genova*. Sì. È ovvio che i direttori di aeroporto sono a conoscenza ciascuno dei voli che interessano la propria circoscrizione. Ad essi non è noto quello che succede nelle aerovie.

GUIDO BERNARDI, *Presidente dell'VIII Commissione permanente del Senato*. Soprattutto negli aeroporti maggiori c'è la presenza di una molteplicità di competenze: da quelle doganali, a quelle dei vigili del fuoco, a quelle mediche e così via dicendo. A voi spetta il coordinamento di tali competenze.

Avete, nella prassi quotidiana o nei regolamenti estranei a Civilavia, una vera e propria autorità ? O subite limitazioni nella prassi, di modo che la vostra autorità, in teoria completa, nella pratica venga diminuita ?

Che cosa pensate dell'istituenda autorità portuale di cui si parla nel dibattito politico su questo tema ?

RAFFAELE CASAGRANDE, *Direttore dell'aeroporto di Roma-Fiumicino*. Il compito fondamentale di una direzione di aeroporto è quello del coordinamento e della sovrintendenza su tutte le attività aeroportuali. È chiaro che ogni ente ha propri compiti istituzionali, per i quali ha piena autonomia. Il nostro è quello di cercare un coordinamento funzionale delle varie attività affinché il risultato sia quello dell'efficienza, della regolarità del volo e della fluidità del traffico.

Quindi, il nostro compito è quello di coordinare tutte le attività. Laddove possono sorgere conflitti di competenza, si istituiscono comitati operativi, si tengono riunioni, si definiscono i problemi e si ricercano le soluzioni più idonee affinché, con il rispetto dei compiti di ciascuno,

l'attività aerea non subisca intralci. Tutte queste funzioni, pur non essendo molto conosciute, ci sono attribuite dal codice.

Conseguentemente, tutte le attività di un aeroporto, pubbliche o private che siano, interessano il direttore dell'aeroporto stesso sia a livello di cognizione, sia a livello di competenza e di responsabilità. Egli, quindi, se necessario, interviene mediante proprie ordinanze al fine di predisporre una disciplina che consenta un corretto coordinamento di tutte le attività aeroportuali.

**PRESIDENTE.** Il vostro è un potere ordinatorio o soltanto di coordinamento?

**RAFFAELE CASAGRANDE, Direttore dell'aeroporto di Roma-Fiumicino.** Il nostro non è un vero e proprio potere ordinatorio, in quanto non possiamo interferire con le competenze di altri soggetti. Tuttavia, acquisiamo tale potere nel momento in cui, attraverso intese e riunioni, troviamo le soluzioni più idonee ai problemi che si presentano. Questa, in sostanza, è la nostra funzione di coordinamento.

**TOMMASO PASSARETTI, Direttore dell'aeroporto di Milano-Linate.** Intervengo brevemente soltanto per ricordare che la risposta a quest'ultima domanda è contenuta nella seconda pagina della relazione scritta che abbiamo consegnato ai componenti di codeste Commissioni. Non abbiamo ritenuto, infatti, opportuno leggere interamente un documento così lungo.

**GUIDO BERNARDI, Presidente dell'VIII Commissione permanente del Senato.** In questo modo, avete dimostrato una grande intelligenza.

**RAFFAELE CASAGRANDE, Direttore dell'aeroporto di Roma-Fiumicino.** Desidero soltanto precisare che esiste un comitato degli orari, di cui fanno parte tutte le componenti interessate al volo (l'ente per la circolazione aerea, la Direzione generale dell'aviazione civile, il Ministero dell'interno, l'Alitalia ed altre amministrazioni). Nell'ambito di tale comitato viene

effettuato un coordinamento di tutte le attività di volo e vengono predeterminati gli orari due volte l'anno (nella stagione estiva e in quella invernale). È evidente che tutte le attività vengono coordinate in funzione della capacità ricettiva dell'aeroporto e delle vie aeree.

Si tratta, quindi, di un lavoro attraverso cui vengono elaborati gli orari di volo, da cui derivano successivamente i piani di volo.

In conclusione, desidero ringraziare, anche a nome dei miei colleghi, i membri delle Commissioni riunite per averci invitato in questa sede; ci dichiariamo, altresì, disponibili a qualsiasi forma di collaborazione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio i direttori di aeroporto intervenuti nella seduta odierna per le indicazioni forniteci, da cui trarremo certamente molteplici spunti di riflessione. Ci auguriamo, inoltre, di potere dare risposte concrete ai problemi che essi hanno posto alla nostra attenzione.

**GUIDO BERNARDI, Presidente dell'VIII Commissione permanente del Senato.** Desidero ricordare che l'VIII Commissione permanente del Senato, con lettera del 26 ottobre scorso, aveva chiesto alla Presidenza del Senato di valutare l'opportunità di avviare nuove intese con la Presidenza della Camera affinché il comitato misto incaricato dell'indagine potesse approvare un documento conclusivo unico, ovvero procedere allo svolgimento di sedute formali dedicate all'esame di uno schema di documento finale, da sottoporre successivamente all'autonoma valutazione ed all'eventuale approvazione da parte delle due Commissioni riunite.

Nella risposta del 2 novembre scorso, la Presidenza del Senato si è espressa in senso negativo nei confronti di tale soluzione, ritenendola in contrasto con il principio del bicameralismo vigente nel nostro sistema costituzionale, principio che impone di mantenere distinte le funzioni svolte dalle due Commissioni. Pertanto, l'ultimo adempimento del comitato misto dev'essere quello di trasmettere le

risultanze dell'istruttoria (ovvero gli atti delle audizioni) alle due Commissioni, ognuna delle quali dovrebbe procedere autonomamente all'approvazione di un documento conclusivo.

Conseguentemente, esaurita la fase delle audizioni da parte del Comitato, si potrebbe procedere soltanto in via informale all'esame di uno schema comune di documento, che dovrebbe poi essere approvato separatamente dalle due Commissioni.

Se il comitato misto non accettasse tale soluzione, la Commissione trasporti della Camera potrebbe sollevare la questione dinanzi alla Presidenza della Camera, inducendo quest'ultima ad avviare nuove intese con la Presidenza del Senato. Ritengo, comunque, che in tale modo si perderebbe molto tempo.

EDDA FAGNI. Come ha osservato il presidente Bernardi, ad avviso della Presidenza del Senato lo schema comune di documento dovrebbe essere approvato separatamente dalle due Commissioni, in quanto la seduta del Comitato è informale, non ufficiale. Sarebbe, pertanto, op-

portuno chiedere alla Presidenza della Camera di raggiungere un'intesa con quella del Senato per trovare una soluzione al problema. In caso contrario, corriamo il rischio di elaborare due fotocopie di un unico documento, il che non sarebbe, a mio avviso, molto dignitoso se consideriamo che insieme abbiamo lavorato, proceduto alle audizioni ed approfondito l'esame dello stesso materiale.

SILVANO RIDI. Condivido la considerazione testé svolta dalla collega Fagni.

PRESIDENTE. Porrò la questione alla IX Commissione della Camera in una delle sue prossime sedute.

Colgo l'occasione per esprimere la nostra più profonda costernazione per l'improvvisa scomparsa del presidente dell'Alitalia Carlo Verri, da noi tutti stimato. Ricordo che la benedizione della salma del dottor Verri avrà luogo domani mattina, a Roma. Provvederemo comunque ad inviare alla famiglia del dottor Verri le condoglianze a nome dell'VIII Commissione del Senato e della IX Commissione della Camera.

**La seduta termina alle 19,15.**