

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

(N. 321)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SIGNORI, JANNELLI, BARSACCHI, FERRALASCO, ZITO, FOSSA, TALAMONA, NOCI e DI NICOLA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 OTTOBRE 1979

Istituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sulla direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti e sul gruppo aziendale Alitalia-ATI in seno all'IRI

ONOREVOLI SENATORI. — Il 19 aprile 1978, in seguito alle persistenti e gravi disfunzioni denunciate, era stato presentato, da un gruppo di senatori del Partito socialista italiano, il disegno di legge n. 1170 per l'istituzione di una Commissione di inchiesta parlamentare sul servizio trasporti aerei in seno alla direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti. Nonostante il nostro attento impegno e a dispetto del generale plauso all'iniziativa, non fu possibile nel corso della trascorsa legislatura pervenire alla discussione del disegno di legge n. 1170, anzi registrammo resistenze e ben ne arguimmo i motivi.

Per effetto della precedente iniziativa si è avuta nell'ambito dell'amministrazione dei trasporti una interessante evoluzione con rottazione della dirigenza e con la costituzione di una Commissione d'inchiesta ministeriale.

Il provvedimento del Governo del 3 ottobre 1979, di allontanare dalla amministrazio-

ne in argomento due dirigenti generali capi di delicati servizi, conforta la precedente iniziativa che per tempo aveva mosso gravi rilievi sulla gestione di uno dei dirigenti oggi colpiti dal provvedimento, ma di pari passo induce a più serie apprensioni, data l'ostinazione del Governo a non rendere di pubblico dominio l'esito dell'indagine ministeriale.

Questo atteggiamento del Governo può essere interpretato come un tentativo di insabbiamento di scandali più scottanti, e invero la vicenda in sè, lo scalpore, gli sviluppi sconcertanti e le gravi rivelazioni apparse sui giornali dei giorni scorsi danno fondamento a tale genere di conclusione e necessariamente coinvolgono altri settori della direzione generale dell'aviazione civile e non solo di questa.

La situazione nel campo dei servizi aerei si è nel frattempo aggravata al punto che colleghi dell'altro ramo del Parlamento hanno addirittura parlato di sintomi allarman-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ti di paralisi totale e di organico decadimento della presenza italiana nello spazio.

Le ricorrenti sciagure aeree di velivoli del gruppo Alitalia-Ati ne sono la tragica testimonianza.

Urge, pertanto, ed è indilazionabile ripresentare il medesimo disegno di legge ed estenderne la portata all'intero settore del trasporto aereo, pubblico e parapubblico, affinchè piena luce sia fatta su situazioni e circostanze i cui deleteri effetti sull'ordinato svolgimento di questo delicato comparto sono sotto gli occhi di tutti.

La materia dell'aviazione civile è tra le più importanti del nostro tempo e l'opinione pubblica ne avverte il crescente ed irreversibile 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 primarie del Paese. Di questa materia il Parlamento ha, del resto, diretta e approfondita conoscenza. Nella VI legislatura la 10^a 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 sono aggiunti altri utili elementi di giudizio, che ci vengono offerti dai dibattiti parlamentari in occasione dell'approvazione del bilancio, negli ultimi anni, del Dicastero dei trasporti e in connessione con la sciagura aerea del 23 dicembre 1978 di un DC-9 Alitalia nel mare prospiciente l'aeroporto di Punta Raisi, dalla stampa più qualificata e dalle prese di posizione delle organizzazioni sindacali unitarie del trasporto aereo, le quali conoscono e vivono, dall'interno, i problemi del settore.

Dal quadro di insieme in esame risulta che, sebbene i servizi di cui si discorre siano così delicati ed essenziali, vuoi la pubblica amministrazione vuoi le imprese dell'IRI create per gestire il trasporto aereo nel nostro paese ne hanno disatteso le esigenze, con sistematicità differenziata ma costante nelle fasi a noi più vicine. Di fronte a un simile stato di cose il Parlamento non poteva rimanere insensibile: si spiega così che nel corso

delle ultime due legislature siano state presentate a ritmo crescente al Governo varie interrogazioni parlamentari, lasciate tuttavia senza risposta o riscontrate in modo elusivo. Siamo dunque costretti a prender atto di una grave e protratta disfunzione, in questo campo dei pubblici poteri e dei pubblici servizi, alla quale non si è posto minimamente rimedio e che risale, in primo luogo, alla inefficiente struttura e condotta della direzione generale dell'aviazione civile e delle aziende IRI cui è devoluto il servizio di trasporto aereo.

Per quanto riguarda l'amministrazione pubblica, 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. Della inefficienza e del metodo clientelare e discriminatorio con cui gli uffici centrali vengono gestiti troviamo copiosa e puntuale esemplificazione negli appositi documenti delle organizzazioni sindacali unitarie e negli atti del Parlamento.

Da parte nostra, non intendiamo, sino a quando non sarà fatta luce sull'intera vicenda, produrre alcun elenco di siffatte doglianze. Riteniamo però di dover sin da ora richiamare l'attenzione del Parlamento su talune delle più clamorose manifestazioni di diservizio, 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 aereo-taxi.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Questa nuova linea di condotta dell'amministrazione trascura, oltrettutto, 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 e 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 nocimento 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'onore 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 aereo-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 aereo-taxi, ma in quello di tutti gli altri servizi che ricadono nella sfera del cabotaggio.

Una devianza emblematica di pari gravità si riscontra 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 che la stessa risoluzione non sia stata applicata sin dal 1973, dato che anche allora essa era sicuramente in vigore?

Del servizio della navigazione aerea della medesima direzione generale la stampa ha riportato clamorosi casi di disservizi ed ha denunciato che alle esigenze di volo e di addestramento delle imprese italiane vengono di volta in volta frapposti ostacoli e remore diversi, col risultato di bloccarne le attività e di inficiarne i programmi operativi. Specie in ordine alle abilitazioni dei piloti, sono stati posti gravi interrogativi perchè la carenza di ispettori di volo ministeriali ha comportato in sostanza l'affidamento al gruppo Alitalia-ATI del rilascio diretto dei brevetti senza controlli significativi, non essendo in grado gli ufficiali comandati dall'Aeronautica militare presso questa branca del Ministero dei trasporti di abilitare i propri colleghi per velivoli dell'aviazione commerciale dato che essi stessi non possiedono questo tipo di abilitazione.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Ugualmente grave risulta essere l'inefficienza del servizio degli affari generali della direzione generale dell'aviazione civile, il quale oltre ai cavilli burocratici e agli intoppi frapposti che hanno ritardato l'appalto dei lavori per il potenziamento degli aeroporti con l'ulteriore grave conseguenza di riversare sullo Stato pesanti oneri di revisione dei prezzi, a due anni e mezzo di distanza dalla promulgazione della legge n. 411 del 1977 istitutiva della tassa di sorvolo e a più di un anno dalla entrata in vigore della medesima ne disattende il disposto con l'effetto di sottrarre immotivatamente all'erario miliardi di introiti.

Nè meno gravi sarebbero le disfunzioni a carico della dirigenza del servizio aeroporti preposto alla cura della manutenzione e del rinnovamento degli impianti aeroportuali italiani; condizione caratterizzata da improvvisazione, empirismo ed ispirata da interessi particolaristici e da indebite pressioni interne ed esterne all'amministrazione dei trasporti aerei.

Sono episodi rivelatori di una malaccorta condotta dell'amministrazione, la quale traspare, poi, da tutta una serie di altri sintomi, fin troppo eloquenti, non più tollerabili per la stessa immagine pubblica e per le ripercussioni negative sui risultati dell'azione amministrativa in questo delicato settore.

Per quanto specificatamente attiene al gruppo aziendale dell'IRI incaricato dei servizi di trasporto aereo, si sono accentuati nei mesi scorsi i rilievi e le riserve su aspetti di interesse generale quali gli utili di bilancio conseguiti e l'affidabilità di pianificazione e di gestione.

Sulla scia della grave sciagura del DC-9 « Isola di Stromboli » avvenuta il 23 dicembre 1978 nel mare di Punta Raisi — che da sola ha catalizzato una trentina di allarmate e contrastanti interrogazioni parlamentari — è stata varata dalla 10^a Commissione permanente della Camera in sede di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 1979 relativo al Dicastero dei trasporti una risoluzione di sostanziale messa in mora della dirigenza del gruppo vettoriale a partecipazione statale.

Il recente disastro del DC-9 ATI in atterraggio a Cagliari ripropone in una ennesima occasione di lutto la sicurezza della flotta di Stato, sulla cui affidabilità già nel Parlamento sono stati posti seri interrogativi.

Vasta eco e ancora interrogazioni parlamentari ha suscitato la sconcertante pratica della locazione di aeromobili e di equipaggi stranieri, nonchè la cessione ad aerolinee estere di centinaia di voli cargo, mentre sui voli eseguiti con proprie sigle e con il discutibile criterio della locazione reciproca il gruppo in questione ha riaccesso ondate di proteste per i disservizi, le cancellazioni ed i ritardi.

Si sono scoperte così sorprendenti vacanze nell'organico dei piloti, tanto più inquietanti perchè nel corso dell'indagine conoscitiva parlamentare svolta nella VI legislatura era stato dichiarato dalla dirigenza del gruppo un « surplus » di 300 piloti.

Si tratta di fatti e comportamenti che assurgono a codice di condotta alla luce di più recenti gravi episodi attinenti alle scelte aziendali. Hanno avuto infatti conferma le notizie di presunte tangenti sborsate in Italia da una nota casa costruttrice americana per la fornitura di aerei DC-9 e di contatti negoziali diretti tra esponenti del gruppo e personalità di vertice del Governo statunitense all'insaputa dei nostri Ministeri degli esteri e dei trasporti.

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, a ciò sollecitati anche dalle organizzazioni sindacali unitarie dei trasporti aerei, le quali non reclamano misure e azioni esclusivamente ricognitive ma operative. 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 della direzione generale dell'aviazione civile

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

e del gruppo Alitalia-ATI dell'IRI da parte della dirigenza responsabile;

2) acclarare se le eventuali illegalità e manchevolezze — violazioni di legge e di regolamento, sviamenti di potere, disattesa del pubblico interesse — siano da addebitarsi esclusivamente alla dirigenza responsabile colpita dalla delibera del Governo del 3 ottobre 1979, alla restante dirigenza sotto inchiesta, e anche al titolare del Ministero competente, e in definitiva al 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 idonee ad assicurare che:

a) la direzione generale dell'aviazione civile sia ristrutturata e gestita secondo i generali ed indefettibili criteri posti nella Costituzione con riguardo alla organizzazione e alla attività della pubblica amministrazione, di guisa che il pubblico interesse sia finalmente soddisfatto;

b) il gruppo Alitalia-ATI in seno all'IRI fornisca servizi di trasporto aerei puntuali, sicuri, funzionali ed economici, secondo l'indirizzo del soddisfacimento del pubblico interesse ed in trasparenza di gestione e di bilancio, in modo da dare attuazione concreta alla propria funzione vettoriale a partecipazione dello Stato.

Il disegno di legge che ci onoriamo di presentare è rigorosamente ispirato alle esigenze ora poste, 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 6 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 indicate 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 d'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 perché 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 perché sia rimossa 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.

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 perseguito del pubblico interesse della gestione della direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti e del gruppo aziendale Alitalia-ATI in seno all'IRI. La Commissione potrà proporre agli organi competenti ogni opportuna iniziativa al fine di rimediare a eventuali carenze e inadempienze nella condotta dell'amministrazione e delle aziende del gruppo e di promuovere la piena funzionalità dei servizi relativi.

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 6 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.

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 di 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*.