SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

(N. 1253)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dei Trasporti

(COLOMBO VITTORINO)

di concerto col Ministro del Tesoro

(PANDOLFI)

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(MORLINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 GIUGNO 1978

Rifinanziamento degli interventi urgenti ed indispensabili da attuare negli aeroporti aperti al traffico aereo civile

ONOREVOLI SENATORI. — La legge 22 dicembre 1973, n. 825, disponeva interventi urgenti ed indifferibili da attuare negli aeroporti aperti al traffico aereo civile, in funzione di anticipazione del programma generale degli aeroporti che il Governo era invitato a presentare al Parlamento ai sensi dell'articolo 1 della stessa legge.

Peraltro, il ruolo rilevante del trasporto nell'ambito dell'economia nazionale richiama la necessità di esprimere la problematica in una visione unitaria e globale nella quale si realizzi la più stretta integrazione fra i vari modi di trasporto per una più accettabile redditività degli investimenti necessari ad adeguare il patrimonio infrastrutturale alla esigenza di produzione dei servizi. Si è pertanto delineata la necessità di definire un piano generale dei trasporti che costituisca la sintesi di una programmazione operativa degli interventi per ottimizzare il sistema sia al fine di correlare, integrandoli, i vari modi di trasporto sia allo scopo di avvicinare il più possibile l'utilizzazione alla potenzialità statica e dinamica delle infrastrutture e dei mezzi di esercizio.

La formulazione del piano, nel suo complesso e nelle sue articolazioni settoriali, si baserà sul « quadro di riferimento » già approvato, il 14 dicembre 1976, dal Comitato dei ministri per i trasporti e che definisce appunto la metodologia progettuale comune, come si è ampiamente sottolineato nel recente « libro bianco »: su tale « quadro di

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1500) — 2-3-4

riferimento » si sono già pronunciati positivamente, come è noto, le Regioni, le parti sociali e gli operatori privati.

In questa logica si muove l'azione di studio in corso a cura di un Comitato all'uopo istituito, con decreto ministeriale n. 8 in data 24 maggio 1977, per la redazione del piano generale degli aeroporti, con l'obiettivo di razionalizzare la struttura dell'esistente rete aeroportuale, riproponendone la schematizzazione in termini funzionali idonei a configurare il « sistema » delle infrastrutture e dei servizi per l'esercizio del trasporto aereo, considerato come modo particolare nell'ambito più generale del sistema integrato dei trasporti.

Si ritiene che la pianificazione così indirizzata dovrà condurre all'obiettivo finale di concentrazione delle risorse nella ottimizzazione del sistema, frenando la proliferazione degli aeroporti, scoraggiando le iniziative estemporanee, ingerendo orientamenti di gestione corretta e funzionale, valorizzando l'azione di controllo e di coordinamento dell'ente statale preposto al settore.

Peraltro, considerati i tempi tecnici occorrenti per la formazione del piano generale degli aeroporti, da inserire nel quadro più ampio del piano generale dei trasporti, ed al fine di non interrompere la politica degli interventi a breve-medio termine sulle infrastrutture aeroportuali, nei limiti della opportunità di ottimizzazione delle risorse già investite e del necessario completamento delle infrastrutture ed attrezzature esistenti secondo le richieste del traffico in espansione, è in corso la presentazione al CIPE di un programma di interventi, integrativo di quelli in atto ma rivolto essenzialmente al potenziamento dei sistemi di apparecchiature per la sicurezza e per l'assistenza al volo nonchè al completamento ed adeguamento dei soli aeroporti di preminente rilievo ai fini del traffico, per i quali appare certo che non possa ridiscutersi il mantenimento in esercizio, al già definito livello operativo, in sede di formazione del piano generale degli aeroporti.

In detto programma integrativo (piano ponte) si è ritenuto altresì necessario considerare l'urgenza del recupero manutentorio del patrimonio infrastrutturale del complesso degli aeroporti aperti al traffico civile e si è infine recepita l'esigenza di dotare gli aeroporti di alloggi di servizio per il personale della Direzione generale dell'aviazione civile ivi distaccato, tenendo conto delle difficili situazioni logistiche nelle quali opera e del notevole significato sociale di tale iniziativa.

* * *

Nel frattempo permangono le esigenze che avevano motivato gli interventi urgenti disposti con la legge 22 dicembre 1973, numero 825. Infatti, con tale provvedimento si è inteso rendere possibile la realizzazione di interventi per il completamento e l'ammodernamento degli aeroporti aperti — alla data di entrata in vigore della legge stessa — al traffico aereo civile di linea o sui quali comunque si svolgeva attività aerea commerciale, purchè in ogni caso avessero superato in un anno il traffico di 50.000 passeggeri o riguardassero le piccole isole. La previsione concerneva non soltanto gli aeroporti a diretta gestione statale, ma anche quelli resi privati, e affidati in gestione ad enti o società, ai sensi di leggi speciali di deroga al codice della navigazione, e rientranti quindi nella normativa di cui agli articoli dal 704 al 713 del codice della navigazione.

Lo stanziamento inizialmente previsto in lire 140 miliardi, per quanto attiene alla somma da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti, fu poi elevato di lire 100 miliardi, pervenendo quindi a lire 240 miliardi, con il decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito — con modificazioni — nella legge 16 ottobre 1975, n. 493.

In particolare, proprio riguardo a tale autorizzazione di spesa la legge di conversione ebbe a ridurre l'incremento dello stanziamento in favore del Ministero dei trasporti, che — previsto dal decreto-legge in 126 miliardi — fu portato a lire 100 miliardi, con una decurtazione quindi, rispetto alla previsione iniziale, di lire 26 miliardi.

A tali somme vennero aggiunti gli stanziamenti per l'aeroporto di Roma-Fiumicino,

ammontanti a complessive lire 30 miliardi, originariamente imputati allo stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici, che sono confluiti nella parte residua del Ministero dei trasporti in virtù dell'articolo 9 della legge 21 dicembre 1977, n. 985.

La ripartizione degli interventi nei vari aeroporti, secondo il disposto della stessa legge 22 dicembre 1973, n. 825, fu compiuta, sentito il CIPE, che all'uopo approvò il programma elaborato dal Ministero dei trasporti, con apposito decreto interministeriale del 5 giugno 1974.

Il Ministero dei trasporti, nella evidente impossibilità di assumere direttamente la esecuzione di lavori per un così ingente importo, scelse il sistema dell'affidamento in concessione delle opere, sulla base della normativa di cui alla legge 24 giugno 1929, numero 1137, recante disposizioni sulle concessioni di opere pubbliche, nonchè della stessa legge 22 dicembre 1973, n. 825, il cui articolo 2 richiamava anch'esso l'istituto della concessione.

A tal fine venne operata una distinzione tra gli aeroporti previsti dal programma:

aeroporti dati interamente in gestione ad enti o società, per i quali l'esecuzione delle opere fu affidata al rispettivo gestore. Tra tali aeroporti fu compreso anche l'aeroporto di Palermo, ancorchè a gestione statale, dal momento che tutti i precedenti interventi su tale impianto, a partire dalla sua costruzione, erano stati affidati alla Regione siciliana, con attribuzione ad essa di una quota della spesa; in tale prospettiva l'esecuzione delle opere previste per l'aeroporto di Palermo Punta Raisi è stata affidata in concessione alla stessa Regione siciliana. Non fu compreso invece, nel novero di tali aeroporti, l'aeroporto di Bergamo Orio al Serio, ancorchè la legge 27 dicembre 1975, n. 746, abbia reso possibile il riconoscimento, con apposito decreto ministeriale, della sua qualifica privata, affidandolo in gestione alla società SACBO, dal momento che, all'atto della entrata in vigore della legge n. 746, l'aeroporto di Bergamo era stato ormai già inserito in uno dei « lotti di lavoro » interregionali di cui si dirà più oltre;

aeroporti a gestione statale, per i quali fu deciso l'affidamento in concessione della esecuzione delle opere a consorzi riunenti le principali imprese del settore, previa suddivisione degli aeroporti stessi in cinque grandi « lotti di lavoro » interregionali.

Per quanto riguarda questi ultimi aeroporti (aeroporti a gestione statale), si è resa ormai di tutta evidenza la assoluta necessità di predisporre, nel più breve tempo possibile, un rifinanziamento dell'importo destinato alla esecuzione degli interventi già previsti dal programma originario positivamente valutato dal CIPE nel febbraio 1974.

Tale necessità deriva dal notevole aumento dei costi, per revisione prezzi, intercorso durante la esecuzione delle opere. A tale proposito è da osservare che, come si è già posto in evidenza, sin dall'agosto del 1975 venne quantificata l'esigenza di un rifinanziamento in un importo superiore di lire 26 miliardi rispetto a quello che fu poi effettivamente assegnato al bilancio del Ministero dei trasporti (modifica apportata dalla legge 16 ottobre 1975, n. 493, all'articolo 15 del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377).

Invero, all'atto dell'affidamento in concessione dell'esecuzione delle opere, fu calcolata nel 15 per cento, e perciò in una misura piuttosto limitata, l'incidenza della revisione dei prezzi. Successivamente, nel 1975, si ritenne necessario elevare tale percentuale al 30 per cento, stante l'andamento dei costi in continua ascesa, ma — come si è detto — in sede di conversione del decreto-legge numero 377 lo stanziamento già previsto in lire 126 miliardi venne ridotto a lire 100 miliardi, con la conseguente inevitabile riduzione dell'accantonamento percentuale per revisione prezzi. Attualmente può ritenersi che la misura dello stanziamento per la revisione prezzi debba essere valutato nel 60 per cento del costo inizialmente calcolato per la realizzazione dell'opera; in tale prospettiva il rifinanziamento per revisione prezzi dello stanziamento in atto per gli interventi negli aeroporti sopra ricordati è da valutarsi in lire 60 miliardi. Tale valutazione — per una corretta interpretazione della sua incidenza sull'importo già assegnato in bilancio — va

tuttavia correlata al dato di fatto della avvenuta diminuzione di lire 26 miliardi dell'importo a suo tempo ritenuto necessario per l'integrale esecuzione degli interventi. Rispetto alla valutazione risalente all'agosto del 1975 e cioè a tre anni fa, si ha pertanto un ulteriore incremento di lire 34 miliardi, che, sommati ai 26 miliardi a suo tempo non concessi, portano le attuali necessità a lire 60 miliardi.

L'assegnazione di lire 60 miliardi per revisione prezzi non concerne, come si è detto, gli aeroporti del primo gruppo e cioè quegli aeroporti per i quali l'esecuzione delle opere fu a suo tempo affidata ai rispettivi gestori. Invero i lavori in tali aeroporti, ad eccezione di alcuni tra quelli previsti per gli aeroporti di Venezia e Milano-Linate, peraltro di modesta entità, non sono ancora iniziati, e quindi risulta impossibile determinare con sufficiente attendibilità l'aumento dei costi tra due o tre anni. A ciò aggiungasi che le convenzioni stipulate con i suddetti enti o società di gestione già prevedono che qualsiasi ulteriore onere eccedente gli importi concessi, comunque connesso alla realizzazione delle opere elencate nelle convenzioni, sarà a carico dei concessionari della esecuzione delle opere.

Si è ritenuto comunque opportuno, al fine di una più chiara indicazione degli aeroporti relativamente ai quali opererà il rifinanziamento per revisione prezzi, di procedere ad una elencazione, contenuta in una tabella appositamente allegata al disegno di legge.

Per i motivi cui sopra si è accennato, nella tabella è compreso l'aeroporto di Bergamo Orio al Serio (per il quale, ancorchè a gestione privata, non vi è stato alcun affidamento della esecuzione delle opere alla società di gestione). Non è invece compreso nella tabella l'aeroporto di Palermo Punta Raisi, per quanto esso sia a gestione statale (pur con la esecuzione delle opere affidate alla Regione siciliana), per il motivo che, non essendo ancora iniziati i lavori, risulta impossibile, allo stato attuale, determinare in forma attendibile la misura della revisione prezzi, quale si avrà a verificare negli anni a venire.

È comunque da rilevare che l'indicato stanziamento di lire 60 miliardi è ormai divenuto la *conditio sine qua non* per mantenere aperti i cantieri nei cinque lotti di lavoro e per rendere possibile la realizzazione delle finalità che il legislatore ebbe a prefiggersi sin dal 1973 con la legge n. 825; se non interverrà il rifinanziamento previsto dall'unito disegno di legge, si prevede per il prossimo autunno la chiusura dei cantieri della Sardegna e, nel successivo periodo inverno 1978-primavera 1979, l'interruzione dei lavori su tutti gli altri aeroporti.

La necessità di un rifinanziamento dello stanziamento per interventi urgenti e indispensabili negli aeroporti aperti al traffico aereo civile, elencati nella tabella unita al disegno di legge, deriva, oltre che dall'esigenza di una revisione dei prezzi (valutata, si è visto, in lire 60 miliardi), anche dalla necessità di realizzare talune opere integrative, per la migliore funzionalità delle opere in corso di realizzazione, ivi compresi gli adeguamenti resisi necessari dal 1972 ad oggi, anche in relazione all'entrata in vigore di nuove norme sull'edilizia per il contenimento dei consumi energetici per usi termici e per le costruzioni in zone sismiche.

Occorre in proposito rilevare che, in tutto il mondo, gli aeroporti sono oggetto di adeguamenti e miglioramenti continui in aderenza alle norme e raccomandazioni internazionali dell'ICAO, oltre che alle esigenze di sviluppo del traffico aereo; ciò, se vale in generale per aeroporti già regolarmente funzionanti, vale a più forte ragione per gli aeroporti italiani, per i quali è la prima volta che si interviene in maniera massiccia ed organica al fine di un recupero di funzionalità.

In particolare, tra le opere integrative sopra ricordate, assumono un notevole spicco i nuovi allacciamenti idrici, elettrici e telefonici, resisi necessari per il fatto che, con il potenziamento degli impianti aeroportuali (nuove aerostazioni, nuove caserme dei vigili del fuoco, eccetera), i precedenti allacciamenti non sono più in grado di sopperire alle esigenze degli utenti aeroportuali.

Nell'ambito dello stanziamento di 35 miliardi ora in esame, va compreso anche il fi-

nanziamento necessario per l'acquisto degli arredamenti occorrenti per rendere funzionanti le aerostazioni e gli uffici aeroportuali, ivi compresi taluni impianti quali gli elettroindicatori.

Pur nella esigenza di realizzare al più presto le ricordate opere integrative, in adeguamento alla generale impostazione tesa al contenimento della spesa pubblica, si ritiene di poter limitare a lire 35 miliardi l'ammontare di un primo gruppo di opere integrative prioritarie, rinviando ad una successiva possibilità di finanziamento la realizzazione delle altre opere di adeguamento.

In tale prospettiva l'articolo 1 del disegno di legge prevede in lire 95 miliardi l'autorizzazione di spesa per il rifinanziamento dell'importo occorrente al fine dell'attuazione degli interventi necessari negli aeroporti elencati nell'acclusa tabella (60 miliardi per revisione prezzi e 35 miliardi per opere integrative).

* * *

Nell'ambito del rifinanziamento da disporsi con l'unito disegno di legge vanno infine compresi gli interventi necessari per completare gli aeroporti di Lamezia Terme e di Bari, fino ad oggi finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno, unitamente all'aeroporto di Pescara. Tale esigenza deriva dal fatto che ai sensi della legge 2 maggio 1976, n. 183, alla Cassa per il Mezzogiorno è consentito il completamento soltanto di quelle opere i cui progetti esecutivi siano stati compiutamente approvati dal Consiglio di amministrazione dell'ente entro il marzo 1976, cosa che non è avvenuta per le opere di completamento dei citati aeroporti.

È doveroso aggiungere che il programma di attuazione della legge 22 dicembre 1973, n. 825, prevedeva interventi per l'aeroporto di Bari per sole lire 5,5 miliardi, mentre non ne prevedeva per quello di Lamezia Terme (che all'epoca non era ancora aperto al traffico aereo) nè per quello di Pescara (che all'epoca non aveva mai raggiunto il minimo di 50.000 passeggeri l'anno).

Per tali aeroporti l'importo occorrente può essere contenuto in lire 20 miliardi, rinviando qualche intervento meno urgente.

Ad un siffatto stanziamento va infine aggiunto quello occorrente per il rifinanziamento degli interventi nell'aeroporto di Fiumicino, già oggetto delle previsioni di cui all'articolo 1 del decreto-legge 31 ottobre 1967, n. 969 (convertito nella legge 23 dicembre 1967, n. 1246) e dell'articolo 10 della legge 22 dicembre 1973, n. 825. I suddetti interventi, come è noto, in base agli articoli 9 e 10 della legge 21 dicembre 1977, n. 985, dopo la soppressione dell'Ufficio speciale del genio civile, sono ora di competenza del Ministero dei trasporti, al cui bilancio va quindi assegnata la somma di 15 miliardi giudicata necessaria per il completamento dei ricordati lavori.

Al rifinanziamento che precede (in totale di 35 miliardi) ha particolare riguardo l'articolo 1, lettera *b*), dell'unito disegno di legge.

* * *

Un elemento di somma importanza, concernente le conseguenze derivanti dall'attuazione dell'unito disegno di legge, è il riflesso che il proposto piano di rifinanziamento avrà in tema di mantenimento del livello occupazionale e di sviluppo del livello stesso.

Per quanto attiene al mantenimento del livello occupazionale, si fa presente che, attualmente, il personale e mano d'opera dei cinque consorzi di imprese concessionarie dei lavori in corso di esecuzione negli aeroporti a gestione statale (per cui dovrà operare il proposto rifinanziamento di lire 60 miliardi per revisione prezzi) ammonta a 2.500 persone; a questa entità, già di per sè ragguardevole, va aggiunta la cosiddetta « occupazione indotta », che può calcolarsi, nel caso in esame, nel 20 per cento degli occupati in via diretta, e cioè in almeno altre 500 persone. In totale quindi la esigenza di consentire, con un adeguato rifinanziamento, la prosecuzione degli interventi ora in corso negli impianti aeroportuali direttamente e indirettamente investe il mantenimento di almeno 3.000 posti di lavoro. A questi vanno aggiunti altri 400 posti di lavoro circa, che direttamente e in via indotta potranno essere conservati mediante il rifinanziamento,

indicato in lire 35 miliardi, concernente gli interventi negli aeroporti di Lamezia Terme, Bari e Pescara, nonchè nell'aeroporto di Fiumicino.

Trattasi in definitiva, per quanto riguarda il mantenimento dell'attuale livello occupazionale, di un provvedimento che dispiega i suoi effetti su un totale complessivo valutabile all'incirca in 3.400 persone.

A sua volta, la quota di rifinanziamento diretta all'attuazione delle sopra ricordate opere integrative (già indicata in lire 35 miliardi) porterà ad un incremento del livello occupazionale valutabile nell'ordine di un ulteriore 10-15 per cento, e perciò in almeno altri 500 nuovi posti di lavoro.

Nel complesso, quindi, i posti di lavoro nei confronti dei quali è determinante l'entrata in vigore dell'unito disegno di legge, sia per ciò che attiene ai posti di lavoro esistenti e a quelli di nuova realizzazione, sia per quel che riguarda l'occupazione direttamente connessa all'esecuzione delle opere e quella creata in via indotta, possono valutarsi nel numero di circa 4.000.

* * *

L'esperienza di lavoro di questi ultimi anni, durante i quali la Direzione generale dell'aviazione civile è stata seriamente impegnata nell'attuazione del programma tracciato con la legge 22 dicembre 1973, n. 825, ha chiaramente dimostrato la necessità di un accentramento, in un unico organismo autonomamente strutturato, degli adempimenti connessi al predetto programma.

Si è pertanto prevista, all'articolo 3, la istituzione di un Ufficio speciale a ciò preposto, alle dirette dipendenze del direttore generale dell'aviazione civile, senza che questo implichi alcun aumento di organico nella predetta Direzione generale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

In attesa della definizione del programma generale degli aeroporti, l'autorizzazione di spesa di cui agli articoli 1 e 10 della legge 22 dicembre 1973, n. 825, ed agli articoli 15 e 16 del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito, con modificazioni, nella legge 16 ottobre 1975, n. 493, è aumentata di ulteriori 130 miliardi.

Tale maggiore spesa, da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti, è così destinata:

a) per l'importo di lire 95 miliardi ad integrazione dell'importo da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per l'esecuzione di opere integrative e l'acquisto degli arredamenti necessari per il funzionamento degli aeroporti, nonchè per far fronte ai maggiori oneri derivanti dalla revisione dei prezzi relativamente agli interventi in corso negli aeroporti elencati nella tabella unita alla presente legge;

b) per l'importo di lire 35 miliardi al completamento delle opere in corso di attuazione, anche mediante interventi integrativi, negli aeroporti di Lamezia Terme, Bari e Pescara, nonchè nell'aeroporto intercontinentale « Leonardo da Vinci » di Roma Fiumicino.

Art. 2.

Le disposizioni contenute negli articoli 2, 3, 4, 5, 6, primo comma, 7 e 8 della legge 22 dicembre 1973, n. 825, nonchè nell'articolo 15, quarto comma, del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito, con modificazioni, nella legge 16 ottobre 1975, n. 493, si applicano all'esecuzione di lavori e forniture previste dalla presente legge.

I limiti temporali di efficacia delle norme di cui al comma precedente sono prorogati fino al 31 dicembre 1980.

Art. 3.

Per la durata dei lavori previsti dall'articolo 1 della legge 22 dicembre 1973, n. 825, e delle opere integrative e di completamento di cui alla presente legge è istituito presso il Ministero dei trasporti — Direzione generale dell'aviazione civile — un Ufficio speciale con il compito di provvedere a tutti gli adempimenti di competenza dell'Amministrazione in ordine alla realizzazione delle opere stesse.

La composizione e l'organizzazione dell'Ufficio speciale, che è posto alle dirette dipendenze del direttore generale dell'aviazione civile, sono stabilite con decreto del Ministro dei trasporti e non debbono comportare alcun aumento di organico del personale della Direzione generale dell'aviazione civile.

Art. 4.

All'onere di lire 130 miliardi derivante dall'applicazione della presente legge si provvede con il ricavato delle operazioni finanziarie che il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare nelle forme e con le modalità di cui all'articolo 9 della richiamata legge 22 dicembre 1973, n. 825, in ragione di lire 15 miliardi nell'anno 1978, lire 85 miliardi nell'anno 1979 e lire 30 miliardi nell'anno 1980.

All'onere derivante dalle predette operazioni finanziarie da effettuare nel 1978, valutato in lire 950 milioni, si farà fronte mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'anno finanziario medesimo.

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

TABELLA

Elenco degli aeroporti:

1) Alghero
2) Ancona Falconara
3) Bergamo Orio al Serio
4) Bologna
5) Brindisi
6) Cagliari
7) Catania Fontanarossa
8) Lampedusa
9) Napoli Capodichino
10) Olbia Costa Smeralda
11) Pisa
12) Pantelleria
13) Reggio Calabria
14) Rimini
15) Ronchi dei Legionari
16) Taranto Grottaglie
17) Trapani
18) Verona Villafranca