

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 2597**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori FABRIS, DENTAMARO, FILIPPELLI,  
RIGHETTI, BARATELLA, COSSIGA, CREMA, PETERLINI,  
TOIA, LIGUORI, MANZELLA e PESSINA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 NOVEMBRE 2003**

---

Disposizioni a favore della sicurezza del trasporto aereo

---

ONOREVOLI SENATORI. - Gli aeroporti italiani, già deficitari per disservizi strutturali, subiscono in questi ultimi anni anche il trauma dell'effetto del terrorismo. Le minacce di Osama bin Laden che pongono anche l'Italia tra gli obiettivi da colpire rappresentano un forte motivo di tensione per tutti gli aeroporti italiani e soprattutto per chi è chiamato, giorno dopo giorno, a verificarne i livelli di sicurezza e di efficienza. A questo riguardo occorre osservare che in più di un'occasione l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) ha denunciato la pericolosità e la scarsa sicurezza che regna negli scali italiani, rendendo pubblico persino un *dossier* dai contenuti a dir poco allarmanti che mette nero su bianco le risultanze di un'indagine condotta in dieci aeroporti italiani nello scorso mese di agosto. In particolare, dai contenuti di questo *dossier* è emerso che alcuni ispettori della società incaricata dall'ENAC di effettuare le dovute ispezioni hanno attraversato tre diversi varchi dell'aeroporto di Fiumicino di Roma con alcune borse contenenti esplosivo e coltelli e ogni volta i citati ispettori sono riusciti a sottrarsi ai controlli. I *metal detector* non hanno suonato e i funzionari addetti alla vigilanza non si sono accorti di nulla. La stessa prova è stata poi ripetuta anche presso gli scali aerei di Linate, Bergamo, Palermo e Catania e senza, ovviamente, che nessuno si accorgesse dell'esplosivo e dei coltelli trasportati nelle borse. Si tratta di un quadro non certamente entusiasmante per chi in questi giorni si trova a rimarcare l'importanza della questione della sicurezza negli aeroporti italiani e ciò in quanto, fortunatamente, quei passeggeri erano in realtà ispettori della società incaricata dall'ENAC di effettuare ispezioni, ma potevano comunque essere terroristi. In

definitiva, i risultati dell'indagine compiuta nel mese di agosto 2003 hanno anche disegnato un quadro di carenze e di omissioni nelle verifiche sui passeggeri e anche sui bagagli, tanto che la stessa direzione generale dell'ENAC si è vista costretta a inviare lettere di richiamo alle società di gestione degli aeroporti e alle stesse compagnie aeree. Ma le lacune nei controlli non si fermavano solo ai *metal detector*: gli ispettori dell'ENAC hanno infatti annotato nel loro rapporto come anche gli *sniffer*, i rilevatori di esplosivo, «siano utilizzati solo saltuariamente». L'aeroporto di Malpensa ha superato il «test» mentre per l'aeroporto di Linate si è dovuto registrare un risultato paradossale: la macchina è riuscita a rilevare l'ordigno, ma l'operatore preposto al controllo non se ne è accorto ed il passeggero (l'ispettore ENAC) è riuscito ad entrare senza alcun tipo di problema. Il direttore dell'ENAC, Silvano Manera, ha quindi disposto una ricognizione completa di tutti gli aeroporti e l'avvio di corsi di aggiornamento per il personale. All'aeroporto di Linate si è invece rilevato che uno dei problemi maggiori riguarda l'area perimetrale esterna: la rete di recinzione andrebbe interamente sostituita secondo gli esperti, e sarebbero necessari interventi anche alle uscite. Grave è stata poi definita la situazione all'aeroporto di Bergamo, dove i controlli non sono stati considerati «idonei» ed il livello complessivo di sicurezza «non soddisfacente». Nota dolente continua infine ad essere quella delle perquisizioni personali dei passeggeri effettuate prima dell'accesso agli imbarchi. Nell'aerostazione dell'aeroporto di Malpensa si è rilevato che tali perquisizioni vengono eseguite solo saltuariamente, come pure presso l'aeroporto romano di Fiumicino. L'omissione inoltre riguarda

anche gli equipaggi e i dipendenti che non vengono mai adeguatamente controllati quando accedono alle aree sterili. Da questo punto di vista la situazione diventa ancor più grave a Catania: «Nessun controllo – scrivono gli ispettori – viene effettuato su equipaggi e passeggeri». E ancora, presso l'aeroporto di Linate non è stata invece ritenuta «appropriata» la verifica che dovrebbe essere svolta sui documenti d'identità. In breve l'indagine dell'ENAC ha rilevato come in quasi tutti gli scali italiani debba essere potenziato l'uso dei *metal detector* portatili, ma che anche vada curata di più la preparazione degli addetti all'assistenza a terra e in volo. In questo settore la peggiore situazione è rappresentata dall'aeroporto di Palermo: «L'Alitalia – si legge nella relazione – non ha effettuato alcun addestramento del personale addetto alla sicurezza a bordo».

In ogni caso, il *dossier* dell'ENAC, per quanto vada a toccare un nervo scoperto del sistema di gestione aeroportuale, non è certamente esaustivo delle problematiche di fondo che l'utente ogni giorno affronta dal momento in cui mette piede nello scalo. Ogni giorno un popolo di utenti deve districarsi tra ritardi, mancate partenze, bagagli smarriti o addirittura rubati. Ma soprattutto, decollato l'aereo, inizia un nuovo rischio, il rischio «volo» e cosa dovremmo intendere per «rischio volo»? Facciamo allora un piccolo passo indietro nel tempo e incominciamo a pensare che pur essendo già nota la presenza occulta di personale di servizi speciali sui voli delle compagnie aeree dei Paesi storicamente soggetti a sabotaggi e dirottamenti, solo con l'attentato alle Torri Gemelle di New York, avvenuto l'11 settembre 2001, anche per altri Paesi non considerati particolarmente a rischio si è reso indispensabile analizzare il fenomeno del cosiddetto «dirottamento suicida». Sino a quel momento nella casistica dei dirottamenti e dei disastri aerei non si era mai presentata la necessità di analizzare questa ipotesi di reato nel diritto della navigazione aerea e quasi tutti

gli approcci sino ad oggi adottati per affrontare il problema, anche in Italia, si sono ispirati fundamentalmente all'aumento del livello di sorveglianza e controllo a terra, con i risultati di cui oggi possiamo avere visione grazie alle risultanze del *dossier* dell'ENAC, ma nessun tipo di provvedimento è stato mai adottato se non in casi eccezionali e temporanei per la sorveglianza in volo. Alcuni Paesi hanno deciso di blindare le porte della cabina di pilotaggio per impedire agli attentatori di introdursi, ma molti altri hanno dimenticato che anche dietro la cabina di pilotaggio esiste un carico umano che può rimanere in balia degli stessi terroristi. Diverse sono state le risposte a questo problema. Negli Stati Uniti d'America si è giunti addirittura alla scelta discutibile di armare i piloti, mentre in Italia grazie all'iniziativa di alcuni professionisti che già da molti anni operano nel mondo del trasporto aereo è nata l'esigenza di creare nel complesso mondo dell'aviazione civile italiana una nuova figura esperta nella individuazione delle situazioni di pericolo per la sicurezza del trasporto aereo, il cosiddetto «*Air Marshall*». In verità, l'«*Air Marshall*», o lo «*Sky Marshall*», viene conosciuto a livello internazionale come l'operatore che sale «armato» a bordo degli aeromobili ed è addetto alla sicurezza ed alla protezione della cabina di pilotaggio del velivolo. In particolare, nei Paesi in cui sia prevista questa particolare figura si prevede che l'*Air Marshall* possa imbarcare e utilizzare armi a bordo e interagire in fase di volo e di *stress* con il comandante dell'aeromobile. Questa soluzione potrebbe comportare tuttavia la conseguenza pericolosissima per la quale le stesse armi imbarcate nell'aeromobile potrebbero essere sottratte dai dirottatori. Per questi motivi si è ragionevolmente ritenuto che la difesa di un aeromobile possa essere realizzata solo attraverso tecniche di intervento messe in atto da personale altamente specializzato che risulti estraneo alla compagnia aerea, personale «non armato», identificabile con la figura del «*Pas-*

*senger analyzer*» Il soggetto in questione, definito come «l'esperto nella individuazione delle situazioni di pericolo», sarebbe quindi preposto all'osservazione e prevenzione dei pericoli legati alla presenza di un passeggero terrorista o comunque pericoloso. Quanto detto è stato sperimentato in Italia, in occasione del *summit* internazionale svoltosi a Pratica di Mare il 28 maggio 2002, quando la Presidenza del Consiglio dei ministri sotto specifica richiesta dei Servizi di sicurezza americani ha sollecitato l'ENAC ad emanare un *Notam* che imponesse l'uso di *Air Marshall* da parte delle compagnie aeree che avessero voluto operare nell'aeroporto di Fiumicino nei giorni caldi del *summit* del 28 maggio 2002.

Ebbene, il presente disegno di legge intende non solo identificare giuridicamente questa figura professionale ma anche stabilire l'obbligo per tutte le compagnie aeree operanti sugli scali italiani di avvalersi di questa figura, attuando peraltro i suggerimenti dettati dalla normativa internazionale vigente in materia. Vediamo perchè. Come sappiamo, un'inchiesta giudiziaria a seguito di un incidente aereo tende, innanzitutto, a stabilire se, dalla ricostruzione degli eventi e delle circostanze che hanno portato all'incidente, emergano fatti, azioni od omissioni nei quali si possano configurare reati perseguibili d'ufficio. In caso affermativo inizia un procedimento giudiziario nei confronti dei soggetti ai quali gli stessi reati sono attribuiti che, alla fine, si conclude con la condanna o il proscioglimento degli imputati. La condanna dei responsabili di un reato colposo contro la pubblica incolumità è, infatti, uno strumento di riconosciuta efficacia per ricordare, a tutti coloro che concorrono ad attività che possono comportare rischi, il dovere preminente di svolgere i propri compiti nel rispetto delle leggi e della normativa che disciplinano tale attività. Per quanto riguarda, in particolare, l'aviazione civile, l'Organizzazione internazionale per l'aviazione civile (ICAO), l'organismo dell'ONU

che riunisce le autorità per l'aviazione civile di 188 Paesi, sottolinea che il fondamento della sicurezza sta nel rispetto delle leggi e della normativa: questa è infatti la *regulatory safety*, e ad essa sono tenuti a contribuire i soggetti direttamente coinvolti nelle attività aeronautiche e, cioè, le autorità aeronautiche, i costruttori e gli operatori di aeromobili che devono svolgere la propria attività nel rispetto di tale normativa. Ebbene se per «prevenzione» si deve intendere «... ogni azione diretta ad evitare il verificarsi di eventi non desiderati o dannosi», non vi è dubbio che un contributo determinante alla prevenzione spetti proprio alle autorità aeronautiche, ai costruttori e agli operatori di aeromobili. L'ICAO, d'altra parte, tenuto conto della complessità dei sistemi aeronautici, della continua innovazione tecnologica, nonché della possibilità che tuttora sussistano lacune nella conoscenza delle leggi fisiche e delle «effettive» condizioni in cui operano gli aeromobili, ha riconosciuto sin dal 1951 che, per raggiungere e mantenere elevati livelli di sicurezza, oltre alla *regulatory safety* e all'attività di prevenzione di base, è necessaria un'«ulteriore», come recita il documento ICAO 9422-AN923, «attività di prevenzione», da intendersi come «ricerca attiva» di possibili «deficienze di sicurezza» (*safety deficiencies*: l'espressione «deficienza di sicurezza» equivale a «condizione inaccettabile di rischio», dove per rischio si intende l'effetto combinato della probabilità che un evento indesiderato si verifichi e della gravità delle conseguenze che dall'evento potrebbero derivare) che riguardino non solo il materiale di volo e le infrastrutture ma anche «il personale» (senza esplicitare che si tratti di personale di bordo o personale esterno alla compagnia aerea) e la normativa tecnica ed operativa, che devono essere evitate ed eliminate.

Da ultimo occorre inoltre sottolineare che il 29 ottobre 2003 l'ENAC ha reso noto che, in ottemperanza alla normativa internazionale emanata dall'ICAO, a partire dal 1°

novembre 2003, tutti gli aerei di linea con più di 60 posti passeggeri o con peso maggiore di 45.000 chilogrammi al decollo, dovranno essere muniti della blindatura delle porte di accesso alla cabina di pilotaggio. Le nuove misure internazionali sono state dettate da motivi di *security* a seguito degli attentati dell'11 settembre 2001, proprio al fine di stabilire i requisiti di protezione da atti di interferenza illecita nelle cabine di pilotaggio. In Italia, il processo di modifica delle porte è stato avviato nel corso del 2002, in modo da essere in linea con quanto deliberato dal JAA (*Joint Aviation Authorities*).

La blindatura delle porte per tutti i velivoli diretti negli Stati Uniti, invece, è stata com-

pletata già nell'aprile del 2003, secondo quanto richiesto dalla *Federal aviation administration* (FAA), l'autorità per l'aviazione civile americana.

Infine lo stesso ENAC ha comunicato ai diversi vettori nazionali che non fossero riusciti a soddisfare i requisiti previsti dalla JAR OPS 1.1255(b) che l'impiego degli aeromobili interessati deve avvenire a condizione che all'equipaggio sia aggiunto un membro maschile fisicamente idoneo con il compito esclusivo di presidiare l'accesso alla cabina di pilotaggio e di interfacciare l'equipaggio di condotta per il riporto di evenienze in cabina passeggeri relative alle problematiche di *security*.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Oggetto)*

1. La presente legge disciplina la prestazione, da parte degli istituti che eseguono corsi di divulgazione aeronautica finalizzati ad incrementare la sicurezza del volo e dei soggetti che hanno conseguito l'attestato di qualifica professionale di cui all'articolo 5, comma 2, di servizi diretti ad individuare e neutralizzare eventuali situazioni di rischio per la sicurezza del trasporto aereo.

2. La prestazione di cui al comma 1 è considerata attività privata ausiliaria per la prevenzione ed il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico.

## Art. 2.

*(Attività di individuazione e neutralizzazione delle situazioni di rischio per la sicurezza del trasporto aereo)*

1. Le compagnie aeree sono tenute ad affidare esclusivamente agli istituti e ai soggetti di cui all'articolo 1 le seguenti attività:

a) individuazione preventiva della presenza di passeggeri capaci di determinare situazioni di pericolo per la sicurezza del trasporto aereo;

b) interazione con il comandante dell'equipaggio e con gli assistenti di volo per la gestione di situazioni di crisi;

c) interdizione, anche mediante l'uso della forza, all'accesso nella cabina di pilotaggio da parte di soggetti ritenuti pericolosi per la sicurezza del trasporto aereo.

2. Con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito l'Ente nazionale per l'aviazione civile, da emanare entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le tipologie di servizi con le quali gli istituti e i soggetti di cui al comma 1 possono assolvere i loro compiti e i relativi requisiti essenziali per la sicurezza individuale e collettiva.

### Art. 3.

*(Istituti che eseguono corsi di divulgazione aeronautica finalizzati ad incrementare la sicurezza del trasporto aereo)*

1. Gli istituti che eseguono corsi di divulgazione aeronautica finalizzati ad incrementare la sicurezza del trasporto aereo sono imprese che operano in base a rapporti giuridici di diritto privato.

2. Il servizio svolto dagli istituti di cui al comma 1 non costituisce esercizio di pubbliche funzioni.

### Art. 4.

*(Requisiti)*

1. Per lo svolgimento di ciascuna delle attività di cui all'articolo 2 è necessario che i soggetti interessati, di cui all'articolo 1:

a) abbiano conseguito l'attestato di qualifica professionale di cui all'articolo 5, comma 2;

b) siano capaci di agire;

c) non abbiano riportato condanna per delitto non colposo;

d) conoscano la lingua inglese;

e) conoscano la normativa statale, europea e internazionale relativa alla repressione dei reati contro la navigazione aerea;

f) conoscano i sistemi e le procedure dell'aeromobile sul quale si trovano ad operare;

g) siano capaci di analizzare il comportamento umano e di interpretare i segnali non verbali che sfuggono al controllo della volontà umana;

h) abbiano conseguito un effettivo apprendimento delle tecniche di disarmo di soggetti pericolosi e di neutralizzazione delle situazioni di pericolo.

#### Art. 5.

##### *(Formazione)*

1. I corsi di formazione per il conseguimento dell'attestato di qualifica professionale di esperto nella individuazione delle situazioni di pericolo per la sicurezza del trasporto aereo rientrano nelle competenze degli istituti di cui all'articolo 1.

2. Per potere accedere al corso di formazione di cui al comma 1 occorre avere documentato il possesso dei seguenti requisiti:

a) avere raggiunto la maggiore età ed avere adempiuto gli obblighi di leva;

b) avere conseguito il titolo di studio previsto per le scuole dell'obbligo;

c) non avere riportato condanna per delitto colposo;

d) essere cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea.

#### Art. 6.

##### *(Controlli)*

1. Gli istituti di cui all'articolo 1 hanno l'obbligo di trasmettere ogni anno all'Ente nazionale per l'aviazione civile e al Ministero dell'interno una relazione contenente i dati del personale in servizio e relativi alla formazione dello stesso, il numero ed il tipo di servizi effettuati ed una statistica sui fatti constatati nell'esercizio annuale.



Art. 7.

*(Entrata in vigore)*

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





