

**COMMISSIONI RIUNITE
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

**COMITATO PARITETICO PER L'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA SICUREZZA DEL TRASPORTO AEREO**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

12.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 MAGGIO 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO ROMANI

COMMISSIONI RIUNITE
TRASPORTI, POSTE E TELECOMUNICAZIONI (IX)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

COMITATO PARITETICO PER L'INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA SICUREZZA DEL TRASPORTO AEREO

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

12.

SEDUTA DI MARTEDÌ 28 MAGGIO 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE PAOLO ROMANI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Gibelli Andrea (LNP)	3, 15
Romani Paolo, <i>Presidente</i>	2	Martini Luigi (AN)	15
		Panattoni Giorgio (DS-U)	2, 9, 11, 17, 19
Esame dello schema di documento conclusivo:		Pasetto Giorgio (MARGH-U)	2, 3, 4, 8 11, 12, 18
Romani Paolo, <i>Presidente</i>	2, 3, 8, 10, 11, 12 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19	ALLEGATO: Schema di documento conclu-	
Duca Eugenio (DS-U)	12, 13, 14 15, 17, 18	sivo	23

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Forza Italia: FI; Democratici di Sinistra-L'Ulivo: DS-U; Alleanza Nazionale: AN; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; UDC (CCD-CDU): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Rifondazione comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto LdRN.PSI.

La seduta comincia alle 9.50.

(Il Comitato approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori è garantita anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Esame dello schema di documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame dello schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla sicurezza del trasporto aereo.

Avverto che la pubblicità delle sedute del Comitato è assicurata secondo le forme consuete previste dagli articoli 65 e 144 del regolamento della Camera che prevedono la resocontazione stenografica della seduta.

Ricordo che nella riunione del 9 maggio 2002 ho sottoposto all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, una prima bozza dello schema di documento conclusivo. Successivamente, sulla base degli orientamenti espressi nel corso della citata riunione ed in quella del 14 maggio 2002, è stata elaborata una versione modificata del suddetto documento, che è stato inviato a tutti i componenti del Comitato nella giornata di giovedì 16 maggio.

Al testo di tale documento sono state infine apportate alcune modifiche formali e di coordinamento ed è stata aggiunta una breve premessa (*vedi allegato*).

Nella seduta odierna, il Comitato è chiamato all'adozione del testo da trasmettere alla IX Commissione della Camera e alla 8^a Commissione del Senato, ai fini del suo esame secondo le rispettive norme regolamentari.

Come ho già avuto modo di precisare in sede di ufficio di presidenza, il Comitato non procederà alla votazione di proposte emendative, il cui esame è invece riservato alle singole Commissioni. Come è avvenuto in altre occasioni, anche in questo caso si cerca di fare in modo che gli eventuali emendamenti siano identici, sia alla Camera sia al Senato, in modo tale da procedere, alla fine, all'adozione e all'approvazione di un documento conclusivo unico. Però, è anche accaduto che alla Camera e al Senato fossero presentati emendamenti non identici; il nostro auspicio, chiaramente, è che tali emendamenti non siano, alla Camera e al Senato, difformi.

GIORGIO PANATTONI. Presidente, intervengo per chiedere il rinvio della seduta di almeno mezz'ora, dato che molti colleghi non sono ancora presenti.

PRESIDENTE. Per la Camera non credo vi siano problemi, dato che la stessa è stata convocata per le 18. Il problema si pone invece per il Senato, convocato per le 10. Tuttavia, propongo di proseguire con il dibattito, tenendo però conto che alcuni colleghi devono ancora arrivare.

GIORGIO PASETTO. Oltre a concordare sulla richiesta di aggiornamento for-

mulata dall'onorevole Panattoni al fine di consentire che tutti i rappresentanti dei gruppi parlamentari siano presenti, chiedo in cosa il testo che abbiamo a disposizione differisca da quello precedente. Vorrei inoltre sapere come procederemo nei nostri lavori.

PRESIDENTE. Sono state aggiunte una premessa e delle modifiche; in particolare, è stata aggiunto il resoconto sull'incidente avvenuto a Linate, in cui è riportata anche una citazione dell'ENAV (quest'ultima era stata riportata anche in precedenza). Si tratta di una precisazione ulteriore.

GIORGIO PASETTO. Il testo quindi è sostanzialmente identico.

PRESIDENTE. Il testo è identico, salvo l'aggiunta di una premessa.

GIORGIO PASETTO. Per quanto concerne l'ordine dei lavori del Comitato?

PRESIDENTE. Per oggi è prevista l'apertura e la conclusione della discussione sullo schema del documento conclusivo. Ciò non preclude la possibilità che separatamente le due Commissioni procedano ad emendare il testo, anche perché l'adozione del documento conclusivo non è compito del Comitato paritetico, ma spetta alle due Commissioni interessate (la IX della Camera e l'8^a del Senato).

Poiché a tale argomento sono state già dedicate alcune precedenti sedute e dato che il relatore ha proposto uno schema di documento conclusivo largamente modificato rispetto alla prima stesura, occorre innanzitutto capire se le modifiche sostanziali apportate, che hanno tenuto conto di ciò che era stato detto, abbiano incontrato il favore dei commissari.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 10, è ripresa alle 10.15.

PRESIDENTE. Riprendiamo, dunque, i nostri lavori. Ricordo ai colleghi frattanto sopraggiunti l'intenzione del Comitato di

adozzare un testo - sul quale stiamo per aprire la discussione -, sapendo già che le eventuali proposte modificative saranno presentate ed elaborate nelle sedi delle Commissioni competenti dei due rami del Parlamento. Quindi, sostanzialmente, la seduta di stamani serve per accertare la sussistenza di una presa d'atto favorevole del testo proposto, in modo da poterlo trasmettere, poi, alla IX Commissione della Camera ed all'8^a del Senato.

ANDREA GIBELLI. Signor presidente, a mio avviso lo schema di documento conclusivo da lei proposto alla nostra attenzione raccoglie, soprattutto nella prima parte, lo stato d'animo scaturito da un percorso lungo e difficile, che ha comunque testimoniato di una situazione nella quale le responsabilità, nel campo della sicurezza, sono apparse non chiarissime. Causa anche le strumentalizzazioni operate dalla stampa nei riguardi di alcune vicende, abbiamo assistito a momenti di grande tensione, sia dal punto di vista emotivo (con i disastri aerei oggetto di discussione), sia per quanto è potuto emergere attraverso i soggetti chiamati dalla normativa vigente a vigilare su tali aspetti. Quindi, il punto centrale, evidenziato nella relazione, afferisce alla possibilità di aumentare il livello di sicurezza.

Per quanto riguarda, quindi, le osservazioni conclusive rispetto allo scopo della nostra indagine - individuare linee guida per la riforma dell'aviazione -, giustamente, al punto 8.1, lettera a), relativo a tali osservazioni viene stabilito, tra gli obiettivi principali, il seguente: aumento del livello di sicurezza. Si indica, quindi, di conseguenza, l'esperienza maturata in rapporto alla necessaria riduzione della complessità: al riguardo, ricordo alla Commissione il rimpallo di responsabilità tra strutture via via sovrappostesi quanto a responsabilità di natura tecnico-amministrativa. Si fa riferimento, infine, alla mancanza della gerarchizzazione decisionale.

Ritengo si sia svolto un buon lavoro, nella direzione auspicata. Anche se, come testé ricordato, siamo in una fase del-

l'esame del documento in cui non è previsto l'esame di modifiche al testo proposto, mi preme comunque fare una osservazione alla Commissione in modo tale che, nella successiva fase emendativa, prevista secondo il programma da lei illustrato, si tenga conto dell'aspetto che, a mio modo di vedere, dovrebbe essere contraddistinto in maniera più puntuale: il controllo sulla sicurezza. A pagina 63 dello schema che ci è stato distribuito troviamo un articolato che, per quanto riguarda il comparto del settore aereo, individua cinque momenti di gerarchia politica, tecnica, amministrativa e gestionale, stanti le premesse già indicate: riduzione della complessità, aumento della sicurezza e gerarchizzazione decisionale. L'aspetto che a mio modo di vedere risulta fondamentale è il controllo sulla sicurezza, indicato al punto b), con l'ENAC quale soggetto investito direttamente di tale competenza.

L'osservazione che voglio fare ha questo tenore: riteniamo che il controllo debba essere associato — le formule verranno individuate nella successiva fase legislativa — all'indirizzo politico-economico, indirizzo che deve essere in capo alla funzione pubblica del ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Ciò non per contraddire la necessità di una gerarchizzazione ma per evitare che si imputi alla politica la responsabilità che, invece, oggi, con questo modello semplificato, attribuiamo a strutture che, pur essendo emanazione della politica, alla fine ad essa non rispondono in maniera diretta. Vorrei specificare meglio tale concetto, che non vuole significare una sorta di sovietizzazione della struttura; vuole, piuttosto, individuare, oggi, con gli strumenti che possiamo definire, un collegamento di controllo, che lasci sì in capo ad ENAC le funzioni individuate ma permetta anche, alla politica, di trovare le risposte che in tutto il percorso del Comitato, spesso, sono venute a mancare. Faccio un esempio banalissimo, proprio di piccola scuola amministrativa, a livello di comuni e province: spesso, il sindaco cui si chiede se sia sua la responsabilità in ordine a determinate questioni ci rinvia ai funzionari del

comune e alle loro competenze. Nel campo in oggetto, però, un tale tipo di sovrapposizione e tali « vie di uscita » non dovrebbero sussistere.

Sarebbe auspicabile quindi che, pur mantenendo in capo ad ENAC l'organigramma ed il perimetro legislativo ed amministrativo da noi individuato, si collegasse, in fase legislativa, la necessità di aumentare il livello di sicurezza alle funzioni di controllo di carattere generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dicastero che oggi dà gli indirizzi politici ed economici. In futuro, infatti, un tale anello di congiunzione potrebbe consentire di ottenere le risposte che purtroppo, in questi mesi, non abbiamo potuto raccogliere, almeno in maniera diretta. Si lascerebbe, quindi, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti — e dunque alla funzione pubblica — l'ultimo anello di controllo rispetto ad una struttura che sicuramente è più snella ed efficiente ma che non può sostituire completamente la funzione pubblica di carattere generale.

GIORGIO PASETTO. Senza con questo volere attribuire alcuna responsabilità al presidente, vorrei far presente che la seduta odierna coincide con noti appuntamenti internazionali. In questo quadro, anche atteso il blocco generale dei trasporti, vi è il rischio che, obiettivamente, non si possano affrontare, nella fase conclusiva, un confronto ed un dibattito utili per addivenire alla definizione del documento. Il fatto che la discussione si debba aprire e chiudere oggi, determina, certo, talune difficoltà; anche se ribadisco che non vi è alcun tentativo di allungare i tempi di esame, credo vi sia il modo, in questa settimana, di approfondire il contenuto della relazione di guisa che si passi, poi, alla fase successiva incardinata presso le competenti Commissioni di merito.

Detto ciò, farei anzitutto una premessa; abbiamo sempre sostenuto che l'indagine conoscitiva fosse sostanzialmente propeudeutica all'elaborazione e alla fissazione delle linee di intervento; ma, dalla lettura attenta del documento, che apprezziamo —

abbiamo già avuto modo di sottolinearlo -, l'impressione che se ne ricava è la seguente. Ho insistito molto sul fatto che il documento dovesse essere articolato su due assi: il primo, incentrato sull'indagine conoscitiva svolta; sulla base di esso un secondo asse, (l'individuazione delle linee di intervento). A me pare che, in qualche misura, ad una rilettura attenta, si abbia l'impressione (ma potrebbe essere solo un'impressione) che l'obiettivo della riforma abbia, per certi versi, condizionato la prima parte del documento. Si tratta, forse, di un'interpretazione di parte; però, si ha tale impressione. Probabilmente, uno sforzo di maggiore obiettività - non vorrei dire un impegno asettico - nell'ambito del lavoro che avremmo dovuto condurre, ci avrebbe fatto comprendere meglio i fatti; infatti, siamo partiti dall'indagine sugli eventi accaduti all'aeroporto di Linate, non da altro. Abbiamo iniziato il nostro lavoro da quei fatti, perché quei fatti ci aiutassero a capire la funzionalità o meno del sistema.

Ora, è indubbio che il lavoro di indagine è stato ampio, e che in questo percorso la nostra conoscenza si è certamente arricchita. Questa è la prima questione, che abbiamo sempre posto e che riproponiamo rispetto allo schema di documento conclusivo.

Disfunzioni e carenze, a mio avviso, non possono indurci a pensare che sia tutto da rifare. Sarebbe un grosso errore - ma non perché si debba tutelare o difendere quanto fatto finora - immaginare che quell'evento (che, tra l'altro, si è verificato in quell'aeroporto) possa rimettere in discussione l'insieme di un impianto che abbiamo sempre sostenuto debba essere sostanzialmente rivisto (poi dirò in quale direzione).

La seconda considerazione che formulo, quindi, è relativa all'opportunità di ipotizzare un percorso; del resto, è il Governo stesso, con la nomina di Fornasiero prima e con l'istituzione della commissione Riggio dopo, a voler quasi procedere lungo le linee di una riforma complessiva che in questa sede, in qualche misura, viene sostanzialmente ripresa.

Credo che in questo settore vi siano competenze e professionalità: penso, per esempio, ai piloti o ai rappresentanti dei diversi enti oppure, non da ultimo, alla qualità dei controllori del traffico aereo, al di là di come il relativo ente sia stato sostanzialmente gestito. Voglio dire ciò perché, altrimenti, si ha l'impressione di un sistema che non regge da nessuna parte mentre, in realtà, anche se tale sistema presenta problemi di scollamento, di vuoto e di mancata applicazione degli annessi ICAO di riferimento, non ci troviamo di fronte ad un problema di riordino di carattere generale; se ci incamminiamo lungo questa strada, ho l'impressione che non arriveremo rapidamente ad individuare le risposte giuste.

La terza considerazione che vorrei fare, signor presidente, è che ci troviamo di fronte a situazioni diverse. Ipotizzare un sistema di gestione aeroportuale uguale in tutto il paese vuol dire immaginare una realtà che non esiste. In tutto il Mezzogiorno, salvo Palermo e Napoli, esiste un sistema aeroportuale differenziato per il quale è difficile, se non addirittura impossibile, poter immaginare non tanto un'unica disciplina, ma politiche che non tengano conto di tale condizione. Questa è la specificità del nostro paese, e ciò vale per tutte le azioni di governo, perché ci troviamo in un paese che ha il problema del Mezzogiorno, dei piccoli aeroporti e di realtà completamente diverse tra loro.

Nello schema di documento conclusivo sono state individuate alcune questioni, quali il ritardo nell'applicazione della normativa ICAO e la scarsa attenzione della situazione italiana al contesto europeo. Credo che il limite delle riforme finora approvate e dei provvedimenti adottati sia, sostanzialmente, proprio quello di aver tenuto in scarsa considerazione il contesto europeo; ritengo, infatti - e non si tratta di un problema di turismo politico - che sia mancato il rapporto ed il contatto sia con le indicazioni e con quanto sta maturando all'interno della Commissione competente del Parlamento europeo, sia con le altre autorità aeroportuali europee. Per quanto riguarda le gestioni aeropor-

tuali e le responsabilità, ad esempio, si fa riferimento ad esperienze che erano approdate alle indicazioni contenute in questo schema di documento e che oggi, invece, vengono rimesse in discussione sulla base dell'esperienza maturata sul campo. Mi rendo conto, infatti, che questo settore presenta elementi di grande elasticità e deve avere elementi di grande adattamento, perché la situazione dei processi di sicurezza è destinata a mutare sulla base degli eventi e delle esperienze maturate; ci troviamo, cioè, in una situazione in cui è abbastanza difficile pensare di regolare tutto, proprio perché si tratta di un settore che presenta, di per sé, una notevole evoluzione.

Non possiamo neanche ignorare che la tragedia di Milano è accaduta in quel contesto specifico e che il Governo ha fatto una politica di annunci. Noi abbiamo fatto un'altra cosa: questo è un ruolo che, con grande franchezza, va riconosciuto nella conduzione dei lavori della Commissione. Tuttavia, come possiamo ignorare che nella prima fase, che ha avuto e continua ad avere ripercussioni, ci siamo trovati di fronte a nomine di commissari, ad un viceministro che è venuto per dire alcune cose ed è poi scomparso dalla scena, al contrasto tra il ministro ed il viceministro sul terreno delle competenze che dovevano essere affidate al commissario Fornasiero ed alla commissione Riggio?

Credo anche che non avere a disposizione due documenti essenziali in circolazione, quelli della magistratura e dell'indagine amministrativa, ci abbia sostanzialmente privato di un punto di vista non tanto per quanto riguarda i problemi delle responsabilità penali - perché abbiamo sempre affermato che non eravamo interessati al problema delle responsabilità personali -, ma perché credo che la lettura di quei documenti ci avrebbe aiutato. Si è trattato, infatti, di un'indagine che giunge anche all'individuazione delle responsabilità (ed altro non poteva essere, trattandosi di un'indagine di carattere penale), ma che, pur tuttavia, ha come presupposti elementi di analisi che sono, possono e dovevano essere estremamente

utili per il nostro lavoro, così come il lavoro svolto dall'agenzia per la sicurezza del volo. Vi sono, inoltre, situazioni (che, a mio avviso, non andavano riscontrate soltanto sulla base di queste indagini) che forniscono indicazioni soprattutto in ordine ai punti di debolezza del sistema della sicurezza che devono essere definiti e che ritengo dovrebbero trovare una loro ragione di modifica all'interno dello stesso schema di documento.

Non diciamo che esiste una responsabilità ed una inadeguatezza per ragioni di carattere politico o di schieramento, perché mi sembra che la gestione dell'aeroporto di Linate sia un dato dal quale non possiamo assolutamente prescindere. Comprendo lo sforzo, ma qui non c'è un punto di ragione politica, bensì una constatazione del modo in cui l'evento si è verificato. E dal momento che il presidente compie un'operazione che ha una sua coerenza dal punto vista politico, tale esperienza è il postulato dal quale partono le audizioni per arrivare alle linee guida di riforma. Allora, se è questo, dobbiamo dire con molta franchezza che esistono responsabilità e disfunzioni che attengono alla gestione aeroportuale. In altri termini, se quello è lo specchio della situazione, dobbiamo dire con grande chiarezza che per quanto riguarda il problema relativo alla segnaletica orizzontale e verticale - ed, anche in questo caso, è inutile dire che sostanzialmente vi era l'ATA e che l'aeroporto aveva una specie di situazione di serie A ed una di serie B, per cui quella di serie B viaggiava per conto proprio -, le competenze e le funzioni relative a tale tipo responsabilità attengono alla gestione aeroportuale dell'aeroporto di Linate.

Diventa incomprensibile un aspetto che, con grande correttezza e trasparenza, viene qui citato: l'atterraggio dell'aereo *Cessna*. Si è detto che quell'aereo non poteva atterrare; ebbene, poi quel velivolo è ripartito! Chi lo ha fatto ripartire? Di chi era la responsabilità? Chi ha autorizzato quell'aereo a ripartire se prima non poteva atterrare?

Emergono tutta una serie di elementi, in qualche modo « in chiaroscuro », rilevati

anche dalla stessa relazione del presidente, che a mio avviso denotano, lo ripeto, che su questo punto dobbiamo essere estremamente più chiari. Il presidente ci ha sempre sollecitato sottolineando che ci troviamo di fronte a oltre 100 morti che non aspettano giustizia da noi ma dalla magistratura. Ma siamo comunque membri del Parlamento che rappresenta il popolo italiano ed abbiamo compiuto uno sforzo e svolto un lavoro che non riguardano, ripeto, responsabilità di carattere personale ma i fatti, sui quali dobbiamo comunque essere estremamente chiari.

Emerge di fatto per gli aeroporti - non soltanto in quel momento ed in quella situazione - una condizione di grave rischio; credo che questa sia anche la definizione che danno altri documenti che si sono occupati di questa vicenda. Risulta pertanto una situazione complessiva di grave rischio, con responsabilità e comportamenti anche storicizzati. Non sono condizioni determinatesi quel giorno. Lo ripeto, sullo stato dell'aeroporto di Linate in particolare, dalla consultazione della prima parte del documento (che ho letto due o tre volte) si evince come sostanzialmente tutto si riduca ad affermare che la responsabilità è dell'ATA, a fare determinate affermazioni sull'attraversamento, a cosa servisse l'utilizzo di quell'accesso, eccetera. A parte tutto ciò, si configura, comunque, una realtà dell'aeroporto nella quale si immagina una situazione di serie A e poi un'area che non definisco di abbandono ma comunque di secondo livello.

Vi sono poi i problemi legati alla mancanza di aggiornamento delle carte dell'aeroporto, del radar di terra e per ultimo il ritardo dell'azione di soccorso. Se il nostro obiettivo è quello di occuparci dei problemi della sicurezza e dei relativi interventi, dobbiamo anche parlare dell'allertamento dei Vigili del fuoco; si evince che la causa di morte di chi si trovava a bordo dell'aereo *Cessna* non dico sia legata sostanzialmente al ritardo di questo intervento ma certamente anche qui c'è stato un ritardo nell'azione di soccorso ed anche nell'allertamento dei Vigili del fuoco.

Riteniamo che questi siano i punti non chiari della prima parte del documento e che su questi aspetti vi sia la necessità di affermare, con molta trasparenza, quali siano stati gli elementi che hanno concorso agli eventi e quale fossero in quel momento lo stato e le responsabilità della gestione aeroportuale. Insistiamo in particolare su un terreno che eviti quegli elementi di inclusione e di giudizio presenti; in qualche modo, la prima parte del documento è «impastata» anche di un ragionamento che lega e proietta i problemi di intervento e le linee che riguardano la seconda parte.

Vorrei ora affrontare alcune considerazioni che riguardano la seconda parte del testo del documento. Che il sistema avesse ed abbia bisogno di aggiustamenti è una questione sulla quale siamo pienamente d'accordo. Sulla affermazione di una necessità dell'applicazione delle norme ICAO ritengo che i termini vadano usati nel modo giusto. Una tale applicazione comporta un recepimento che tenga conto del contesto, con riferimento appunto a quella che è la situazione degli aeroporti italiani.

Credo che il problema dell'omogeneizzazione sia la questione fondamentale, anche per il tipo di politica che, più in generale, portiamo avanti, ovvero di una dimensione e prospettiva in senso europeo. Ma se ciò è vero deve esserlo sulla base di azioni e di interventi connessi in qualche modo a quelle esperienze, alle direttive ed al dibattito in materia svoltisi a livello europeo.

Vi è un altro elemento che volevo evidenziare e che qui è stato ripreso; devo dare atto, infatti, che tra la prima e la terza bozza del documento si nota un certo apprezzamento verso le risultanze del dibattito. Vi è quindi una questione fondamentale: se è vero che si vuole tener conto di una riforma della Costituzione in senso federalista - vedremo poi con quali modalità, posizioni e valutazioni - bisogna aver presente che non si tratta soltanto di un principio astratto. Rischiamo di trovarci di fronte, infatti, ad una presa di posizione delle regioni; vi sono compe-

tenze specifiche, ad esempio, che attengono ai problemi della formazione, dell'occupazione e al problema urbanistico quali l'ubicazione e l'ampliamento delle strutture aeroportuali. Non a caso, le gestioni aeroportuali sono in gran parte legate agli enti locali, a cominciare dalla SEA Spa, che credo lo sia per il 70-80 per cento. Non vi è pertanto soltanto un problema di immissione di capitali ma anche di rivendicazione di un elemento di territorialità molto forte. Questo è un aspetto che ho avuto modo di apprendere; immaginare che non vi siano questo elemento di territorialità e la nuova competenza dovuta alla riforma federalista significherebbe ignorare il mutamento avvenuto a livello costituzionale.

Un altro punto del documento che ho apprezzato è l'assenza di riferimenti a quell'organismo di cui non ricordo bene il nome, credo fosse il COSTA. Abbiamo quindi già ottenuto un risultato grazie al confronto che abbiamo svolto: quella struttura *a latere* del ministero non esiste più. Ora, dovendo però immaginare l'impianto di una simile ipotesi (il collega della Lega, se non sbaglio, reclamava un'autorevolezza ed un ritorno in campo della politica), dovremmo chiarire meglio cosa ciò voglia dire. Cioè se per ruolo della politica si intenda un ruolo ed un'incidenza forte del ministero, del ministro o del Governo. Si devono chiarire meglio questi termini perché ministro e Governo non sono la stessa cosa e va chiarito in che misura siano interessati l'uno e l'altro.

Vi è poi una questione che riguarda la separazione tra regolazione e gestione. È inutile invocare la coerenza, gli annessi ICAO, eccetera: il soggetto al quale spetta la regolazione non può occuparsi della gestione! Su questo dobbiamo essere ancora più precisi di quanto è attualmente stabilito. Non è certo questa la fase nella quale fissare le funzioni e i compiti ma si tratta comunque di un punto cardine: per i compiti di regolazione vi deve essere un soggetto terzo al quale far assumere anche determinate competenze, quali ad esempio quelle dell'ENAV che si autocertifica.

PRESIDENTE. Onorevole Pasetto, non è così!

GIORGIO PASETTO. Ma deve essere chiaro, per esempio, che l'ENAC non può avere compiti di gestione. È un problema di terzietà che incontreremo nuovamente allorché affronteremo il tema delle gestioni aeroportuali.

Non so se convenga immaginare un percorso anche per l'Agenzia per la sicurezza del volo: si tratta di un'altra cosa. Non abbiamo alcun interesse, nell'economia di un qualcosa che si presenta già corposo e che poi confluirà anche in una proposta di legge, ad inserire una modifica anche per l'Agenzia per la sicurezza del volo. Semmai, in questo caso il problema è un altro, esiste, cioè, il problema dei mezzi, delle risorse e della necessità di chiarire meglio il rapporto con le indagini che vengono attivate dalla magistratura.

Un altro aspetto delicato è la questione del direttore di aeroporto. Posso anche immaginare che in una fase relativa al processo si presenti un problema di coordinamento della figura del gestore aeroportuale ma il mio interrogativo è rivolto anche all'ipotesi che l'evidenza pubblica non faccia capo al gestore aeroportuale. Si rileva nuovamente la questione della terzietà. Infatti, come può un gestore essere sovraordinato (almeno questa è l'ipotesi del documento del presidente Romani) rispetto agli altri interlocutori che agiscono privatamente nell'aeroporto ed essere allo stesso tempo un elemento di concorrenza ed avere una funzione, non dico di dominio, ma certamente una funzione forte rispetto agli altri soggetti?

Questo punto andrebbe affrontato e chiarito, così come dovrebbe essere chiarito il ruolo del ministero.

Per quanto riguarda le gestioni aeroportuali, non possiamo immaginare di regalare con un blitz gli aeroporti facendoli passare da una gestione parziale ad una totale senza prevedere, in una fase di liberalizzazione e privatizzazione, da me condivisa, una gara ad evidenza pubblica. Abbiamo un regime decennale di proroghe.

Esistono inoltre altri punti di dettaglio che affronteremo successivamente, dato che in questa fase ci stiamo confrontando sul documento. In conclusione, mi pare che uno sforzo sia avvenuto, ma, non so se per problemi politici interni alla maggioranza, non è stato possibile concludere su linee ed indicazioni che potessero trovare un pieno accoglimento da parte nostra.

GIORGIO PANATTONI. Per presentare proposte e considerazioni sul documento conclusivo, che ho apprezzato in quanto frutto di un lavoro analitico, vorrei richiamare il titolo dell'indagine conoscitiva: indagine sulla sicurezza del trasporto aereo. Credo sia necessario tenere ben separati i due piani di ragionamento, l'uno relativo alla sicurezza e l'altro riguardante i possibili lineamenti di una riforma del sistema, strettamente collegati ai risultati derivati dall'indagine.

Suggerisco di accentuare le considerazioni sulla sicurezza, che trovo nel documento troppo sfumate; a tale proposito, reputo estremamente importante mettere a fuoco i problemi e le risultanze dell'indagine per definire chiaramente gli obiettivi degli interventi riguardanti la sicurezza del trasporto aereo. Dovremmo svolgere un'attenta analisi per aggiungere, alla fine della prima parte del documento, alcune conclusioni a cui è possibile pervenire sulla base di quanto verificato nel corso delle audizioni e nelle considerazioni conseguentemente svolte.

Mi pare che durante l'indagine conoscitiva siano emersi alcuni problemi, che elenco schematicamente: problemi di normativa, di attribuzione di responsabilità, di coordinamento operativo dell'attività, di comportamento dei soggetti interessati e di rispetto delle regole definite. Dobbiamo approfondire questi aspetti perché sono l'essenza della questione legata alla sicurezza.

Entrerò nel merito portando qualche esempio. Per quanto riguarda le lacune di normativa, sono rimasto sorpreso - come credo molti di noi - del fatto che le regole dell'aviazione commerciale non siano au-

tomaticamente estese all'aviazione generale (come è emerso dalla vicenda di Linate) oppure che le carte siano troppo approssimative. Potrei portare anche altri esempi, ma la normativa, sotto questo profilo, mostra carenze vistose. Una delle conclusioni che dobbiamo trarre dall'indagine è che anche la normativa non è completa e rappresenta un'area di lavoro rilevante.

Relativamente alle lacune di attribuzione univoca di responsabilità, è emerso palesemente, nel corso dell'indagine conoscitiva, il rimpallo di responsabilità tra i vari enti, e la diversa interpretazione dello stesso fenomeno dimostra la gravità della situazione.

Affrontando la questione delle lacune di coordinamento operativo sono rimasto anch'io sorpreso che l'annuncio e la verifica dell'incidente di Linate siano avvenuti casualmente, da parte di un aereo in fase di decollo o di altre persone (come ad esempio un tassista che ha telefonato ad un numero della protezione civile affermando di aver udito un forte rumore). Se sono questi i sistemi di coordinamento operativo di emergenza, mi sembrano molto modesti.

Vorrei ora affrontare un punto che reputo fondamentale: le lacune nei comportamenti. Le leggerezze e le approssimazioni nei comportamenti di molti soggetti sono particolarmente importanti ai fini della sicurezza. Ad esempio, la mancata verifica dei requisiti dei piloti dell'aereo per poter operare in categoria 3 è gravissima; non si capisce per quale motivo sia consentito ad un aereo di compiere determinate operazioni in una situazione delicata, se non potrebbe farlo. La mancanza di una verifica puntuale della ripetizione delle istruzioni ricevute dalla torre di controllo è un altro elemento sconvolgente, perché, in particolare a Linate, è emerso chiaramente che l'approssimazione e la mancata verifica sono state cause fondamentali dell'incidente. È avvenuto un *misunderstanding* di fondo tra l'operatore della torre di controllo ed il pilota dell'aereo, ed ognuno ha seguito la propria percezione della situazione fino

all'impatto. Si tratta di lacune e di comportamenti relativi all'operatore umano molto importanti.

L'ultimo punto, che ho prima schematicamente enunciato, riguarda le lacune nel rispetto delle regole. È inutile stabilire regole, se non vengono rispettate. Gli esempi sono molti: i messaggi enunciati in parte in inglese e in parte in italiano; la tolleranza verso carenze note a tutti, come le luci e le segnalazioni; il prevalere di abitudini in luogo dell'esecuzione di rigorose procedure, in particolare nell'ambiente di aviazione generale (nonostante tutti fossero a conoscenza che quel raccordo non doveva essere percorso in una certa direzione, molti lo percorrevano, come avviene alla guida delle automobili quando si percorre nel verso contrario una strada a senso unico, sperando che nessuna macchina provenga dalla parte opposta). Dobbiamo distinguere chiaramente tra il rispetto delle regole ed i comportamenti abitudinari.

Occorre richiamare attentamente questi aspetti, anche perché sono convinto che la cultura della sicurezza debba inserire la persona al centro del sistema.

Con ciò intendo dire che qualche volta è meglio avere un comportamento rigoroso su una regola magari incerta, che non interpretare sistematicamente le regole. Dico ciò perché in questa dimensione non si sa più di chi sia la colpa, quali siano i fatti e quale sia la concatenazione a livello di sistema; mi pare pertanto molto sbagliato un sistema di tolleranza di questo tipo.

La sicurezza rappresenta un valore talmente importante, che nessuna situazione deve vedere il prevalere di interessi commerciali. Poiché siamo in regime di privatizzazione, vorrei che la nostra indagine si chiudesse con un'osservazione forte: non possono infatti esistere motivi di carattere commerciale che possano prevalere in qualche modo sugli aspetti della sicurezza. Per attribuire ad un privato — il quale ha come obiettivo la massimizzazione del traffico dell'aeroporto — anche il compito della verifica dei comportamenti sulla sicurezza è necessario essere preventiva-

mente molto sicuri che non vi sia inquinamento in tale tipo di attività, essendo quest'ultima un'attività fondamentale che va garantita ai cittadini in modo formale, duraturo e sistematico.

Credo che la nostra indagine, almeno nella prima parte, dovrebbe concludersi proprio con queste considerazioni, che mi sembrano estremamente importanti e peraltro facilmente trasmissibili. Si tratta infatti di obiettivi di carattere generale che investono il problema della sicurezza e che sarebbe pertanto opportuno schematizzare fino in fondo, anche per meglio esplicitare il significato di un'indagine conoscitiva sulla sicurezza del trasporto aereo. La definizione di questi obiettivi dovrebbe essere ovviamente preliminare rispetto alle linee di indirizzo della riforma, che sono invece tutt'altra cosa, in quanto da un lato attengono alla sicurezza, potendone migliorare alcuni aspetti, dall'altro investono problemi di sistema che vanno ben oltre il problema della sicurezza, riguardando problemi di efficienza, di funzionamento, di contenuto e quant'altro, che sono esterni all'obiettivo fondamentale dell'indagine conoscitiva da noi condotta.

Vorrei quindi avanzare un suggerimento di carattere operativo affinché alla fine della prima parte venga introdotto un capitolo di conclusioni che riassume questi concetti fondamentali — ed eventualmente altri ritenuti opportuni —, con stretto riferimento al tema dell'indagine conoscitiva, e cioè la sicurezza del trasporto aereo. È opportuno infatti chiudere bene questa parte, prima di aprire quella relativa ai lineamenti di modifica del sistema; mi sembrano infatti due aspetti che meritano pari dignità, dal momento che la presente indagine conoscitiva è finalizzata non alla modifica del sistema, bensì a garantire la sicurezza nel trasporto aereo.

PRESIDENTE. Poiché è difficile ipotizzare un'ulteriore occasione di incontro per questa settimana, qualora non dovessimo trovare un accordo questa mattina l'alternativa sarebbe quella di rimandare di una settimana l'inizio dell'esame del documento con le eventuali proposte emenda-

tive nelle Commissioni di competenza.

Tuttavia, vorrei dire che mi sembrava fosse stato fatto un grosso sforzo rispetto alle indicazioni e alle riflessioni avanzate nel corso dell'ultima riunione, mentre non ho colto negli interventi effettuati questa mattina la comprensione di ciò. Ho infatti cercato di eliminare dalla prima bozza tutto quanto poteva essere oggetto di discussione e di differenziazione fra i gruppi, nell'intento di far pervenire al Comitato un documento che fosse condivisibile da parte di tutti. Riguardando gli appunti presi nella scorsa riunione, mi sembrava che almeno questo obiettivo da parte del relatore fosse stato raggiunto.

Anche il ragionamento svolto dall'onorevole Panattoni non fa altro che ripercorrere una discussione di carattere generale, mentre oggi dobbiamo concludere con l'adozione di un testo base.

Pertanto, se anche le forti modifiche apportate al documento non sono sufficienti affinché questo documento possa essere condiviso da tutti, vi dico con grande tranquillità che non mi sento di modificare ulteriormente il documento; spero mi diciate che le modifiche apportate sono considerate tali da poter giungere ad una condivisione unitaria (anche se ciò ovviamente non toglie la possibilità di proporre emendamenti nelle Commissioni di competenza), per arrivare quanto meno con un atto politico di condivisione di questa bozza.

Ho ascoltato con attenzione quanto è stato detto; al riguardo potrei senz'altro dividerlo, così come condivido ad esempio il 99 per cento dell'ultimo intervento. Mi sembra però che quanto detto dall'onorevole Panattoni sia ampiamente contenuto nello schema di documento conclusivo.

Con riferimento poi alle aggiunte richieste dall'onorevole Pasetto, mi permetterei di fargli presente che forse la lettura della seconda bozza del documento non è stata così attenta, perché molti aspetti da lui contestati erano compresi nella prima bozza, ma sono poi stati eliminati dalla

seconda; ho dunque l'impressione che rispetto alla prima bozza sia stato fatto un grosso passo avanti.

È opportuno arrivare alla conclusione di questo lavoro; per quanto riguarda poi tutta la discussione sollevata oggi, probabilmente la sede più adatta sarà quella delle Commissioni di merito perché a quel punto si procederà ad esaminare le effettive proposte di cambiamento, punto per punto, frase per frase, comma per comma.

Occorre fare un passo avanti, nel senso dell'accoglimento o meno di questo documento, tenuto conto delle forti modifiche che sono state introdotte. Non mi sembra infatti che non sia cambiato nulla, rispetto alla precedente versione, mentre mi è parso che negli interventi che si sono succeduti questa grossa modifica non sia stata notata. Nella riunione precedente le critiche erano state avanzate in modo preciso; vi abbiamo anche tradotto il documento 9774 dell'annesso 14 in modo da poter comprendere perché nel punto 8 siano state introdotte alcune linee guida di cui lo stesso onorevole Panattoni ha parlato nella scorsa occasione. Non si è pertanto escluso anche da parte dell'opposizione che si potesse, oltre all'analisi di quanto accaduto, procedere poi...

GIORGIO PANATTONI. Non ho fatto un intervento sulla seconda parte.

PRESIDENTE. O si arriva ad una conclusione, ad una risposta, rispetto allo schema di documento presentato, oppure sarò costretto, al termine di questa riunione, a dichiarare la mia intenzione, non avendo raccolto da parte vostra nessuna controindicazione, di proporre questo testo come base per la futura discussione.

GIORGIO PASETTO. Ma non è così. Abbiamo apprezzato lo sforzo che è stato compiuto.

PRESIDENTE. Si tratta di due sforzi, onorevole Pasetto. Il primo ed anche il secondo, che è stato largamente modificativo del primo.

GIORGIO PASETTO. Ma non è questo il problema in discussione.

PRESIDENTE. Il problema è se il cambiamento introdotto consenta oggi di condividere questo testo.

GIORGIO PASETTO. Abbiamo detto delle cose precise. Nella terza bozza del documento i problemi della responsabilità della gestione aeroportuale non sono né chiari, né precisi, né individuati.

PRESIDENTE. Onorevole Pasetto, voi per primi avete detto che se la proposta del relatore fosse stata di puntualizzazione su tutto voi non avreste mai potuto dividerla, perché sicuramente vi sarebbero state delle differenze forti. Alla luce di ciò, ho pertanto eliminato tutto ciò che poteva creare motivo di differenza, per lasciare quello che ritenevo potesse rappresentare un terreno comune. Questo è il motivo per cui alcuni aspetti non sono stati risolti, ma non ho voluto risolverli proprio perché questa è stata la soluzione che abbiamo cercato; ad esempio sulla questione relativa al direttore dell'aeroporto vi sono delle posizioni differenti, mentre vi è stata una rilevante modifica in ordine all'operatore aeroportuale che nella prima stesura faceva riferimento diretto al gestore, mentre nella seconda fa riferimento alla normativa internazionale. Il problema dei gestori, quello dei piccoli aeroporti e quello del federalismo sono stati tutti accantonati proprio per lasciare al legislatore successivamente, nella sede opportuna, la possibilità di approfondimento.

In questo momento, se vogliamo giungere all'approvazione di un documento unitario, dobbiamo togliere tutto ciò che può essere motivo di differenza, e in tal senso è stato il tentativo da me operato. Adesso, non posso quindi essere accusato di non aver centrato l'obiettivo su questi aspetti, perché è proprio sulle parti che sono state eliminate che vi sono posizioni differenti.

Il problema è quindi quello di dichiarare anche pubblicamente che il Comitato paritetico si è trovato d'accordo su un

documento unitario - se volete più sbiadito, anche se non ritengo sia tale, ma sicuramente più leggero rispetto alla prima bozza -, il quale rappresenta un testo base su cui poter lavorare. Le differenze emergeranno sicuramente in fase emendativa, ma d'altronde è quella la sede opportuna; in questa sede siamo invece obbligati a trovare un punto di incontro. Se invece mi dite che non è possibile trovare un punto di incontro...

EUGENIO DUCA. Eviterei di considerare gli interventi come un giudizio sul lavoro svolto; riconosco il buon lavoro del presidente, che ha cercato di...

PRESIDENTE. Non mi sto offendendo, collega Duca, ma cerco di capire se le modifiche siano state sufficienti.

EUGENIO DUCA. Non mi sembrano tali.

Ho consegnato al presidente una nostra nota riassuntiva (non so se sia stata comunicata anche ai capigruppo e all'ufficio di presidenza), riguardante i lavori del Comitato paritetico, e ne elenco alcuni punti di carattere generale.

Il documento si riferisce, in particolare, alle audizioni dei soggetti istituzionali, con un'attenzione specifica per la SEA, concernente l'episodio dell'aeroporto di Linate; tuttavia, nella parte descrittiva manca la voce del settore del lavoro relativamente alle organizzazioni sindacali confederali o professionali: mancano le voci dei piloti, e dei controllori di volo, che hanno fornito anch'essi informazioni utili per il lavoro del Comitato, e di ciò non è tenuto conto nella prima parte del documento descrittiva del lavoro svolto.

Nel documento non è presente (sebbene nelle ultime stesure sia stata avanzata) una sufficiente segnalazione delle gravi carenze di personale lamentate nell'ENAV, nell'ENAC, nell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e nei Vigili del fuoco; l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo e l'ENAC hanno affermato che il blocco delle assunzioni e la riduzione degli investimenti stanno determinando disfun-

zioni per il traffico aereo ed in parte per la sua sicurezza: sarebbe bene che ciò venisse citato.

Quando nel documento si fa riferimento al piano nazionale degli aeroporti, stabilito dal ministro, si dovrebbe affermare che tale piano dovrà essere preparato ascoltando le varie Commissioni parlamentari. Ritengo necessario lavorare ulteriormente, altrimenti diventerà difficile condividere il documento.

Non le nascondo il fatto che sottolineare il capitolo 8 del documento sia apparso limitativo del lavoro descrittivo, considerando che si tratta di un documento che avrà una diffusione esterna.

Non è stato citato minimamente ciò che la tragedia dell'11 settembre ha comportato per le nostre valutazioni; non esiste una parola sulla vicenda Italfly e sul commercio dei pezzi di ricambio.

PRESIDENTE. Mettiamoci anche l'incidente del Pirellone!

EUGENIO DUCA. Sto cercando di fornire un contributo; si poteva dire di più sulla sicurezza del trasporto aereo, ma, presi dalle conclusioni e dal fatto di evidenziare la riforma dell'aviazione civile, è stata mortificata la parte oggetto della nostra indagine.

PRESIDENTE. Onorevole Duca, abbiamo riassunto ciò che abbiamo ascoltato. Non è possibile inventare le conclusioni del Comitato.

Abbiamo cercato la sintesi dei risultati attraverso una costruzione complessiva articolata e positiva, in cui non è possibile dimenticare la tragedia dell'11 settembre.

EUGENIO DUCA. Sostengo un'altra interpretazione: per quanto ci riguarda, che cosa ha evidenziato la tragedia del 11 settembre? La facilità di accesso agli aeroporti ed il fatto che il controllo dei bagagli è effettuato a campione; da ciò abbiamo appreso questioni che non conoscevamo e che è giusto rendicontare. A parer mio, la tragedia dell'11 settembre ha

indicato che sui processi di liberalizzazione e di privatizzazione dovrebbe esserci più attenzione.

L'onorevole Panattoni ha affermato che i servizi di *handling* non possono essere stabiliti solamente per il concetto di massimo ribasso, ma che è necessario esaminare anche altri aspetti.

Dico ciò non perché sia necessario parlare dei fatti dell'11 settembre, ma perché dal dibattito e dal lavoro del Comitato sono scaturite delle analisi, come quella del controllo bagagli: quando si passa da un volo domestico, in cui il bagaglio non passa per un controllo a campione, ad uno internazionale, il bagaglio proveniente dal volo domestico va direttamente alla sua destinazione, senza essere stato verificato. Si tratta di analisi emerse durante il nostro lavoro da evidenziare utilmente.

Non voglio fare una critica, bensì cerco di suggerire miglioramenti, anche rendendo alcune posizioni meno « forti », come quelle presenti a pagina 43 della bozza di documento a nostra disposizione.

Il collega Panattoni ha esplicitato abbastanza bene la necessità di descrivere meglio le analisi delle carenze della sicurezza aerea, piuttosto che l'argomento della riforma generale del sistema, su cui ogni gruppo ha le sue opinioni. Il nostro ha presentato diverse proposte di legge; altri gruppi hanno presentato le loro; altre proposte ancora sono in fase di stampa. Tali questioni saranno esaminate nel lavoro parlamentare legislativo, dove ci divideremo oppure troveremo un accordo; tuttavia, dove non sarebbe opportuno dividersi è sulla parte dell'indagine riguardante la sicurezza del trasporto aereo.

Ritengo necessario inserire nella parte descrittiva ciò che è stato riferito dai piloti, dai controllori di volo, dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori: osservo, ad esempio, che a pagina 43 della bozza di documento conclusivo viene descritta una posizione, ma in seno al Comitato ne sono state audite altre di segno opposto, riferite da diversi soggetti. Se, quindi, si dà conto

di una posizione, penso sia opportuno anche evidenziare che sull'argomento esistono opinioni diverse.

Per le società di gestione aeroportuale esistono valutazioni differenti; oltretutto, le stesse appaiono frammentate: ci sono società a gestione totale, parziale, che hanno concessioni di durata quarantennale, o in affitto dalla Marina militare; appare perciò un settore molto diversificato. Sostenere, quindi, che nell'attuale situazione le società di gestione aeroportuale si trasformano in operatori aeroportuali, mi sembra improprio.

PRESIDENTE. Ciò non viene più detto.

EUGENIO DUCA. È definito in un'altra maniera: non è detto che coordina i soggetti privati, ma che si trasforma in un operatore con piena responsabilità.

Sulla questione che ha dato origine all'intervento, non può sfuggire che la vicenda di Linate debba trovare una maggiore attenzione. Sono d'accordo che non sia nostro compito individuare le responsabilità, ma a Linate sono accaduti sette o otto episodi contemporaneamente. Credo che ciò debba emergere: in caso contrario dovremmo essere muti...

PRESIDENTE. Onorevole Duca, il Comitato ha identificato il problema di Linate: per primi abbiamo evidenziato la questione dell'S4, il fatto che dalla torre di controllo non ci fosse corrispondenza rispetto alle piste. Onorevole, mi perdoni, ma riguardo a Linate abbiamo condotto un'analisi che è stata riportata fedelmente nel documento conclusivo: non crede che, forse, si sia andati addirittura oltre rispetto a quanto era consentito?

EUGENIO DUCA. Mi scusi, presidente, ma emerge che un operatore doveva parlare inglese e, invece, parlava italiano; discutiamo tanto della riforma dell'aviazione civile italiana, ma se consideriamo...

PRESIDENTE. Mi perdoni, onorevole Duca, questo fatto non è stato riferito ufficialmente a nessuno. Forse lei lo ha

appreso da documenti che non sono stati vagliati dal Comitato. Onorevole colleghi, dovete distinguere ciò che avete letto privatamente da ciò che avete ascoltato in questa sede. Sono stato molto attento a tale questione e se avete esaminato documenti riservati riguardanti l'incidente di Linate, fate attenzione a non confonderli con ciò che è stato oggetto dei lavori della nostra indagine conoscitiva.

EUGENIO DUCA. Ricordo bene che anche in sede di Comitato è stato riferito che si sono verificati problemi di comunicazione tra il pilota tedesco del Cessna ed il controllore di volo; se non ricordo male ciò è stato addirittura riportato da alcuni soggetti istituzionali.

Emerge che già in precedenza si erano verificati fatti analoghi, addirittura il giorno prima. Si tratta di chiacchiere, certo, ma anche di informazioni che pervengono ai membri della Commissione. Può essere considerato legittimo decidere che non è opportuno che esse compaiano nel documento conclusivo, ma penso che la scelta più giusta sarebbe quella di approfondire maggiormente l'argomento.

Per quanto riguarda le questioni più generali, ed in particolare quella relativa al controllo del volo, siamo dell'opinione che la funzione del controllo aereo debba rimanere di pertinenza di un unico soggetto, dall'accensione fino allo spegnimento dei motori: siamo contrari all'ipotesi che i servizi afferenti alla torre possano essere affidati all'operatore aeroportuale.

Riguardo a tale questione, saremmo favorevoli se nel documento si utilizzasse un'affermazione sfumata: in caso contrario, assumeremmo una posizione diversa da quella seguita a livello comunitario; tra qualche mese, è addirittura probabile che il Parlamento europeo esprima un voto difforme rispetto alla tesi che abbiamo rappresentato. Questo è il motivo per cui avevo avanzato la richiesta di svolgere un'audizione con Eurocontrol.

Si è parlato, inoltre, di necessarie modifiche al codice della navigazione aerea. Una commissione ministeriale ha lavorato

per alcuni mesi intorno ad una ipotesi di riforma del codice della navigazione aerea. Non so se l'esito sia stato positivo, negativo, parziale: sarebbe interessante conoscere il risultato del lavoro di questa commissione di esperti.

PRESIDENTE. Onorevole Duca, mi scusi se la interrompo: mi sono informato ed ho appreso che non vi è stata una conclusione dei lavori, ma che si è trattato di un approfondimento del problema. La riforma del codice dipende dal tipo di riforma complessiva che si ha intenzione di varare. Ad esempio, l'ipotetica abolizione della figura del direttore dell'aeroporto comporterebbe circa 80 modifiche del codice di navigazione.

Questo è il tipo di analisi che è stata condotta e, dunque, non si è giunti ad un documento conclusivo che il Comitato avrebbe potuto acquisire agli atti in via ufficiale.

EUGENIO DUCA. Presidente, avanzo la proposta di lavorare ancora per qualche giorno su un'ipotesi di integrazione del documento, riguardante soprattutto la prima parte, in modo da rendere conto di posizioni ulteriori che sono emerse in questa sede. Cercherei di sfumare un paio di punti, che sono quelli che ho richiamato, riferiti al controllo aereo e alla società di gestione aeroportuale. Concordo con l'onorevole Pasetto: non credo sia opportuno mettere ulteriormente in discussione anche l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.

Ritengo importante, invece, segnalare il vuoto normativo, che mi pare venga indicato in una parte del documento conclusivo, riguardante l'aviazione generale.

Secondo me, esistono le condizioni per un lavoro unitario; se, invece, permanesse l'atteggiamento che si è manifestato oggi, purtroppo non potremmo rendere parere favorevole all'ipotesi di documento conclusivo.

LUIGI MARTINI. Pur comprendendo le ragioni dei colleghi dell'opposizione, mi sembra che il documento abbia accolto

nella sua prima parte - che è quella che più interessa l'opposizione - il concetto fondamentale di un nuovo modello giuridico-costituzionale da porre a disposizione delle grandi professionalità che - concordo con l'onorevole Pasetto - esistono nel sistema aeroportuale italiano. Proseguire l'*iter* dei lavori, come ci chiede l'onorevole Duca, per approfondire maggiormente alcuni aspetti specifici della prima parte del documento (quella relativa all'incidente di Linate e alle condizioni della sicurezza del volo), esula forse dall'ambito di lavoro dell'indagine conoscitiva. Per approfondire gli aspetti specifici dovremo ricorrere ad esperti di settore molto più imparziali dei soggetti che abbiamo ascoltato.

Ritengo che le audizioni abbiano dimostrato chiaramente che il sistema non funziona, anche perché si tratta di un sistema vecchio, nel quale lo Stato interagiva con lo Stato stesso; in realtà, la situazione è profondamente mutata negli ultimi anni, sia in ragione dell'applicazione della normativa europea sia a causa dell'ingresso nel settore di privati, che ne hanno radicalmente trasformato la mentalità: mentre lo Stato doveva semplicemente controllare le regole del *business*, i privati hanno interesse a fare affari.

Non so se la mia proposta possa essere accolta, ma ritengo che riguardo alla prima parte del documento si sia fatto tutto il possibile; riguardo alla seconda, mi trovo d'accordo, su alcuni punti, con quanto affermato dai colleghi dell'opposizione intervenuti e ritengo che essa sia molto generica, poiché non esplicita nulla e non impegna nessuno.

Dovremmo, invece, confrontarci sull'articolato con un lavoro approfondito e costante.

Propongo dunque di approvare unitariamente il documento in oggetto, per poi definire insieme l'articolato, che costituirà un lavoro importante per la Commissione e per il settore cui essa si rivolge.

ANDREA GIBELLI. Rispetto al mio primo intervento, ritengo importante sottolineare lo spirito con cui ho evidenziato

alcuni temi, senza porre in discussione (come in alcuni interventi dei colleghi del centrosinistra) l'impianto generale del documento. Dobbiamo, infatti, ricordare le finalità del lavoro che stiamo svolgendo.

Molti colleghi hanno incentrato il proprio intervento sull'episodio di Linate: abbiamo avviato l'indagine conoscitiva traendo origine da un fatto come quello di Linate, ma volendo estenderla al problema della sicurezza del trasporto aereo.

Oggi, risottolineare quanto è avvenuto a Linate, sebbene necessario per individuare le conclusioni, rischia di far perdere di vista l'obiettivo insito nelle premesse dell'indagine conoscitiva, diretto ad allargare, in senso generale, il problema della sicurezza nel settore del trasporto aereo, e rischia anche di sovrapporsi agli altri tipi di indagine che si stanno svolgendo su di esso. L'analisi di quanto accaduto l'8 ottobre 2001 è legata, come sottolineato dal collega Pasetto, oltre ai risultati di carattere generale dell'indagine, anche agli aspetti di carattere legislativo dove noi possiamo intervenire. Il fine del lavoro svolto dal Comitato - come giustamente ricordava il presidente - non è soltanto quello di raccogliere degli elementi conoscitivi ma anche quello di considerare che essi sono propedeutici per la definizione di un assetto normativo rispetto al quale dobbiamo individuare una piattaforma comune di lavoro tenendo conto anche delle differenze individuate dai colleghi Panattoni e Duca; differenze che si pongono come occasione di confronto nella successiva fase di definizione legislativa.

Ritengo che quanto svolto dal Comitato debba essere considerato un lavoro conclusivo rispetto sia alle finalità che ci eravamo proposti all'inizio dell'indagine, sia rispetto alla necessità di fornire, in ambito legislativo, risposte concrete.

Vanno tenute in debita considerazione anche le indicazioni fornite dal presidente in merito all'intenzione di procedere all'adozione di questa bozza di documento conclusivo suscettibile di ulteriore puntualizzazione; però, se ciò dovesse comportare una ricaratterizzazione di alcuni aspetti

che, a mio modo di vedere, sono stati già definiti come ambito di indagine, si rischierebbe di allungare i tempi facendo registrare al lavoro svolto dal Comitato una battuta d'arresto, lavoro il cui fine, ripeto, era quello di ottenere una piattaforma comune, che non escluda che eventuali divergenze vengano accolte in sede legislativa. Quindi, la mia proposta è di individuare una finestra conclusiva, rispetto agli obiettivi che ci eravamo proposti come Comitato paritetico nello svolgere l'indagine conoscitiva, demandando la soluzione di tutti gli altri aspetti in ambito legislativo dove le differenze, se esistenti, come sottolineava l'onorevole Duca, emergeranno.

PRESIDENTE. Mi sembra di aver colto non delle critiche al testo, ma la volontà di apportare delle correzioni, come ad esempio nel caso in cui si richiede che debbano essere sentite le Commissioni parlamentari; aspetti questi che ritengo attengano più propriamente alla normativa. Si tratta comunque di modifiche che, a mio modo di vedere, non intaccano il corpo centrale della bozza presentata.

Per quanto concerne il controllo dei bagagli occorre ricordare che dopo l'incidente di Linate (avvenuto l'8 di ottobre, quindi subito dopo l'11 settembre) ci siamo sentiti obbligati ad approfondire prima i problemi concernenti la sicurezza del volo e dopo l'aspetto attinente alla sicurezza negli aeroporti. In particolare, con riferimento all'incidente di Linate ritengo che il Comitato paritetico abbia svolto un lavoro di approfondimento utile anche alla magistratura per la individuazione delle responsabilità.

Conseguentemente, faccio questa proposta: propongo questa bozza di documento conclusivo alle Commissioni competenti, ribadendo, nella veste di relatore, la mia disponibilità ad aggiungere a tale schema quanto è stato richiesto. Ritengo inoltre che siano venute meno le critiche evidenziate precedentemente in ordine alla individuazione dei percorsi sulla riforma vera e propria che io, in maniera cautelativa, ho eliminato nella seconda

stesura del testo. Ad esempio - e mi riferisco all'onorevole Duca - in tema di controllo aereo in questo documento non è riportato nulla; in particolare, è opportuno separare nettamente il punto 8 dai 7 punti precedenti; inoltre, se qualcuno ha sostenuto, nel corso delle audizioni, l'esistenza di un'ulteriore opportunità, ciò nel documento è riportato; tuttavia, questa non viene proposta come soluzione.

EUGENIO DUCA. Sì, però se altri soggetti hanno indicato al Comitato l'esatto contrario di quanto si ritrova nello schema di documento conclusivo cioè, sempre nello schema, non viene riportato.

PRESIDENTE. D'accordo, onorevole Duca; se lei dovesse notare una carenza di questo tipo, essa potrebbe costituire oggetto di emendamenti presentati in sede di Commissione di merito.

EUGENIO DUCA. Scusi, presidente, ma il Comitato paritetico ha proceduto ad ascoltare dei soggetti i quali hanno anche successivamente messo a disposizione del materiale informativo.

PRESIDENTE. Onorevole Duca, il Comitato ha svolto questa indagine conoscitiva effettuando, a mio modo di vedere, un lavoro onnicomprensivo; da questo punto di vista, mi sento con la coscienza totalmente tranquilla. Ritengo che i primi 7 punti dello schema di documento conclusivo siano ragionevolmente e sufficientemente esaustivi rispetto al contributo offerto dagli operatori del settore auditi (sindacati confederali e professionali compresi). Se si dovesse ritenere che il lavoro svolto non sia sufficiente, ciò può essere oggetto di una proposta emendativa presentata in sede di Commissione di merito. Questa mi sembra l'unica soluzione possibile, dato che non mi sembra di cogliere, rispetto a questa bozza di documento conclusivo, una critica vera come invece si è registrata nella fase precedente.

GIORGIO PANATTONI. Presidente, allora chiedo di svolgere un altro intervento con cui critico lo schema di documento conclusivo!

PRESIDENTE. Onorevole Panattoni, noi dobbiamo giungere ad adottare un testo rispetto al quale sarà poi possibile proporre degli emendamenti; questa mattina non mi sembra di aver colto - a differenza, ripeto, di quanto è avvenuto la volta scorsa - delle proposte di modifica, precise e puntuali.

EUGENIO DUCA. Scusi presidente, ad esempio a pagina 68 dello schema di documento conclusivo è riportato che «pertanto la figura del direttore di aeroporto, conseguentemente a quanto sopra riportato, non dovrebbe aver più ragione di essere».

PRESIDENTE. Onorevole Duca, nella parte a cui lei fa riferimento è spiegato che nel contesto regolamentare, delineato dall'ICAO, non è prevista la figura del direttore di aeroporto.

EUGENIO DUCA. Signor presidente, a pagina 68 dello schema di documento conclusivo da lei elaborato, ripeto, è scritto che «pertanto la figura del direttore di aeroporto, conseguentemente a quanto sopra riportato, non dovrebbe aver più ragione di essere».

PRESIDENTE. Esiste comunque la figura dell'operatore aeroportuale.

EUGENIO DUCA. Ho capito, ma è una decisione...

PRESIDENTE. Scusate, l'altra volta voi siete stati molto precisi nel dire di non accettare che l'operatore aeroportuale, previsto dalla normativa internazionale, sia un dipendente del gestore aeroportuale. Questa critica è stata recepita nello schema di documento conclusivo eliminando il collegamento e facendo riferimento soltanto alla figura dell'operatore aeroportuale così come descritto dalla

normativa ICAO (DOC 9774) richiamata nell'annesso 14 ICAO. Ritengo che non possiamo prescindere dal tenere in considerazione il documento citato e quindi ciò che risulta essere previsto dalla normativa internazionale (da applicare entro l'anno prossimo), altrimenti dovremmo dire di aver compreso che in tale settore le cose non funzionano, rinviando la soluzione a dopo. La figura del direttore dell'aeroporto è stata da me posta come problema dato che l'Italia è l'unico paese al mondo che ne prevede l'esistenza sebbene la normativa ICAO non la preveda; pertanto, se già c'è l'operatore aeroportuale non ci può essere contemporaneamente anche il direttore dell'aeroporto.

EUGENIO DUCA. Signor presidente, forse faremo una proposta diretta ad eliminare la figura del direttore dell'aeroporto; tuttavia, quello che voglio dire è che il documento conclusivo dovrebbe, a mio modo di vedere, riportare che « si analizzerà pertanto la figura del direttore dell'aeroporto »; però, se nello schema di documento conclusivo si riporta che...

PRESIDENTE. Onorevole Duca, mi preme evidenziare che, relativamente alla versione precedente dello schema di documento conclusivo, non mi è stato contestato che il punto 8 di tale schema (le conclusioni) è figlio non solo di quanto abbiamo ascoltato nel corso delle audizioni ma anche dell'applicazione, una volta tanto severa e rigorosa, della normativa internazionale.

Su questo punto non avete avuto motivi di contraddizione.

EUGENIO DUCA. Se vogliamo precisare, nel documento, che la legislazione italiana dovrà recepire la normativa internazionale...

PRESIDENTE. Ma una tale precisazione è già contenuta nello schema di documento da me proposto.

EUGENIO DUCA. Appunto. Ma non ho segnalato il problema; piuttosto, chiedo

perché si scenda nel dettaglio di una tale vicenda, con la conseguenza di impegnarsi poi politicamente, anche se, in ipotesi, quando si discuterà dell'argomento nelle Commissioni dei due rami del Parlamento, potrebbe maturare un diverso orientamento.

PRESIDENTE. A maggior ragione, onorevole Duca; nel corso dell'esame presso le competenti Commissioni lei potrà avanzare una proposta di modifica con la quale segnalare che, a pagina 63, mentre non contesta la definizione di operatore aeroportuale recata dall'annesso 14 ICAO (DOC 9774), contesta, invece, il fatto che si chieda, nel documento conclusivo, l'abolizione della figura del direttore dell'aeroporto. Quindi, chiederà che venga cassato quel periodo; però, saremo ormai in un'altra fase dell'esame del documento. Se, invece, continuiamo, quasi recitassimo una commedia, a dilungarci su tale aspetto in questa sede, non arriveremo mai ad alcuna conclusione.

GIORGIO PASETTO. A questo punto, vorrei fare una considerazione: perché avverto che, sostanzialmente, da parte del presidente - e ne capisco anche le ragioni - si vuole arrivare alla chiusura di questa prima fase...

PRESIDENTE. È vero, ma per consentire, poi, che si lavori meglio in sede di Commissione competente.

GIORGIO PASETTO. Non sto dando un giudizio, sto cercando di capire se si tratti di ciò, ovvero se ci troviamo di fronte ad una tale proposta, che, per carità, prendiamo in considerazione. Ma, continuando così, almeno per quanto mi riguarda, non è che si cambi atteggiamento o si venga meno ai rilievi posti. Personalmente, ne ho posti quattro o cinque, per iscritto - sul documento che è stato presentato a nome della Margherita - su tre o quattro questioni. Non stiamo rimettendo in discussione tutto; in sintesi, vi sono aspetti ormai messi in luce, che emergono chiaramente; altri, invece, sono meno chiari. Legittima-

mente il presidente avanza la proposta di trasmettere comunque il documento alle Commissioni, le quali poi lo discuteranno, lo modificheranno e lo approveranno. Quanto vorrei capire è se una tale decisione reclaims oggi, in questa sede, un voto o meno.

PRESIDENTE. Non reclama un voto; in questa sede non si vota. Il presidente deve, ovviamente, raccogliere le sensibilità espresse da tutti i commissari e, ragionevolmente, indicare un percorso che, per l'amor di Dio, può essere anche e di maggioranza e di minoranza; ma non si procederà oggi ad un voto formale.

Mi sembra di raccogliere, da parte della maggioranza, l'indicazione che il testo vada bene; da parte della minoranza, critiche meno forti, meno corrosive e meno centrate sulla sostanza, con correzioni di carattere formale. Tenuto conto della circostanza, mi sembra che tale tipo di modifiche possano, eventualmente, essere accolte nella sede opportuna, durante l'esame presso le Commissioni competenti. Questa è la mia proposta.

GIORGIO PANATTONI. Vorrei venisse data pubblicità sui resoconti parlamentari alla mia opinione sull'argomento. Anzi-tutto, le nostre osservazioni sono non di carattere formale ma di sostanza.

PRESIDENTE. Non ho detto formali, non mi metta in bocca quanto non ho detto. Ho precisato che non colpiscono il corpo centrale della bozza proposta. Quindi, non sono di carattere formale; come tutte le proposte di modifica, sono di carattere sostanziale.

GIORGIO PANATTONI. Presidente, mi sembra un po' nervoso!

PRESIDENTE. Non sono assolutamente nervoso... Voglio essere preciso circa le definizioni.

GIORGIO PANATTONI. Lo ha appena detto lei, ha detto « formale ». Ma non ha importanza. Non è questo il tema. Ritiro

la definizione di prima perché ha urtato la sua suscettibilità. Le nostre obiezioni sono di sostanza, non fanno riferimento a quanto da lei detto.

Sarebbe bene introdurre una parte conclusiva riguardante l'indagine sulla sicurezza, che ritengo, sotto tale profilo, debole. Nella parte propositiva sulle linee di riforma, nel testo ci sono alcune osservazioni che vorremmo, in un documento propositivo, si fermassero ad indicazioni di indirizzo e non a prefigurazioni di scelta. Sulla base di tali considerazioni, questa è la posizione che esprimo.

PRESIDENTE. Sta bene. Allora, a maggiore chiarezza di quanto da lei detto testé, preciso di avere avuto la seguente alternativa: mantenere il testo nella prima bozza, e ovviamente, a quel punto, sicuramente maggioranza ed opposizione si sarebbero divise, oppure cercare di apportare correzioni, anche sostanziali - come ritengo di avere fatto - per riuscire, comunque, a raccogliere anche la vostra condivisione. Poiché stamattina l'obiettivo che mi ero proposto non è stato raggiunto, a questo punto non mi sento in dovere di modificare, in maniera sostanziale, il testo propositivo. Credo si possa trasmettere, quindi, la bozza attuale all'attenzione delle Commissioni competenti, avendo comunque raccolto su di essa il consenso della maggioranza dei gruppi. Mi auguro, però, che in sede di Commissione si possa anche procedere ad introdurre le modifiche gradite all'opposizione, che ritengo non vadano a colpire il corpo centrale del documento da me proposto. Alcune, anzi, sono assolutamente condivisibili.

Mi scusi, onorevole Panattoni, ma quanto ad esempio alla sicurezza, se fosse solo questo il problema, scriverei un trattato. Se non è sufficiente quanto è scritto nel documento, lo approfondiamo. Non sono questi i punti di differenza; se l'onorevole Duca ritiene fondamentale a questo punto introdurre, in base a quanto accaduto l'11 settembre,

anche il problema della sicurezza degli aeroporti, introduciamolo. Forse, sarà necessario adottare, in tale ipotesi, un documento conclusivo più ponderoso, ma la proposta incontrerebbe, comunque, il mio massimo e totale favore.

Mi sembrano altre le differenze — certamente, però, più circoscrivibili — sulle quali, a mio avviso, possiamo anche dividerci; esse saranno oggetto di discussione nelle Commissioni competenti quando saranno presentate le proposte di modifica, vengano o meno approvate.

Vi ringrazio tutti e dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 11.40.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 14 giugno 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

SCHEMA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO ADOTTATO DAL COMITATO

PREMESSA

L'esigenza di avviare un'indagine conoscitiva sulla sicurezza del trasporto aereo è emersa con particolare forza all'indomani dell'incidente occorso all'aeroporto di Milano-Linate l'8 ottobre 2001, nel quale persero la vita 118 persone tra passeggeri, componenti dell'equipaggio dei due velivoli coinvolti ed addetti al deposito bagagli dell'aeroporto.

La tragedia di Linate ha indotto la IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei deputati e l'8a Commissione Lavori pubblici e comunicazioni del Senato della Repubblica ad approfondire in sede parlamentare le criticità del sistema dell'aviazione civile in Italia, che rappresenta un settore strategico per lo sviluppo del tessuto socio-economico del paese, anche al fine di corrispondere a quella istanza di chiarezza che proviene dall'opinione pubblica e dagli operatori del settore.

In tale contesto le due Commissioni hanno deliberato lo svolgimento di indagini conoscitive sul medesimo tema, convenendo sull'opportunità di promuovere le intese tra i due rami del Parlamento previste dall'articolo 144, comma 5, del Regolamento della Camera e dall'articolo 48, comma 7, del Regolamento del Senato, in modo di procedere congiuntamente allo svolgimento dell'indagine. A tal fine, gli uffici di presidenza delle due Commissioni hanno provveduto alla costituzione di un Comitato paritetico cui è stata affidato lo svolgimento dell'attività istruttoria dell'indagine.

Nel corso dell'indagine il Comitato si è in particolare proposto di analizzare il livello di sicurezza complessiva del sistema dell'aviazione civile, lo stato di attuazione della riforma del trasporto aereo avviata nel corso degli ultimi anni, le problema-

tiche relative all'attuale riparto di competenze tra i diversi soggetti preposti al governo del settore, i temi legati all'adeguamento tecnologico ed alla manutenzione delle infrastrutture aeroportuali e di quelle di controllo, anche al fine di prospettare eventuali interventi normativi in merito.

Il Comitato, nel corso di oltre sei mesi di lavoro, ha proceduto ad un'ampia serie di audizioni, nell'ambito delle quali sono stati ascoltati il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'interno, nonché i rappresentanti: dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC); dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo (ENAV) S.p.A.; dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo; del Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco; dell'Associazione italiana gestori aeroporti (Assaeroporti); dell'Associazione nazionale vettori e operatori del trasporto aereo (Assaereo); dell'Associazione dei vettori esteri (IBAR); dell'Associazione italiana gestione *clearance* e slots (Assoclearance); dell'Associazione nazionale delle aziende di *catering* aereo (Assocaer); dell'Associazione italiana corrieri aerei internazionali (AICAI); delle organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore.

Le informazioni assunte dal Comitato nel corso delle audizioni, nonché la documentazione trasmessa dai soggetti auditi, hanno consentito di acquisire le posizioni di tutti gli operatori del settore, e di delineare un quadro piuttosto ampio delle problematiche e delle criticità del sistema dell'aviazione civile, delle quali si è tentato di offrire una sintesi nei capitoli successivi.

Sulla base di tali indicazioni si è altresì ritenuto di delineare, nel capitolo conclu-

sivo del documento, alcuni possibili criteri per avviare un intervento normativo in materia, volto ad una riforma del settore, finalizzata innanzitutto ad incrementare il livello della sicurezza, a definire meglio le funzioni e le competenze attribuite ai vari soggetti, istituzionali e privati, operanti in tale ambito, nonché ad individuare in modo univoco le rispettive responsabilità. Tali considerazioni costituiscono l'apporto del Comitato al dibattito avviatosi nel paese su questi temi, nonché un contributo costruttivo alle eventuali iniziative legislative che le forze politiche presenti in Parlamento ed il Governo intenderanno assumere in questo campo.

1. LA RECENTE EVOLUZIONE NORMATIVA DEL SISTEMA DELL'AVIAZIONE CIVILE IN ITALIA.

Negli ultimi anni hanno assunto particolare rilevanza i temi della privatizzazione delle società esercenti servizi di trasporto aereo, della liberalizzazione dei mercati, dell'affidamento delle gestioni aeroportuali, e si è avviato un processo di progressivo trasferimento delle responsabilità gestionali e finanziarie dalla sfera pubblica agli operatori privati.

I nuovi equilibri impongono che lo Stato rinunci a gran parte dei poteri di intervento un tempo ad esso riservati, per assumere un importante ruolo di indirizzo, regolazione e controllo, rivolto al conseguimento degli *standard* di sicurezza ed alla continuità ed affidabilità dei servizi.

È con tale finalità che il decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, ha realizzato la riforma dell'aviazione civile, mediante l'istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile e la definizione delle competenze che permangono alla sede ministeriale.

Il decreto legislativo n. 250 del 1997 ha previsto l'istituzione di una commissione di studio per la elaborazione delle modifiche al codice della navigazione, con particolare riferimento alla ridefinizione dei compiti delle articolazioni territoriali del-

l'Ente nazionale per l'aviazione civile e delle funzioni del direttore d'aeroporto, nonché per il recepimento della normativa tecnica ICAO.

È da sottolineare il problema del recepimento della normativa tecnica ICAO, cioè degli annessi, o allegati, approvati da questa organizzazione, poiché la legge n. 213 del 1987 e la relativa novella all'articolo 687 del codice della navigazione, fino ad oggi ha permesso solo il recepimento dell'Allegato 1, in materia di licenze, abilitazioni e attestati per il personale addetto al volo; il personale addetto al servizio pubblico di informazioni al volo; il personale addetto al controllo del traffico aereo. Gli altri allegati, per i quali non si è proceduto ad un formale recepimento, riguardano, fra l'altro, proprio i servizi del traffico aereo, cioè l'assistenza al volo (Allegato 11).

Le principali novità previste dall'elaborato prodotto dalla commissione di studio, nominata dal Governo Amato II, nel corso della XIII legislatura, sono:

1) riassetto organizzativo dell'amministrazione dell'ENAC ed, in quest'ambito, previsione di un'Autorità aeroportuale che, sostituendo l'ormai obsoleta figura del direttore di aeroporto, costituisca un fondamentale elemento di raccordo di tutte le funzioni pubbliche e delle attività svolte nell'ambito aeroportuale;

2) soluzione dell'annoso problema del recepimento degli annessi tecnici ICAO, consentendo agli enti competenti strumenti semplificati di attuazione anche in via meramente amministrativa;

3) valorizzazione del momento dinamico-imprenditoriale nella gestione degli aeroporti, facilitando anche dal punto di vista normativo i processi di liberalizzazione in atto;

4) determinazione non più autoritativa dei canoni di concessione, dei diritti e delle tariffe aeroportuali;

5) semplificazione dei regimi autorizzatori in materia di aeroporti, nonché in materia di polizia della navigazione, re-

sponsabilizzando sempre più gli operatori privati ed eliminando i vincoli procedurali che spesso hanno reso eccessivamente farraginosa e poco adatta all'evoluzione del contesto del trasporto aereo l'applicazione concreta del regime normativo.

È noto che l'attuale Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha nominato nuove commissioni sulla materia.

In ambito comunitario si registra un indirizzo volto alla creazione del « cielo unico europeo » (« *single sky* »), con la finalità di rendere ottimali l'uso dello spazio aereo nel suo insieme, in base a criteri di efficienza e di massima sicurezza, nonché di rendere ottimali le prestazioni dei servizi di navigazione aerea dai quali tale uso dipende; si ricorda comunque che, nella Comunicazione della Commissione (COM/2001/0564 def.) dell'ottobre 2001, si afferma che: « per i servizi di traffico aereo, gli Stati membri mantengono la facoltà di designare i prestatori di servizi che devono operare in condizioni di monopolio in uno spazio aereo specifico sopra il loro territorio. » Sembra, quindi, che la responsabilità organizzativa nazionale sarà ancora rilevante, almeno nel futuro prossimo.

L'ENAC, ente pubblico non economico, esercita la maggior parte delle attribuzioni in precedenza facenti capo alla Direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti e della navigazione, nonché quelle degli enti pubblici preesistenti nel settore, il Registro aeronautico italiano e l'Ente nazionale della gente dell'aria.

L'accorpamento delle funzioni in un unico ente, l'attribuzione ad esso di competenze specializzate per la regolazione tecnica ed amministrativa del settore, nonché di un'ampia sfera di autonomia finanziaria e organizzativa, sono gli aspetti fondamentali della riforma dell'aviazione civile, che trovano ora conferma della propria validità nei più recenti indirizzi normativi per il riordinamento e la razionalizzazione della pubblica amministrazione e degli enti pubblici nazionali.

Nel 1997 si è avviato, a seguito dell'approvazione della legge 21 dicembre 1996,

n. 665, il processo di trasformazione dell'ENAV da ente pubblico economico a S.p.A., processo che si è concluso il 31 dicembre 2000; dal 1° gennaio 2001 l'ENAV è una società per azioni. Con tale struttura organizzativa la società può parametrare le proprie attività alle regole del mercato, facendo realmente corrispondere i costi dei servizi ai benefici offerti agli operatori del settore.

Secondo il Piano di impresa predisposto per la trasformazione le prospettive di un effettivo rilancio dell'ENAV sarebbero tangibili, non solo per il *core-business* (air traffic control ATC) ma anche per tutti quei servizi che hanno possibilità di sviluppo nel mercato, quali:

gestione e manutenzione degli impianti;

attività di consulenza e formativa, con relativa certificazione, e rivolta a tutte le qualifiche professionali (CTA, tecnico, meteorologo, eccetera.);

servizi meteorologici;

radiomisure;

servizi di informazioni aeronautiche;

gestione dei movimenti a terra (*Apron Management*).

Il Piano assume come prospettiva strategica dell'azienda l'assunzione di una posizione di *leadership* in campo internazionale, al fine di aumentare il livello del proprio ruolo in Europa come fornitore di servizi, determinando un ritorno in termini di commesse per l'industria nazionale e di sviluppo nel campo della ricerca applicata, con conseguenti riflessi positivi sui livelli occupazionali.

I grandi investimenti pianificati, finalizzati anche all'introduzione di nuove tecnologie (i sistemi satellitari GNSS e GALILEO ne sono un esempio), ammontano a oltre 1.150 miliardi. Essi dovrebbero consentire di adeguare la capacità operativa del sistema all'incremento della do-

manda del traffico, nel rispetto dei massimi *standard* di sicurezza e di sviluppo occupazionale.

Nel mutato quadro di rapporti tra Amministrazione pubblica ed operatori del settore, è stata affidata ai diretti interessati (decreto ministeriale 44/T del 4 agosto 1997), tramite la costituzione di Assoclearance, associazione tra i vettori e gestori, la delicata problematica attinente l'assegnazione delle bande orarie (*slots*) negli aeroporti italiani designati come coordinati (Bologna e Pisa) o pienamente coordinati (Fiumicino, Ciampino, Malpensa, Linate, Catania, Bergamo, Firenze, Napoli, Palermo, Torino). In tal modo l'Italia ha adeguato il proprio ordinamento al regolamento comunitario n. 95/CE del 18 gennaio 1993, relativo alla definizione di norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità.

Per quanto riguarda specificamente la tutela della sicurezza nel settore dell'aviazione civile, necessariamente collegata con la riorganizzazione più complessiva del settore aereo, assume sotto questo punto di vista particolare rilevanza, sul piano normativo, l'istituzione, con il decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66, e l'insediamento (29 novembre 1999) dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, cui è affidata, in attuazione della direttiva 94/56/CE, la competenza in materia di inchieste tecniche sugli incidenti e sugli inconvenienti gravi nel settore dell'aviazione civile.

Più in generale, la tematica della sicurezza non può essere affrontata disgiuntamente dal processo di liberalizzazione in corso a livello di Unione europea nel settore del trasporto aereo, che ha portato alla definizione del cosiddetto « terzo pacchetto » di regolamenti comunitari in materia. Tali provvedimenti riguardano l'ammissione alla professione di vettore aereo (regolamento CEE 2407/92), l'accesso alle rotte intracomunitarie (Regolamento CEE 2408/92) la determinazione delle tariffe aeree (Regolamento CEE 2409/92), le modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporto aereo

(Regolamento CEE 2410/92), la disciplina di alcune categorie di accordi e pratiche concordate (Regolamento CEE 2411/92) e le norme comuni, richiamate in precedenza, per l'assegnazione di bande orarie (*slots*) negli aeroporti comunitari (Regolamento CEE 95/93).

Per quanto riguarda il settore della sicurezza negli aeroporti occorre innanzitutto ricordare che il decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85, è intervenuto in materia di servizi di sicurezza negli aeroporti, consentendo, ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, l'affidamento in concessione alle società di gestione o a imprese specializzate dei servizi di controllo in ambito aeroportuale in precedenza affidati esclusivamente alle forze di polizia. Tali servizi, che rimangono peraltro sotto la vigilanza della Polizia di Stato, riguardano sostanzialmente il controllo dei passeggeri, dei bagagli, della merce e della posta.

Anche il comparto dei servizi aeroportuali è stato del resto coinvolto dal processo di liberalizzazione: a questo riguardo si segnala la Direttiva 96/67/CE in materia di servizi di assistenza a terra, recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18. Tale disciplina stabilisce il principio del libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra e prevede la netta separazione tra attività di regolamentazione, di gestione delle infrastrutture aeroportuali e di fornitura dei servizi di assistenza.

La sicurezza delle strutture aeroportuali e dei meccanismi di assistenza al volo e a terra incide sull'attività di selezione, formazione ed abilitazione del personale e che deve essere garantita anche con riferimento alla manutenzione ed abilitazione delle macchine utilizzate dai vettori aerei e dai sistemi a terra per il controllo del traffico aereo.

Con l'affermarsi della concorrenza si impone infatti la necessità di un più stringente sistema di controlli su tutti gli operatori del settore, al fine di evitare che

le condizioni di sicurezza vengano compromesse dalla riduzione dei costi di esercizio.

2. L'INCIDENTE OCCORSO A MILANO-LINATE L'8 OTTOBRE 2001.

L'incidente occorso a Milano-Linate l'8 ottobre scorso costituisce il più grave incidente registratosi nella storia dell'aviazione civile italiana, nonché il secondo per gravità al mondo nell'ambito delle collisioni al suolo: tale evento ha pertanto rappresentato una delle motivazioni che hanno indotto le Commissioni parlamentari a deliberare lo svolgimento dell'indagine conoscitiva. Sebbene l'attività delle Commissioni sia strettamente circoscritta dal carattere conoscitivo dell'indagine, e senza pertanto volere individuare le responsabilità della tragedia, né determinare i rapporti di causalità che l'hanno determinata, appare quindi opportuno ripercorrere brevemente le tragiche vicende di quella giornata, che hanno evidenziato, secondo l'opinione di alcuni dei soggetti istituzionali intervenuti in audizione, una serie di deficienze operative e di problemi organizzativi indicativi di alcune delle problematiche che affliggono attualmente il settore dell'aviazione civile.

Passando ad una succinta descrizione dell'incidente, si ricorda che esso è stato determinato dall'impatto, avvenuto alle 8,10 dell'8 ottobre 2001, dell'aeromobile MD87 della compagnia aerea svedese SAS, in fase di decollo, con l'aeromobile Cessna 525, all'altezza del raccordo di rullaggio R6 in fase di decollo sulla pista 36R.

Il volo SAS, con a bordo 6 membri di equipaggio e 104 passeggeri, effettuava servizio di linea tra Linate e Copenaghen, mentre il velivolo Cessna era in precedenza giunto da Bonn, con i soli piloti a bordo e, dopo aver imbarcato due passeggeri, si apprestava ad effettuare un volo con destinazione Parigi.

Secondo gli elementi ricavabili da quanto dichiarato al Comitato paritetico dai soggetti intervenuti in audizione e dalla documentazione trasmessa al Comi-

tato stesso, il velivolo Cessna, in condizioni di visibilità di circa 200 metri, era stato autorizzato a muoversi dal piazzale parcheggio ATA (piazzale ovest) ed aveva ricevuto istruzione dalla torre di controllo di effettuare il rullaggio in direzione del raccordo R5 verso nord, che si connette con la prosecuzione della pista principale 36R, per poi effettuare il decollo lungo la medesima pista 36R. Tuttavia, diversamente da quanto comunicato dalla torre di controllo, l'aeromobile imboccava il raccordo R6 in direzione sud, il quale interseca la pista 36R a circa metà della sua lunghezza ed è normalmente utilizzato per il disimpegno della pista da parte degli aeromobili atterrati e diretti al parcheggio ATA ovvero per raggiungere dal medesimo parcheggio la pista secondaria 36L. Sulla base delle dichiarazioni rese in audizione dal direttore dell'aeroporto di Milano-Linate, il pilota, giunto all'altezza della *stop bar* (linea di arresto) contrassegnata dal cartello S4, comunicava alla torre di controllo di trovarsi in tale posizione e di essere sul punto di entrare in pista, chiedendo istruzioni circa il comportamento da tenere successivamente. La torre di controllo, dopo aver chiesto al pilota del Cessna conferma circa la posizione raggiunta, autorizzava successivamente il pilota a proseguire oltre la *stop bar*, continuando per il piazzale principale: a questo punto il Cessna impegnava la pista 36R, nel momento in cui sopraggiungeva l'MD87 della SAS, in precedenza autorizzato al decollo, il quale impattava con lo stesso aeromobile Cessna, provocandone l'incendio, e successivamente andava a schiantarsi contro il capannone del deposito bagagli, determinando il decesso di tutte le persone presenti all'interno delle due aeromobili, nonché di 4 addetti al medesimo deposito bagagli.

A seguito degli accertamenti anatomicopatologici effettuati sui corpi delle vittime, sarebbe emerso, secondo quanto dichiarato in audizione dal presidente dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, che quasi tutti le persone a bordo del velivolo della SAS sarebbero morte a seguito dell'impatto, mentre i due piloti del Cessna

non sarebbero deceduti per fattori traumatici, ma a causa dell'incendio seguito all'impatto con l'MD87.

Secondo la documentazione fornita al Comitato dall'Ispettore generale capo del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, il distaccamento aeroportuale dei Vigili del fuoco è stato avvertito dell'accaduto per primo dal posto di polizia, il quale ha segnalato un « incendio del capannone di deposito bagagli », quindi da un tassista che ha contattato il 115 e, successivamente, dalla torre di controllo. Peraltro, in base alle dichiarazioni rese in audizione dal direttore dell'aeroporto di Linate, il segnale di allarme per avvenuto incidente che, secondo il piano di intervento aeroportuale avrebbe dovuto essere lanciato dalla torre di controllo per avviare le procedure di emergenza, non è mai stato diramato.

In ogni caso, a seguito delle segnalazioni pervenute, due squadre di vigili sono intervenute, entro circa 3 minuti dall'allarme, presso il capannone deposito, mentre altri convogli provenienti da distaccamenti esterni all'aeroporto sono intervenuti successivamente. Per quanto riguarda l'incendio del Cessna esso, sempre in base alla documentazione trasmessa, non è stato notato dai convogli intervenuti, sia per le condizioni ambientali sia per la distanza tra il luogo in cui si stava sviluppando l'incendio stesso e le vie seguite dagli automezzi dei vigili: le operazioni di soccorso sul Cessna sono pertanto iniziate quando la torre di controllo ha informato di aver perso contatto con il Cessna a terra, e cioè diversi minuti dopo che le squadre di soccorso si trovavano sul luogo dell'incendio principale.

Sull'incidente sono in corso un'inchiesta giudiziaria ed un'indagine tecnica dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo; quest'ultima, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, ha acconsentito che il suo investigatore sia investito anche del ruolo di consulente tecnico del pubblico ministero incaricato dell'inchiesta penale, al fine di indicare quali siano state le cause del disastro e descrivere la dinamica dell'evento. Tale ultima decisione, che deroga

all'orientamento generale seguito dalla stessa Agenzia, secondo il quale gli investigatori dell'Agenzia non assumono tale ruolo di consulente, ma raccolgono autonomamente gli elementi utili all'inchiesta, mettendoli a disposizione, se richiesto, dell'Autorità giudiziaria, è stata motivata, secondo quanto dichiarato in audizione dai rappresentanti di quest'ultimo organismo, in primo luogo, dall'obbligo, derivante dalla previsione di cui all'articolo 3, comma 3, lettera b), del decreto legislativo n. 66 del 1999, istitutivo dell'Agenzia, di « collaborare, ove richiesto, con l'Autorità giudiziaria nello svolgimento di inchieste correlate a fatti aeronautici », in secondo luogo al fine di poter disporre tempestivamente di tutti gli elementi relativi all'evento, così da poter concludere l'inchiesta tecnica entro il termine di dodici mesi dall'incidente previsto dall'articolo 12, comma 1, dello stesso decreto legislativo n. 66.

In merito alla dinamica dell'incidente alcuni commissari hanno sollevato l'ipotesi che l'utilizzo del raccordo R6 da parte dei velivoli provenienti dal piazzale ATA per immettersi sulla pista principale 36R, invece di utilizzare correttamente il raccordo che porta alla testata della stessa pista, avrebbe rappresentato una pratica sostanzialmente comune, anche in quanto, secondo quanto segnalato in audizione dal presidente della società di gestione aeroportuale SEA S.p.A. Giorgio Fossa, la percorrenza del raccordo R5 per giungere sulla pista principale ha una durata stimabile tra i 15 e i 18 minuti, laddove l'utilizzo del raccordo R6 avrebbe comportato un tempo di trasferimento di soli 5 minuti, determinando pertanto un risparmio apprezzabile, in termini monetari, in circa 600 mila lire sul costo complessivo del volo; lo stesso presidente della SEA ha anche affermato che tanto l'aeromobile Cessna quanto i piloti non fossero abilitati ad operare nelle condizioni di visibilità presenti la mattina dell'incidente.

Alcuni commissari hanno anche ipotizzato che, sulla base di un tacito accordo, nelle conversazioni bordo-torre si sarebbe in passato fatto riferimento alla corretta

procedura di movimentazione, mentre in realtà i controllori di volo sarebbero stati a conoscenza del fatto che gli aeromobili provenienti dal parcheggio ATA utilizzavano il raccordo R6 in senso contrario a quello normale. A fronte di tali ipotesi il presidente della SEA ha affermato che l'utilizzo del raccordo R6 per l'ingresso sulla pista 36R, sebbene non rientrante nelle procedure normali di movimentazione, avrebbe potuto essere autorizzato dalla torre di controllo, su richiesta dei piloti, in condizioni di bel tempo; il direttore dell'aeroporto ha, da parte sua, escluso nettamente che, in condizioni di bassa visibilità, costituisse pratica comune l'utilizzo del raccordo R6 per l'accesso alla pista 36R; i rappresentanti dell'ENAV hanno escluso assolutamente che i colloqui tra piloti e torre di controllo possano avere un contenuto diverso rispetto a quello della effettiva movimentazione degli aeromobili.

Lo stesso direttore ha espresso perplessità in merito alla correttezza del comportamento tenuto dal controllore di volo e dal pilota del Cessna: in primo luogo egli ha rilevato come la segnalazione del pilota di trovarsi all'altezza della *stop bar* indicato come S4 e di essere sul punto di entrare in pista, avrebbe dovuto far capire al controllore di volo che il velivolo non si trovava, come avrebbe dovuto secondo le istruzioni fornite in precedenza dallo stesso controllore, sul raccordo R5, in quanto quest'ultimo immette non direttamente sulla pista 36R, ma sul prolungamento della stessa. D'altra parte, il pilota del Cessna, che era stato autorizzato ad imboccare il raccordo R5 in direzione nord, era in condizione di rilevare, attraverso la cartina aeroportuale a sua disposizione e le strumentazioni di bordo, tra cui la bussola ed il giroscopio, che il raccordo da lui erroneamente imboccato è orientato in direzione sud. Inoltre, nel corso delle comunicazioni con la torre di controllo il pilota doveva desumere, vedendo il codice colore giallo/verde e le luci di colore bianco presenti dopo la *stop bar* S4, di essere sul punto di entrare sulla pista, e che tale condizione contrastava

con le indicazioni del controllore, il quale, consentendogli di proseguire oltre la medesima *stop bar*, non lo aveva autorizzato ad entrare nella stessa ma gli aveva, diversamente, indicato di continuare per il piazzale principale.

Per quanto riguarda le procedure di movimentazione a terra seguite presso l'aeroporto di Milano, nella documentazione depositata dai rappresentanti dell'ENAC il 15 gennaio si segnala come l'ordinanza n. 2/85 della Direzione aeroportuale di Linate stabilisce, all'articolo 7, che « durante l'effettuazione di operazioni in CAT II e CAT III A (cioè nelle condizioni meteorologiche presumibilmente presenti la mattina dell'incidente) gli aeromobili in rullaggio da e per Linate ovest (vale a dire verso l'area di parcheggio utilizzata dagli aeromobili dell'aviazione generale), devono essere fermati dalla torre di controllo all'altezza delle *stop bar* presenti sulle vie di rullaggio R5 e R6 ». Inoltre, i documenti emanati dall'ENAV in merito alle procedure di movimentazione a terra (DOP 2/97) stabiliscono, in riferimento alle operazioni in condizioni di bassa visibilità che, in condizioni di visibilità 3 (laddove cioè i piloti non sono in condizioni di rullare in modo autonomo ed il personale di torre non può esercitare il controllo visivo sugli aeromobili), negli aeroporti non dotati di ASMI funzionante (nei quali cioè, come appunto è il caso di Linate, non fosse presente o in funzione un radar di terra) gli aeromobili in partenza possono essere autorizzati ad iniziare il rullaggio dal parcheggio solo quando l'aereo in arrivo sia atterrato ed abbia raggiunto il parcheggio, ovvero quando l'aereo precedente in partenza abbia comunicato l'avvenuto decollo. Sulla base di tali presupposti normativi lo stesso ENAC evidenzia come le procedure seguite per la movimentazione del velivolo Cessna non risultino comunque corrette, in quanto l'aeromobile era stato autorizzato ad iniziare il rullaggio dal parcheggio prima che fosse decollato il volo SAS; inoltre, anche qualora il Cessna avesse imboccato correttamente il raccordo R5 e non, come effettivamente, il raccordo R6,

non avrebbe potuto comunque essere autorizzato ad attraversare il prolungamento della pista 36R fino a quando l'aereo della SAS non fosse decollato.

Peraltro, occorre ricordare come l'amministratore delegato dell'ENAV abbia affermato, nel corso dell'audizione del 17 gennaio, che la mattina dell'8 ottobre 2001, nell'aeroporto di Linate, risultavano essere presenti condizioni di visibilità 2, che non comportano le limitazioni appena ricordate previste per le operazioni in visibilità 3.

In merito alle procedure di emergenza seguite in occasione dell'incidente, occorre segnalare come l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo abbia emanato, nei giorni successivi all'evento, un messaggio di allerta, citato dal presidente dell'Agenzia stessa nel corso della sua audizione dinanzi al Comitato, il quale evidenziava « carenze organizzative e di comportamento » relativamente agli interventi di primo soccorso posti in essere. In particolare, il messaggio lamenta che non risulta essere stato applicato il locale piano aeroportuale per gli stati di emergenza e di incidente, il quale, peraltro, « appare poco dettagliato nell'individuazione dei compiti spettanti ai vari operatori coinvolti ». Il messaggio si conclude con il suggerimento, indirizzato all'ENAC, di verificare la rispondenza dei piani di emergenza in vigore negli aeroporti ai requisiti di ricerca e soccorso stabiliti dalla normativa internazionale, nonché la loro adeguatezza alle condizioni operative dei singoli scali.

Sempre secondo quanto emerso nel corso dell'audizione del presidente dell'Agenzia, quest'ultima sarebbe venuta a conoscenza dell'incidente solo attraverso il Televideo, ed il presidente sarebbe stato costretto a recarsi a Milano, da Roma, con la propria auto, non essendo riuscito a trovare posto su voli di linea.

Al di là della stretta dinamica degli eventi occorsi nella mattinata dell'8 ottobre, occorre altresì evidenziare come l'incidente abbia fatto emergere una serie di carenze generali di carattere organizzativo

e strutturale, segnalate dagli stessi soggetti ascoltati in audizione dal Comitato paritetico.

In primo luogo, l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, in un messaggio di allerta emanato il 10 ottobre, evidenziava la non conformità della segnaletica posta sulla via di rullaggio R6 con gli *standard* previsti dalla normativa ICAO. In particolare, il presidente dell'Agenzia, in merito al cartello S4, indicante la *stop bar* presente sulla stessa via R6, ha dichiarato in audizione che « nessuno è in grado, a livello di aeroporto, di darci una spiegazione di come sia maturata quella segnaletica, che sicuramente non era conforme alla normativa internazionale e che può avere indotto in errore o contribuito a facilitare l'errore del pilota e la scarsa comprensione della situazione da parte del controllore del traffico aereo ».

Il presidente della SEA, sempre in merito alla segnalazione S4, ha dichiarato che tale segnale non era riportato sulla cartina *jepesen*, in dotazione ai piloti, in quanto tale segnale, considerato minore, non è presente sulla cartina AIP Italia, edita a cura dell'ENAV, che costituisce la base per la redazione della cartina *jepesen*. Non appare peraltro nemmeno chiaro se la torre di controllo fosse pienamente a conoscenza della presenza del segnale S4 sul raccordo R6: mentre infatti il direttore dell'aeroporto ha affermato che la torre di controllo è a conoscenza della presenza del segnale S4 fin dal 1996 (data dalla quale, in una riunione congiunta tra i vari organismi aeronautici presenti a Linate si era deciso di realizzare, tra le altre, tale segnalazione), i rappresentanti dell'ENAV, nelle audizioni del 17 e del 31 gennaio 2002, non hanno potuto confermare ufficialmente con assoluta certezza tale circostanza. A questo riguardo può rilevarsi come la planimetria aeroportuale allegata all'ordinanza 104/01, emanata dal direttore dell'aeroporto il 9 novembre 2001 in merito alle procedure di movimentazione contenga indicazione della localizzazione del segnale S4.

Ulteriori elementi utili possono desumersi in merito alla non operatività, in

quel momento, del radar di terra, strumentazione, che consentendo al controllore di volo di individuare visivamente su uno schermo la posizione degli aeromobili presenti nel sedime aeroportuale, avrebbe molto probabilmente consentito di evitare lo scontro tra i velivoli, sebbene la sua installazione non costituisca uno standard ai sensi dell'Annesso 14 ICAO, ma solo una « *recommended practice* » la cui adozione è rimessa alla valutazione discrezionale dei soggetti competenti. Dagli elementi di informazione contenuti nella documentazione trasmessa al Comitato dall'ENAC e dall'ENAV, si evince che nell'aeroporto di Linate esisteva, sin dagli anni sessanta, un sistema radar di terra ASMI (*Aerodrome surface movement indicator*); tale sistema, con il passare degli anni aveva subito reiterate avarie tecniche che, per il venimento dei pezzi di ricambio necessari, per la vetustà della strumentazione, non consentivano di garantire la funzionalità dell'impianto. Pertanto, il consiglio di amministrazione dell'Azienda autonoma di assistenza al volo (ora confluita nell'ENAV), con delibera del 19 dicembre 1991, aveva deciso di avviare una trattativa privata diretta con la società FIAR S.p.A. per l'acquisizione di un nuovo sistema radar SMGCS (*Surface movement guidance control system*), più avanzato tecnologicamente del precedente, trattativa che era giunta a conclusione con la delibera del Consiglio di amministrazione dell'azienda autonoma di assistenza al volo del 20 ottobre 1993, la quale approvava anche la relativa spesa, pari a circa 10 miliardi di lire.

Successivamente, in data 17 maggio 1995 e 31 maggio 1996, la Direzione generale dell'aviazione civile dell'allora Ministero dei trasporti espresse per due volte parere negativo sulla costruzione di un'antenna tra le due piste aeroportuali sulla quale installare provvisoriamente il radar, in quanto l'installazione del traliccio per il radar, oltre a determinare un notevole impatto psicologico negativo per i piloti, avrebbe offerto vantaggi minimi, sia in quanto la movimentazione a terra degli aeromobili a Linate non poneva particolari

problemi, sia in quanto era ancora in servizio il radar ASMI. In seguito a tali rilievi l'ENAV presentò, il 15 luglio 1998, un progetto alternativo che prevedeva l'installazione del radar sulla torre di controllo: dopo un fitto scambio di corrispondenza tra i diversi organismi interessati (SEA, Direzione di aeroporto ed ENAC), su tale progetto è stato acquisito il parere favorevole della Direzione aeroportuale (16 giugno 2000) e dell'ENAC (17 luglio 2000).

3. L'ENTE NAZIONALE DI ASSISTENZA AL VOLO (ENAV) S.p.A.

Prima di delineare i temi fondamentali emersi nel corso delle audizioni dei rappresentanti dell'Ente nazionale di assistenza al volo S.p.A. dinanzi al Comitato paritetico costituito per l'indagine conoscitiva, appare utile elencare le principali competenze attribuite all'ENAV dalla normativa vigente. La disciplina in materia è recata dall'articolo 2 della legge n. 665 del 1996, la quale, nel prevedere la trasformazione in ente pubblico economico dell'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (AAAVTAG), stabilisce che l'ENAV fornisce i servizi di assistenza al volo in tutti gli spazi aerei di pertinenza italiana, come definiti dagli articoli 3 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 145 del 1981, i quali disciplinavano la loro volta i compiti ed i servizi attribuiti all'AAAVTAG. Pertanto, dal combinato disposto di tali disposizioni, all'ENAV compete:

a) l'organizzazione e l'esercizio dei servizi di traffico aereo generale, consistente nel servizio di controllo della circolazione aerea, nel servizio informazione di volo e nel servizio consultivo e di allarme, nonché lo svolgimento dei servizi di telecomunicazioni e informazioni aeronautiche, dei servizi meteorologici aeroportuali, dei servizi di radionavigazione e radiodiffusione, nonché dei servizi del traffico aereo inerenti ai movimenti degli aeromobili sulle aree di manovra;

b) il potenziamento, l'ammodernamento, la costruzione, l'installazione e la manutenzione di impianti ed apparati di assistenza radio e visuale;

c) la ricerca e la produzione di studi di carattere tecnico-scientifico inerenti l'assistenza al volo;

d) il collegamento con altre amministrazioni pubbliche;

e) i rapporti con enti, società, organizzazioni nazionali ed internazionali del settore;

f) la predisposizione degli elementi tecnico-economici delle tariffe dei propri servizi;

g) il reclutamento, la formazione e l'addestramento del personale impiegato nei servizi di assistenza al volo;

h) l'effettuazione di controlli, a terra e in volo sulla rispondenza agli *standard* delle radioassistenze e degli aiuti visivi luminosi;

i) la pianificazione dell'assistenza al volo e la determinazione dei requisiti tecnico-operativi connessi nel caso di costruzione o ristrutturazione di aeroporti civili;

j) l'accertamento delle infrazioni alla normativa sull'assistenza al volo;

k) la compilazione e pubblicazione delle carte aeroportuali;

l) l'emanazione della normativa tecnico-operativa dei servizi di competenza;

Successivamente, tale quadro di competenze sarebbe stato, ad avviso dei rappresentanti dell'ENAV, parzialmente modificato dall'atto di indirizzo emanato con il decreto del Ministro dei trasporti 14 gennaio 1998, il quale specifica che le attribuzioni dell'ENAV in materia di aiuti visivi luminosi possono concretizzarsi, per quanto attiene ai beni la cui titolarità patrimoniale risulti controversa, in una verifica tecnica di tipo documentale nonché ispettivo, circoscrivendo pertanto la competenza dell'ENAV in tale materia.

Da ultimo occorre segnalare che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 665 del 1996, si è provveduto alla trasformazione dell'ENAV da Ente pubblico economico in Società per azioni, integralmente posseduta dal Ministero dell'economia e delle finanze; tale trasformazione, concretizzatasi a partire dal 1° gennaio 2001, non ha peraltro sostanzialmente mutato il quadro delle competenze attribuite all'Ente.

Passando agli elementi più significativi per l'indagine evidenziatisi nel corso delle audizioni dinanzi al Comitato paritetico dei rappresentanti dell'ENAV, essi possono essere ricondotti ad alcuni nuclei tematici principali: 1) l'efficacia nell'ordinamento interno delle norme tecniche fissate dall'ICAO e le esigenze di riordino normativo; 2) la definizione delle competenze spettanti ad ENAV in materia di disciplina della circolazione a terra dei velivoli, di impianti aeroportuali e le eventuali sovrapposizioni con le competenze di altri enti (in particolare dell'ENAC); 3) lo stato dei rapporti interistituzionali con altri organismi pubblici preposti al governo del settore dell'aviazione civile; 4) la valutazione circa il livello di professionalità riscontrabile nel comparto del trasporto aereo; 5) l'approfondimento di alcune questioni connesse con l'incidente occorso a Milano Linate l'8 ottobre 2001; 6) la posizione di ENAV rispetto alle prospettive di riforma del settore.

Per quanto riguarda l'efficacia nell'ordinamento italiano delle prescrizioni tecniche contenute negli annessi ICAO, l'ENAV ha evidenziato la sussistenza di gravi dubbi in merito all'efficacia delle disposizioni tecniche emanate dall'ICAO, ricordando come l'atto di indirizzo del Ministro dei trasporti adottato con decreto del 14 gennaio 1998 abbia specificato che, in attesa di un formale recepimento, la Direzione generale dell'Aviazione civile, le cui competenze sono state in larga parte trasmesse all'ENAC, dovrà tenere conto che i citati allegati tecnici integrano la legislazione vigente in materia di sicurezza. In ogni caso, i rappresentanti dell'ENAV hanno affermato che il servizio di

controllo del traffico svolto dall'Ente risponde già pienamente alle prescrizioni della normativa ICAO; peraltro, sebbene la conformità a tale normativa risulti certamente raccomandabile, è stato anche sostenuto che le strutture aeroportuali possono essere considerate ugualmente sicure anche qualora non rispondano in parte a tale normativa, ovvero in presenza di deroghe alla stessa.

Occorre peraltro segnalare come una evidente testimonianza delle difficoltà e delle possibili confusioni che possono derivare dall'assenza di un provvedimento formale di recepimento nell'ordinamento interno della normativa tecnica ICAO sia emersa, nel corso delle audizioni, in riferimento alla definizione degli *standard* per i sistemi di monitoraggio automatico dei sistemi luminosi utilizzati per il controllo degli aeromobili. Infatti, ai sensi dell'atto di indirizzo emanato dal Ministro dei trasporti il 14 gennaio 1998, si è stabilito, al fine di dare prima attuazione alla disciplina contenuta nell'annesso 14 ICAO in materia di aiuti visivi luminosi, che le strumentazioni per il monitoraggio automatico di tali sistemi devono fornire immediate indicazioni circa qualsiasi avaria che possa interessare gli stessi. In assenza di ulteriori chiarimenti, i rappresentanti dell'Ente hanno rilevato che l'ENAC e l'ENAV hanno inteso interpretare il termine « immediatamente » nel senso di stabilire che il sistema di monitoraggio deve avvertire dell'avaria entro 10 secondi, senza peraltro che tale interpretazione, resasi necessaria per garantire una linea di condotta uniforme in tutti gli aeroporti, trovi un sicuro fondamento normativo.

Sempre sul piano del riordino normativo, i rappresentanti dell'ENAV hanno sostenuto al necessità di innovare la disciplina del codice della navigazione relativa al direttore dell'aeroporto, pur ritenendo che la normativa ICAO concernente le funzioni di tale soggetto sia sostanzialmente precisa. Peraltro, nel corso delle audizioni essi hanno asserito che la normativa vigente definisce con chiarezza le competenze dei diversi soggetti operanti nel settore dell'aviazione civile, escludendo

peraltro, diversamente da quanto affermato dai rappresentanti dell'ENAC, che sussistano in materia conflitti di competenza. In quest'ambito, pur non esistendo una struttura centrale di coordinamento tra ENAC ed ENAV, tale coordinamento verrebbe di fatto realizzato nell'ambito della concreta, giornaliera attività aeroportuale, attraverso contatti costanti tra i due enti, i direttori di aeroporto ed i gestori aeroportuali.

Passando alle tematiche connesse con l'operatività dell'Ente, i rappresentanti dell'ENAV hanno preliminarmente evidenziato come la tutela della sicurezza costituisca obiettivo prioritario nell'ambito del piano strategico della società, e come tutta l'organizzazione dell'Ente sia essenzialmente dedicata alla sicurezza ed alla qualità; è stato quindi segnalato come circa l'80 per cento degli investimenti realizzati dall'ENAV nel 2001 (pari complessivamente a 655 miliardi) sia stato fondamentalmente destinato alla sicurezza. In tale contesto l'ENAV ha costituito al proprio interno una nuova unità operativa di qualità e sicurezza ed ha avviato le procedure per imporre la certificazione di qualità ISO 9001 ai propri fornitori, a partire dal settore della manutenzione.

In merito alle competenze relative alla regolamentazione ed alla vigilanza sulla circolazione degli aeromobili negli aeroporti, l'ENAV ha tenuto a precisare di non avere alcun potere di stabilire regole generali per la circolazione a terra degli aeromobili, il quale spetta invece all'ENAC per il tramite dei singoli direttori di aeroporto. Pertanto, i documenti emanati dall'Ente in materia hanno natura esclusiva di istruzioni interne, che recepiscono le procedure operative stabilite dai direttori di aeroporto; la natura meramente interna delle regole elaborate da ENAV in materia risulterebbe del resto anche da documenti ufficiali dell'ENAC, nei quali si sostiene che il documento dell'ENAV DOP/97, relativo alle operazioni a terra degli aeromobili in bassa visibilità « costituisce un documento interno dell'ENAV », il quale « non ha rilevanza né regolamentare

né procedurale in merito alle attività ed agli obblighi delle direzioni di aeroporto».

In ordine alle responsabilità in materia di aiuti visivi luminosi e di segnaletica orizzontale e verticale, l'ENAV ha contestato la tesi, sostenuta dai rappresentanti dell'ENAC, secondo la quale anche negli aeroporti a gestione totale sussisterebbe la esclusiva competenza dell'ENAV sul controllo della efficienza operativa ed idoneità degli aiuti visivi necessari alla movimentazione degli aeromobili al suolo. A sostegno della propria posizione, i rappresentanti dell'ENAV hanno citato sia il contenuto di atti di concessione in gestione totale (nella documentazione trasmessa al Comitato è citato l'Atto di concessione stipulato tra la SEA e l'ENAC il 4 settembre 2001, il quale prevede che la società di gestione sia responsabile della conduzione ordinaria e straordinaria degli immobili, impianti e infrastrutture concernenti la gestione, e che debba assicurare l'efficienza degli impianti e degli apparati aeroportuali), sia il concreto comportamento di società di gestione aeroportuale (nella documentazione trasmessa al Comitato si fa riferimento al comportamento della SEA, la quale ha sempre effettuato ogni intervento di installazione, realizzazione, manutenzione e ripristino della segnaletica diurna e notturna, verticale e orizzontale), sia ancora il contenuto dell'Atto di indirizzo del Ministro dei trasporti emanato con il citato decreto del 14 gennaio 1998, il quale specifica che, per quanto riguarda gli aiuti visivi luminosi indicati nella Tabella 8.1 dell'Annesso 14 ICAO, le attribuzioni dell'ENAV si concretizzano, per i beni la cui titolarità patrimoniale risulti ancora controversa, solo in un'attività di verifica tecnica di tipo documentale, nonché ispettiva. Spetta invece certamente ad ENAV la costruzione, manutenzione, aggiornamento e costruzione degli aiuti visivi luminosi e degli impianti di controllo del volo (radar ed impianti di radioassistenza) negli aeroporti a gestione non totale.

Viceversa, competerebbero ad ENAC, secondo la ricostruzione prospettata dai rappresentanti dell'ENAV in base alle pre-

visioni del decreto legislativo n. 250 del 1997 (istitutivo dell'ENAC), dello Statuto dell'Ente e dell'atto di indirizzo ministeriale del 14 gennaio 1998, la regolamentazione tecnica, l'autorizzazione, il coordinamento, il controllo e l'ispezione circa la progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio delle infrastrutture e degli impianti aeroportuali. Tale competenza si inquadreerebbe, anche sulla scorta delle dichiarazioni rese dinanzi al Comitato paritetico dagli stessi rappresentanti dell'ENAC, nell'ambito della funzione di *regulatory safety* attribuita a quest'ultimo Ente, il quale sovrintende al mantenimento della sicurezza che deriva dalla normativa e dal controllo sulla sua attuazione, nonché dallo svolgimento dei relativi compiti di sorveglianza.

In sintesi, dunque, secondo l'ENAV, la normativa in materia di segnaletica orizzontale e verticale e di aiuti visivi luminosi sarebbe, sulla scorta delle norme di legge, degli atti di indirizzo ministeriali e delle convenzioni in essere, sostanzialmente chiara, estendendosi la competenza dell'ENAV ai soli impianti AVL (aiuti visivi luminosi) e non già, come invece sostenuto dall'ENAC, a tutti gli aiuti visivi in ambito aeroportuale, tra i quali è compresa la segnaletica diurna. A margine di queste considerazioni è stato segnalato (sia nella documentazione prodotta dall'ENAV che in quella trasmessa al Comitato dal capo dell'ex Dipartimento dell'aviazione civile, ingegner Salvi) come in tutti gli aeroporti a gestione totale, ad esclusione di quello di Genova, nel quale la società di gestione ha ceduto gli impianti AVL all'ENAV, la proprietà di tali beni sia tuttora controversa, essendosi le società di gestione totale opposte al trasferimento degli stessi all'ENAV.

Quanto poi alla specifica questione delle competenze della società SEA, rispetto alla società ATA, con riguardo al piazzale di Linate Ovest, i rappresentanti dell'ENAV hanno concluso che sulla base degli atti di concessione, del comportamento di SEA e dei rapporti tra SEA e ATA, risulterebbe in maniera molto chiara che compete alla SEA ogni intervento di

installazione, manutenzione, lavori di ripristino, di rifacimento e realizzazione di nuovi impianti sulle piste, piazzali e raccordi dell'aeroporto di Linate (ivi compresi il piazzale ATA e i raccordi R5 ed R6), in relazione alla segnaletica diurna e notturna, sia verticale che orizzontale.

A latere delle questioni connesse con la ricostruzione delle competenze in materia di infrastrutture di volo è stata affrontata, nel corso delle audizioni, anche il tema della lunghezza dei tempi riscontratasi in molti casi per la sostituzione di strumentazioni essenziali per il controllo e la sicurezza del volo, con particolare riferimento alle problematiche infrastrutturali esistenti in alcuni aeroporti evidenziate nelle relazioni predisposte della Commissione ministeriale di monitoraggio sulla sicurezza operativa aeroportuale fin dal 1999. A questo riguardo i rappresentanti dell'ENAV hanno evidenziato come la complessità degli impianti di controllo e la costante evoluzione delle tecnologie in questo campo costituiscano un oggettivo elemento di ostacolo all'abbreviazione dei tempi, fornendo inoltre documentazione relativa agli interventi effettuati sugli aeroporti di Bologna, Catania, Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Alghero, Palermo, Napoli, Genova e Bari.

In particolare, con riferimento all'installazione del nuovo radar di terra presso l'aeroporto di Milano Linate, l'ENAV ha rilevato di essersi attivata sin dal 1991 per la sostituzione del radar di terra ASMI presente a Linate fin dagli anni '60, il quale, per la sua vetustà, risultava sempre più frequentemente soggetto ad avarie tecniche che ne pregiudicavano gravemente la funzionalità, con un più moderno radar SMGC. Ricostruendo il complesso iter burocratico per l'installazione della nuova strumentazione, l'ENAV ha evidenziato come esso abbia subito una battuta di arresto nel 1995, a seguito del parere negativo espresso dalla Direzione generale dell'Aviazione civile dell'allora Ministero dei trasporti sull'installazione, tra le due piste dell'aeroporto, dell'antenna *radar*, e che pertanto la definitiva approvazione, da parte dell'ENAC, del progetto di installa-

zione del *radar* è potuta intervenire solo nel luglio del 2000. In relazione ai tempi intercorsi tra l'approvazione del progetto e l'attivazione dell'impianto, (luglio 2000 - dicembre 2001), i rappresentanti dell'ENAV hanno riconosciuto la necessità di accelerare i tempi di realizzazione di tali strutture, rilevando tuttavia come, secondo l'opinione di operatori accreditati a livello internazionale in materia, il tempo medio per completare *ex novo* tale tipologia di impianto non sarebbe comunque inferiore a tre anni.

Su un piano più generale, i rappresentanti dell'ENAV, pur riconoscendo come l'operatività del radar di terra avrebbe costituito un fattore molto importante per evitare il disastro occorso a Linate l'8 ottobre 2001, hanno segnalato come la presenza di un *radar* di terra non costituisca uno standard alla luce delle prescrizioni dell'Annesso 14 ICAO, ma, piuttosto, una pratica raccomandata (*recommended practice*), vale a dire un indirizzo di comportamento non obbligatorio ma discrezionalmente adottabile. Comunque, i rappresentanti dell'ENAV hanno evidenziato come la politica dell'Ente preveda l'installazione di *radar* di terra in tutti gli aeroporti italiani, preannunciando l'installazione di tale strumentazione negli aeroporti di Torino, Venezia e Bologna nel corso del 2002.

Passando allo stato delle relazioni interistituzionali tra i principali enti preposti al governo del settore, sono state in particolare affrontate le tematiche relative ai rapporti con l'ENAC e con l'Agenzia per la sicurezza del volo.

Quanto ai rapporti tra ENAC ed ENAV, i rappresentanti dell'ENAV hanno sostenuto l'esistenza in capo ad ENAC di un generale potere di vigilanza sull'operato dell'Ente. In questo contesto sarebbe dunque infondata la posizione dell'ENAC, secondo cui la competenza sul controllo del corretto adempimento degli obblighi attribuiti ad ENAV dal Contratto di programma stipulato tra l'ENAV e l'allora Ministero dei trasporti il 29 settembre 2000 spetterebbe, ai sensi dell'articolo 22 del medesimo Contratto, esclusivamente

allo stesso Ministero. Da un lato, infatti, il Contratto richiamato non sarebbe più in vigore, in seguito alla trasformazione di ENAV in società per azioni; dall'altro, l'articolo 22 faceva comunque salvo «ogni altro potere di indirizzo e controllo previsto dalle norme vigenti». Inoltre, l'ENAV ha evidenziato, a sostegno della propria tesi, come l'atto di indirizzo ministeriale del 14 gennaio 1998 attribuisca alla Direzione generale dell'aviazione civile dell'ex Ministero dei trasporti funzioni di amministrazione attiva e di vigilanza in materia di aiuti visivi luminosi, ora trasferite all'ENAC ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 250 del 1997 (istitutivo dell'ENAC stesso).

Sotto il profilo dei rapporti esistenti tra l'ENAV e l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, i rappresentanti dell'ENAV hanno ricordato come essi siano precisamente definiti dall'accordo stipulato in materia; peraltro, al di là degli aspetti formali, l'ENAV ha inteso sensibilizzare tutti i propri controllori di volo al fine di trasmettere all'Agenzia tutte le notizie rilevanti ai fini dell'attività dell'Agenzia stessa.

Con riferimento al livello di professionalità degli operatori del trasporto aereo, i rappresentanti dell'ENAV hanno affermato che esso risulta molto alto per quanto riguarda in particolare piloti, controllori, gestori aeroportuali e tecnici, pur essendo necessario affrontare situazioni nelle quali esistono *standard* diversi relativi alla professionalità dell'aviazione commerciale rispetto a quella dell'aviazione generale: ciò costituirebbe un problema in particolare negli aeroporti nei quali coesistono traffico commerciale e traffico derivante da attività di aviazione generale.

Per quanto attiene alle prospettive di riforma complessiva del sistema, i rappresentanti dell'ENAV hanno evidenziato l'opportunità di separare nettamente i compiti di regolazione e di verifica da quelli di erogazione del servizio di controllo della navigazione, individuando un ente regolatore forte che stabilisca le regole, si occupi di farle rispettare e certifichi l'idoneità degli impianti e degli enti operanti nel

settore: in particolare è stata segnalata la necessità di attribuire all'ENAC, ovvero ad altro soggetto distinto da ENAV, il compito di certificare l'idoneità del controllore di volo.

Al tempo stesso è stata espressa una valutazione contraria rispetto all'ipotesi di separare l'attività di controllo in rotta dall'attività di controllo di torre, sostenendo come, a livello internazionale, si faccia strada una logica integrata del servizio di controllo del traffico aereo, basata sul principio del *gate to gate*. In ogni caso, l'ENAV ritiene che, ove si ritenesse di trasferire ai gestori aeroportuali attività riguardanti il controllo di torre, tale tipo di attività dovrebbe essere affidata mediante gara: tale ipotesi potrebbe peraltro determinare conseguenze negative per le piccole e medie società di gestione, costituendo un ostacolo per il completamento dei piani di investimento programmati.

In margine alla ricostruzione sintetica delle risultanze delle audizioni dei rappresentanti dell'ENAV, occorre segnalare la forte discrasia tra le affermazioni rese dall'Amministratore delegato, ingegner Gualano, e quelle rese dal Presidente della società, Spano, nel corso dell'audizione del 31 gennaio 2002. Quest'ultimo ha infatti dichiarato, in tale occasione, di non sentirsi tranquillo in ordine al livello di sicurezza nei servizi erogati dall'ENAV, contestando l'operato dell'Amministratore delegato con una serie di rilievi, comunicati alla Commissione di studio per la riforma per l'aviazione civile istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Al di là degli specifici contenuti dei rilievi stessi, i quali peraltro non sono stati trasmessi ufficialmente al Comitato paritetico, le affermazioni del presidente dell'ENAV hanno fatto emergere una critica diffusa rispetto alle modalità di gestione dell'Ente posta in essere dall'amministratore delegato. Tale contrasto tra i massimi vertici dell'Ente, pur coinvolgendo anche aspetti di gestione interna che non interessano direttamente le problematiche oggetto dell'indagine, costituisce comunque un elemento significativo, eventualmente da considerare al fine di

una valutazione complessiva sull'assetto attuale delle competenze nel settore del trasporto aereo.

Per completezza occorre infine ricordare che l'assemblea degli azionisti dell'ENAV S.p.A. ha revocato, nel mese di febbraio 2002, il presidente ed i componenti del consiglio di amministrazione dell'Ente ed ha nominato un amministratore unico della società, nella persona di Massimo Varazzani.

4. L'ENTE NAZIONALE PER L'AVIAZIONE CIVILE (ENAC).

L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) è stato istituito con il *Decreto legislativo. 25 luglio 1997, n. 250*, intervenuto sulla base dell'articolo 2, comma 48 della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (collegato alla manovra di finanza pubblica 1996), che ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi finalizzati alla ristrutturazione del settore dell'aviazione civile, con particolare riguardo a Civilavia e al R.A.I.

L'ENAC è stato quindi istituito quale soggetto regolatore delle attività di trasporto aereo in Italia; esso nasce dalla fusione di tre organizzazioni: la Direzione Generale dell'Aviazione Civile, il Registro Aeronautico Italiano e l'Ente Nazionale Gente dell'Aria.

Ai sensi del decreto legislativo n. 250, L'Ente provvede ai seguenti compiti:

regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo, nonché tenuta dei registri e degli albi nelle materie di competenza;

razionalizzazione e modifica delle procedure attinenti ai servizi aeroportuali, secondo la normativa vigente ed in relazione ai compiti di garanzia, di indirizzo e programmazione esercitati;

attività di coordinamento con l'Ente nazionale di assistenza al volo e con l'Aeronautica militare, nell'ambito delle rispettive competenze per le attività di assistenza al volo;

rapporti con enti, società ed organismi nazionali ed internazionali che operano nel settore dell'aviazione civile e rappresentanza presso gli organismi internazionali, anche su delega del Ministro dei trasporti e della navigazione (ora, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti);

istruttoria degli atti concernenti tariffe, tasse e diritti aeroportuali per l'adozione dei conseguenti provvedimenti del Ministro dei Trasporti e della navigazione (ora, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti);

definizione e controllo dei parametri di qualità dei servizi aeroportuali e di trasporto aereo nei limiti previsti dal regolamento di cui all'articolo 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (su cui si fonda il processo di affidamento delle gestioni totali);

regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi di intervento e dei piani di investimento aeroportuale, nonché eventuale partecipazione all'attività di gestione degli aeroporti di preminente interesse turistico e sociale, ovvero strategico-economico;

attività di regolamentazione e controllo derivante dal decreto legislativo di recepimento della direttiva comunitaria n. 96/97 relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità;

attività attuativa delle raccomandazioni adottate dall'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (direttiva comunitaria n. 94/56).

Si ricorda inoltre che il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 2001 a seguito della riforma dell'organizzazione del Governo prevista dal decreto legislativo n. 300 del 1999, nell'individuare le competenze della nuova direzione generale della navigazione

aerea fa espressamente salve le funzioni attribuite all'ENAC dal decreto legislativo n. 250 (articolo 6, comma 4).

Nel corso delle audizioni dei rappresentanti dell'ENAC, dopo l'illustrazione della normativa che ha previsto l'istituzione dell'Ente e che ne ha disciplinato i compiti, nonché degli adempimenti amministrativi necessari per l'avvio dell'attività, avvenuto con qualche ritardo, è stato dato conto di un complesso di iniziative realizzate e in corso, con particolare riferimento alla salvaguardia della sicurezza del trasporto aereo.

In particolare, è stato segnalato come l'ENAC, quale ente di regolazione tecnica del settore, assicuri il presidio negli organismi tecnici in campo internazionale (ICAO, ECAC, JAA), regoli le attività degli operatori, segua, tra l'altro, l'attuazione del « Programma di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali in regime di esclusiva » deliberato dal CIPE, svolga l'attività propedeutica all'affidamento a società di capitale della gestione totale aeroportuale, accerti l'idoneità economico-finanziaria dei vettori ai fini del rilascio delle licenze di trasporto aereo e offra un valido supporto alle attività di negoziazione dei diritti di traffico, la cui competenza è incardinata in sede ministeriale.

Nel novembre 1998 è avvenuto l'insediamento degli organi dell'ENAC e solo nel giugno 2001 è stato compiutamente definito l'ordinamento interno dell'ente (lo statuto, i regolamenti amministrativo-contabile, tariffario e di organizzazione del personale), a cui si è pervenuti dopo un iter di approvazione da parte degli organi e dei ministeri vigilanti durato, in qualche caso, anche più di un anno. È stato inoltre sottoscritto con il Ministero dei trasporti e della navigazione (ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) il contratto di programma, che definisce gli impegni dell'ente per i tre anni di durata del contratto.

Sono tuttora in corso di definizione le procedure di trasferimento delle risorse finanziarie, parzialmente ancora in capo all'amministrazione statale, e quelle di individuazione del patrimonio dell'ente e

dei beni del demanio aeroportuale, che dovranno essere affidati in concessione alle società di gestione. Sul punto è stata segnalata la gravità della questione, che ha prodotto un forte ritardo anche ai fini dell'affidamento delle gestioni aeroportuali.

È stato evidenziato che solo con la legge finanziaria 2002 si è passati, come peraltro previsto nella legge istitutiva dell'ENAC, ad un trasferimento diretto delle risorse statali in favore dell'ente, evitando così inutili ed onerose intermediazioni ministeriali, che a volte tendono a ledere l'autonomia finanziaria riconosciuta dalla legge anche a garanzia di una necessaria efficienza dell'agire dell'ente.

Infine, solo nel dicembre 2001 è stato sottoscritto dall'ARAN il primo contratto di lavoro con i dipendenti ed è tuttora in discussione il contratto dirigenziale.

Nell'illustrare l'attività dell'Ente, sono state evidenziate alcune criticità, che attengono essenzialmente sia all'esigenza di una chiarificazione della normativa che regola le competenze dei vari soggetti istituzionali, con particolare riferimento al ruolo del direttore dell'aeroporto, sia all'esigenza di individuare strumenti idonei per il recepimento della normativa internazionale diretta a garantire la sicurezza e la uniformità degli standard operativi nella gestione del traffico aereo, sia alla necessità di garantire un'elevata professionalità nella conoscenza ed attuazione delle regole, da parte di tutti gli operatori del settore.

È stata particolarmente sottolineata l'attività, concretizzatasi in delibere dell'Ente, diretta a recepire la normativa internazionale (annessi ICAO), che presenta una elevata incidenza sulle tematiche della sicurezza del trasporto aereo nel suo complesso; in particolare, sono state ricordate le delibere 2001/15, di carattere generale, e la 2001/16, che ha reso applicabili gli standard dell'annesso 14 inerenti alla costruzione e all'operatività degli aeroporti, e in generale degli aerodromi. Tale attività dell'Ente è stata oggetto di rilievi da parte del Ministero (anche sulla base di osservazioni provenienti dall'Agenzia na-

zionale per la sicurezza del volo), in relazione all'ambito dei poteri di regolamentazione dell'Ente, cosa che ha comportato alcuni ritardi nel recepimento; le riserve manifestate sembrano essere state superate, nel caso di specie, con l'adozione di due nuove delibere (nel novembre del 2001), intervenute previo esercizio del potere di vigilanza da parte del Ministero.

Oltre al problema di una più chiara definizione delle competenze di regolamentazione « generale » dell'ENAC, è stato comunque posto l'accento sulla necessità di definire gli strumenti normativi idonei a garantire il recepimento della normativa internazionale (e comunitaria) rilevante in materia, che possano anche consentire il tempestivo adeguamento dell'ordinamento all'evoluzione di tale normativa. È stato affermato comunque che l'ENAC avrebbe in programma di ultimare il recepimento degli annessi entro il 2002.

Va ricordato in proposito che, nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge in materia di infrastrutture e trasporti - A.C. 2032-A - « collegato alla manovra di finanza pubblica » per il 2002, il cui iter non è ancora concluso, è stato introdotto un apposito articolo diretto al recepimento degli annessi ICAO, che espressamente prevede il recepimento in via amministrativa, anche tramite regolamenti tecnici dell'ENAC; l'articolo autorizza inoltre l'intervento di un regolamento di delegificazione, al solo fine di abrogare norme di legge incompatibili con quelle degli annessi oggetto del recepimento.

Per quanto riguarda la verifica, condotta dall'ENAC, circa il rispetto di normative ICAO, il dipartimento della sicurezza dell'ENAC ha avviato una verifica ispettiva con riferimento a tutti gli aeroporti italiani, dalla quale sembrerebbe desumersi che i casi di concreta inosservanza riguarderebbero ipotesi marginali. È stato comunque segnalato come, più che un problema di assenza di regole, emerga un problema di conoscenza delle stesse, di effettiva applicazione generalizzata, nonché di professionalità nella esecuzione.

Per quanto concerne, più in generale, il coordinamento e la collaborazione tra i soggetti istituzionali preposti al governo del settore, a parte l'illustrazione di una serie di iniziative assunte a tal fine (tra le quali si ricordano in particolare quelle del Comitato interministeriale di sicurezza - CIS, ricostituito con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti emanato il 2 ottobre 2001, presieduto dal direttore generale dell'ENAC, con il compito di elaborare il programma nazionale di sicurezza del trasporto aereo, da applicare nel sistema aeroportuale tramite i comitati aeroportuali di sicurezza), è stata indubbiamente segnalata l'esigenza di migliorare le procedure di raccordo e lo « spirito di collaborazione »; in particolare, è stato rilevato come l'ENAC abbia provveduto, nel quadro delle proprie competenze, a varie segnalazioni e verifiche su impianti e sistemi di competenza dell'ENAV, senza tuttavia che da parte di quest'ultimo siano pervenute risposte e informazioni (tempestive e sistematiche).

Su altro fronte, è stata segnalata qualche difficoltà nel perfezionare l'accordo con l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, che dovrebbe portare ad un rapporto di collaborazione più stretto tra i due soggetti.

È emerso inoltre come l'ENAC abbia provveduto in varie occasioni, « per senso di responsabilità », a segnalazioni e ad adempimenti non di sua stretta competenza, secondo modalità « collaborative » occasionali, che tuttavia non sembrano offrire garanzie precise di funzionalità del sistema e che oltretutto, nel caso del verificarsi di gravi eventi, non consentono di individuare con chiarezza le responsabilità.

In linea generale, qualora si intendesse procedere, come parrebbe opportuno, ad una ridefinizione delle competenze dei vari soggetti coinvolti, l'ENAC auspica, oltre ad una più netta configurazione dell'autonomia dell'ente, che l'adozione degli atti di sua competenza non sia vincolata, preferibilmente, al raggiungimento di « intese » con altre amministrazioni interes-

sate (essendosi frequentemente verificati, sulla base dell'esperienza, problemi e ritardi riconducibili a tale vincolo).

Quanto poi alla necessità di individuare un soggetto al quale ricondurre inequivocabilmente il potere di coordinare tutti gli altri operatori che gravitano intorno all'aeroporto, è stata manifestata l'esigenza di procedere alla ricognizione e ridefinizione dei compiti del direttore dell'aeroporto, che comporta innanzitutto la revisione degli articoli 801 e 802 del codice della navigazione, i quali riguardano i controlli anteriori alla partenza e l'autorizzazione alla partenza. In tale contesto, è stata altresì segnalata la necessità di chiarire il rapporto tra direttore dell'aeroporto ed ENAC, anche in considerazione del fatto che, pur risultando il primo incardinato nella struttura del secondo, ai sensi della normativa vigente esso risulta titolare di potestà pubbliche in prima persona, potestà che viceversa non spettano all'ENAC nel suo complesso. È stata poi prospettata l'esigenza di esaminare la spettanza di poteri sanzionatori direttamente in capo al direttore dell'aeroporto.

A seguito di una puntuale ricostruzione del quadro normativo (che tiene conto anche dell'ultimo contratto di programma stipulato tra Ministero ed ENAV il 29 settembre 2000), l'ENAC ha evidenziato le competenze dell'ENAV su AVL (impianti visivi luminosi) e segnaletica orizzontale e verticale. Con riguardo ai primi, in particolare, è stata richiamata la direttiva Burlando, del 14 gennaio 1998, per sostenere che è stata attribuita ad ENAV S.p.A., ed in maniera esclusiva, la vigilanza ed il controllo sugli AVL; a tal fine, l'ENAV si sarebbe impegnato ad assolvere tale funzione mediante verifiche tecniche di tipo documentale, nonché ispettive.

Per quanto riguarda la problematica della segnaletica orizzontale e verticale, che non è specificamente oggetto dell'atto di indirizzo del Ministro Burlando, a parere dell'ENAC, anche sulla base di atti integrativi della direttiva ministeriale, nonché sulla base dell'esame complessivo dell'Annesso 14 dell'ICAO, che considera unitariamente gli aiuti visivi in ambito

aeroportuale (inclusa la segnaletica diurna), dal quadro normativo complessivo emergerebbe chiaramente la esclusiva competenza dell'ENAV sul controllo dell'efficienza operativa e della idoneità (ivi compresa la rispondenza alle normative internazionali) degli aiuti visivi necessari alla movimentazione degli aeromobili al suolo.

L'ENAC inoltre, ammettendo che sul punto possono esserci margini di ambiguità che non sono stati chiariti neanche da atti successivi dell'autorità di vigilanza (vale a dire, il Ministero), ha ricordato l'esistenza di propri atti concludenti con i quali è stato segnalato al Ministero il problema della chiara definizione delle competenze in materia; tali atti, nei quali è stata comunque sostenuta l'esistenza della competenza dell'ENAV S.p.A., sono rimasti senza risposta, e quindi le affermazioni ivi contenute non risultano smentite dal Ministero. È stato sottolineato quindi come il compito di dirimere la questione non possa spettare ai due enti (entrambi, ENAV ed ENAC, soggetti alla vigilanza ministeriale), ma esclusivamente al Ministero.

Peraltro, è stata affermata la competenza dell'ENAC per quanto attiene ai compiti di certificazione per gli impianti ed i sistemi per l'assistenza al volo, nonché il dovere di fornire, « su specifica richiesta » dell'ENAV, la propria collaborazione per le attività di pianificazione e regolamentazione dell'assistenza al volo, nonché ai fini della migliore utilizzazione dei mezzi e dei servizi di assistenza al volo. A tal fine, l'ENAC ha provveduto a costituire tempestivamente l'unità « interfaccia » dell'ENAV.

Inoltre, è stato precisato che, se è competenza del gestore aeroportuale — assieme all'ENAV — stabilire e mantenere in efficienza le vie di rullaggio e le relative segnalazioni, è dovere dell'ENAC, in sede di ispezione, se verifica tali fatti, segnalarli al gestore e all'ENAV. Tale attività ispettiva, che l'ENAC stesso ha auspicato possa svolgersi in futuro in forme più attive di quelle del passato, configurerebbe comun-

que una responsabilità secondaria dell'ENAC, rispetto a quelle del gestore e dell'ENAV.

Per quanto attiene in particolare alla situazione dell'aeroporto di Linate, dalla ricostruzione del rapporto concessorio esistente tra lo Stato e la SEA (società di gestione aeroportuale) prospettata dall'ENAC, emerge come siano attribuiti alla SEA in particolare gli obblighi di manutenzione delle piste e dei piazzali di movimento, nonché dei segnali diurni e notturni strettamente attinenti alla sicurezza. Peraltro, con particolare riferimento al piazzale ovest, dal quale ha avuto origine la tragedia, l'ENAC ha segnalato che, pur risultando dal contratto di concessione SEA-ATA del 1996 l'attribuzione alla responsabilità di SEA della realizzazione della segnaletica prevista dalla normativa ICAO, e comunque degli interventi di manutenzione, nonché di quelli intesi ad assicurare l'operatività del citato piazzale e delle vie di raccordo, da ulteriori comunicazioni intercorse tra le due società sembrerebbe desumersi un'articolazione delle competenze, sul punto specifico, diversa da quella desumibile dagli atti « ufficiali ».

Sempre a proposito dei fatti di Linate, l'ENAC ha rilevato che, sulla base delle procedure di movimentazione a terra degli aeromobili definite dall'ENAV, in condizioni di bassa visibilità e in assenza del radar di terra, dovrebbe rullare un aeromobile per volta, mentre l'autorizzazione all'attraversamento della pista (nel caso di aeromobile che impegni il raccordo R6) o del suo prolungamento (nel caso di aeromobile sul raccordo R5) dovrebbe essere subordinata all'avvenuto decollo dell'aeromobile sulla pista di volo.

Da ultimo, con riguardo al procedimento, complessivamente molto lungo, volto alla approvazione del progetto di installazione del radar di controllo di superficie presso l'aeroporto di Linate, i rappresentanti dell'ENAC hanno segnalato che non si possono evidenziare ritardi burocratici a carico dell'Ente, in quanto sul nuovo progetto (il vecchio era stato bocciato dalla DGAC), non appena perve-

nuto alle relative strutture periferiche, sono state attivate le procedure per l'acquisizione delle necessarie relazioni tecniche di compatibilità elettromagnetica e di sicurezza dei lavoratori; appena queste sono state disponibili, l'ENAC ha proceduto alla relativa approvazione senza ritardi.

Nell'ambito di un quadro differenziato degli status aeroportuali presenti nel Paese, cui corrispondono, anche sugli stessi oggetti (ad. es., segnaletica) gradi differenti di responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti, sono state in particolare segnalate le difficoltà con riguardo ai numerosi aeroporti militari aperti al traffico civile, dovute anche alle procedure aggravate che si richiedono per conciliare le due tipologie di traffico; è stata dunque rilevata l'opportunità di procedere ad una netta distinzione tra aeroporti civili e militari, con il conseguente trasferimento al demanio dei trasporti dei beni aeroportuali che possono essere definitivamente acquisiti al traffico civile. È stato peraltro riferito come siano intervenuti protocolli tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero della difesa, al fine di definire un programma di dismissione di alcuni aeroporti per i quali l'aeronautica militare ha comunicato il proprio disinteresse operativo.

Per quanto concerne la prospettazione, da parte dell'ENAC, di alcune possibili linee di riforma del settore, oltre ai singoli aspetti già segnalati (eliminazione di norme di legge obsolete e revisione del codice della navigazione, con particolare riferimento alla figura del direttore dell'aeroporto, chiarificazione delle competenze nell'ambito della missione civile, migliore definizione dei ruoli dei soggetti pubblici e privati, individuazione di un riconosciuto ed autorevole momento di coordinamento in ambito aeroportuale), è stata evidenziata l'esigenza di procedere ad un completamento della riforma dell'aviazione civile, impostata con il decreto legislativo 250 del 1997, anche con riguardo al controllo del traffico aereo, prevedendo la separazione tra ente regolatore (*regulator*) e soggetto che fornisce il

servizio (*service provider*), in sintonia con il progetto « european single sky »; ciò proprio in quanto, come è stato dichiarato dal presidente dell'ENAC, A. Roma, nell'audizione del 15 gennaio 2002, « non è possibile che anche per il controllo del traffico aereo vi sia un'unica società che stabilisce le regole, si controlla e si certifica ».

Inoltre, è stato indicato, pur nella consapevolezza della « rivoluzione, culturale e giuridica », che ciò comporterebbe, il « modello britannico » come modello cui ispirarsi, per quanto concerne l'affidamento dell'intera responsabilità della gestione aeroportuale al gestore dello scalo, il quale dovrebbe poter scegliere tra diverse società private che svolgono il servizio « di torre », ovvero i servizi antincendio o di controllo bagagli.

Infine, è stato espresso l'auspicio che l'autorità di Governo possa rendersi garante dell'accelerazione delle procedure necessarie ad assicurare la piena operatività e la reale capacità di agire dell'ENAC, evitando momenti di interdizione burocratica, e altresì che intenda promuovere una chiara e definita funzione di vigilanza dell'esecutivo, comunque rispettosa dell'autonomia dell'ente. In tale ottica, è stata prospettata la necessità di incrementare le risorse umane e strumentali dell'ENAC, per garantire un'elevata professionalità del servizio reso (anche tramite l'inserimento di nuove figure professionali).

5. LE STRUTTURE MINISTERIALI COMPETENTI IN MATERIA DI AVIAZIONE CIVILE.

Con l'istituzione dell'ENAC, la direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti e della navigazione è stata trasformata in dipartimento dell'aviazione civile, al quale l'articolo 2, comma 2 del decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250 attribuisce « (...) funzioni inerenti all'analisi del mercato del trasporto aereo, ai rapporti con le sedi internazionali ed al collegamento con la politica comunitaria, alla valutazione dei

piani di investimento nel settore aeroportuale in relazione al volume complessivo del traffico aereo, nonché funzioni di supporto nel settore dell'aviazione civile, all'attività di indirizzo, vigilanza e controllo del Ministero dei trasporti e della navigazione e di inchiesta sui sinistri aeronautici nelle more dell'attuazione della direttiva comunitaria 94/56/CE (...) ». In seguito alla nascita dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, la competenza relativa all'inchiesta sui sinistri è venuta meno. Inoltre, l'articolo 11 del citato decreto legislativo attribuisce al Ministro dei trasporti e della navigazione l'esercizio della vigilanza, indirizzo e controllo sull'attività dell'ENAC.

Successivamente, sono stati emanati il nuovo regolamento di organizzazione delle Ministero dei trasporti nel 1998 (decreto del Presidente della Repubblica del 24 aprile 1998, n. 202), ed è stata definita l'articolazione degli uffici mediante un decreto del Ministro dei trasporti (decreto ministeriale 28 dicembre 1998, n. 148 T). Come segnalato dai rappresentanti delle strutture ministeriali ascoltati dal Comitato, il personale dell'ex direzione generale dell'aviazione civile, attratto dalla prospettiva di un miglior trattamento economico, ha optato in maniera consistente per transitare nei ruoli dell'ENAC, ed il nuovo dipartimento dell'aviazione civile ha iniziato la sua attività con comprensibili difficoltà: non ha mai completato la pianta organica prevista in 120 dipendenti e la sua punta massima è intorno ai 70 dipendenti.

Le competenze attribuite al dipartimento sono state oggetto di due direttive del ministro (22 luglio 1999, n. 87 T, 9 marzo del 2000, n. 17 T) sulla ripartizione dei poteri e delle attribuzioni tra organo di governo, dipartimento dell'aviazione civile ed Ente nazionale per l'aviazione civile, motivate dalla necessità di assicurare l'autonomia decisionale dell'ENAC, e di garantire comunque l'esercizio della vigilanza, svolta dal Ministro con il supporto del dipartimento dell'aviazione civile.

L'ulteriore evoluzione normativa, con il decreto-legislativo 30 luglio 1999, n. 300,

recante « Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 », ha portato all'unificazione del Ministero dei trasporti e della navigazione con il Ministero dei lavori pubblici, dando luogo al nuovo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in concomitanza con l'attribuzione alle regioni di competenze e personale. Si è perciò reso necessario procedere all'emanazione di un nuovo regolamento di organizzazione del Ministero (decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 2001) che ha previsto la soppressione del dipartimento aviazione civile, divenuto direzione generale dell'aviazione civile, collocata all'interno del nuovo dipartimento per il trasporto e la navigazione marittima ed aerea.

I rappresentanti del dipartimento ascoltati dal Comitato hanno evidenziato la necessità inderogabile di una riforma, per razionalizzare la ripartizione delle competenze, attribuendole in modo univoco.

Nell'illustrare l'evoluzione del quadro normativo e l'attività effettivamente svolta, i rappresentanti della struttura ministeriale hanno evidenziato come il Ministero abbia assunto iniziative di indirizzo, vigilanza e controllo, con riguardo alla problematica della sicurezza, con riferimento alle competenze sia di ENAC, sia di ENAV. In particolare, nel 1999 il Ministro dei trasporti nominò una commissione sulla sicurezza aeroportuale che ha iniziato a compiere sopralluoghi sugli aeroporti italiani, arrivando al numero di nove; per ognuno di questi sono state compilate delle schede e fatte delle valutazioni inviate al ministro; il ministro le ha quindi inviate sia all'ENAV, sia all'ENAC affinché intervenissero, per quanto di loro competenza, su ciò che era stato segnalato. Peraltro i sopralluoghi non hanno riguardato l'intero panorama degli aeroporti italiani. Inoltre, nel corso dell'audizione, è stato rappresentato che con la direttiva ministeriale del 9 marzo del 2000, n. 17 T, alla struttura ministeriale è stata sottratta la possibilità di impartire indirizzi.

Per quanto riguarda le iniziative da assumere negli aeroporti per garantire la sicurezza, i rappresentanti della struttura ministeriale hanno sottolineato la necessità di rispettare l'Annesso 14 della Convenzione sull'Aviazione civile fatta a Chicago nel 1944, che ha dato vita all'ICAO (International Civil Aviation Organization). In ordine al livello di sicurezza degli aeroporti, è stato espressamente segnalato che, pur non potendosi affermare che negli aeroporti italiani non c'è sicurezza, il margine di sicurezza, la prevenzione e la sorveglianza negli aeroporti italiani si stanno riducendo.

Con riferimento al problema della segnaletica sulle piste di volo e delle relative responsabilità nella predisposizione della stessa, i soggetti auditi hanno affermato che in quasi tutti gli aeroporti visitati dalla predetta commissione la segnaletica verticale era assente, e che questo comporta una pericolosa riduzione del margine di sicurezza.

Per quanto riguarda le responsabilità, i soggetti auditi hanno precisato che nei primi anni '80, con il passaggio dalla struttura militare a quella civile di controllo del traffico aereo, tutta la responsabilità della segnaletica e degli aiuti diurni e notturni, negli aeroporti a gestione parziale, venne trasferita all'azienda di controllo del traffico; relativamente, invece, agli aeroporti a gestione totale, siccome la segnaletica era un « bene » già nella disponibilità del gestore, si « raccomandò » solo di trasferirlo all'azienda di controllo del traffico. Si sono, così, prodotte situazioni diversificate: a Genova la competenza è stata effettivamente trasferita all'azienda di controllo del traffico; invece, i gestori di Milano, Fiumicino e Ciampino, hanno mantenuto la responsabilità della segnaletica. La struttura ministeriale conosceva la diversità di situazioni, come pure la mancanza della segnaletica verticale e la segnalava, tramite il Ministro, sia all'ENAV sia all'ENAC, ognuno per la propria competenza.

Ad avviso dei rappresentanti della struttura ministeriale, la questione cru-

ziale non sarebbe tanto la mancanza di norme, bensì la scarsa conoscenza delle norme. Ad ogni modo, solo dopo il tragico incidente di Linate si sarebbe evidenziato questo « rimpallo » di responsabilità, mentre in precedenza non sarebbe mai emerso con tale evidenza un conflitto di competenza, in particolare tra ENAV, ENAC e gestore. Secondo la struttura ministeriale, tuttavia, al di là di specifiche responsabilità dell'ENAC, del gestore o dell'ENAV, dal momento che l'ENAV è responsabile della movimentazione degli aeromobili in sicurezza, esso avrebbe l'obbligo di controllare che tutto sia correttamente predisposto, ivi compresi gli AVL (Aiuti Visivi Luminosi).

6. I GESTORI AEROPORTUALI.

Per quanto riguarda l'audizione dei rappresentanti del gestore aeroportuale SEA S.p.A. (Società esercizi aeroportuali), che gestisce in convenzione gli aeroporti di Malpensa e di Linate, sono state essenzialmente affrontate questioni strettamente riferite all'incidente di Linate dell'8 ottobre 2001, nonché questioni riguardanti la specifica situazione di SEA che, si ricorda, è titolare di una concessione di gestione totale in base a legge speciale (legge 18 aprile 1962, n. 194), i cui rapporti con lo Stato sono regolati da una convenzione stipulata con l'ENAC, rinnovata il 4 settembre 2001, con la quale è stata prorogata la concessione di gestione totale sino al 4 maggio 2041.

Da un punto di vista generale, è stato evidenziato come i compiti del gestore varino a seconda della tipologia della gestione (gestione totale, parziale, gestione diretta dell'ENAC), ma anche in ragione dei contenuti della convenzione stipulata tra singolo gestore ed ENAC. Inoltre, alla definizione delle competenze concorrono ulteriori elementi, quale ad esempio la titolarità degli impianti; qualora sia controversa la titolarità degli impianti (come nel caso dell'aeroporto di Linate), la disciplina prevede che al gestore competa la realizzazione degli impianti, e che ENAV

provveda ai controlli di tipo documentale ed ispettivo. Ad ogni modo, il Presidente della SEA Giorgio Fossa ha ripetutamente sottolineato che il gestore avrebbe compiti puramente esecutivi in ordine all'efficienza delle piste e alla segnaletica in senso ampio.

La SEA S.p.A. ha precisato le proprie competenze, in particolare ai sensi della convenzione rinnovata con l'ENAC il 4 settembre del 2001. La SEA è responsabile della conduzione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, degli impianti e delle infrastrutture concernenti l'attività di gestione. SEA, come gestore aeroportuale, deve assicurare l'efficienza degli impianti e degli apparati aeroportuali, garantire i sistemi di assistenza, assicurare la manutenzione ordinaria e straordinaria di tutte le opere degli aeroporti, delle infrastrutture e dei relativi impianti, assicurare la disponibilità all'efficienza dei mezzi, delle attrezzature degli impianti e di quanto occorra per il continuo, regolare ed efficace svolgimento dei servizi centralizzati di assistenza a terra; è tenuta poi ad assicurare il servizio di vigilanza e sicurezza nel *terminal* ed ai varchi di accesso agli imbarchi.

Il Presidente Fossa ha ricordato quindi che la società ricopre un duplice ruolo, come gestore aeroportuale e come *handler*, in seguito al processo di liberalizzazione che si è avuto in questo settore. In qualità di *handler*, la SEA svolge alcuni servizi (che riguardano solo alcuni vettori clienti), concernenti la registrazione dei passeggeri e dei bagagli, l'assistenza operativa dell'imbarco dei passeggeri stessi; deve fornire i mezzi di trasferimento (i pullman interpista) per i passeggeri che non vengono imbarcati attraverso i *finger* e fornire — laddove venga richiesto — la pulizia degli aerei ed il carico e scarico dei bagagli da stiva (con la relativa documentazione di carico prevista secondo le normative in vigore).

Per quanto concerne l'assetto della società, il Presidente Fossa ha segnalato che gli azionisti principali di SEA sono il comune di Milano, con una quota di oltre l'84 per cento, la provincia di Milano, con

una quota pari a più del 14 per cento, ed infine un piccolissimo gruppo di azionisti terzi che sono principalmente alcune amministrazioni locali della provincia di Varese ed alcuni privati.

Per quanto riguarda le competenze degli altri operatori istituzionali competenti in ambito aeroportuale, in via generale è stata segnalata una certa parcellizzazione ed una certa sovrapposizione delle competenze dei soggetti controllanti, nonché la soggezione del gestore ad un complesso di oneri ed adempimenti burocratici, e comunque ad un complesso di autorizzazioni e direttive, che caratterizzerebbero in senso « esecutivo » il suo ruolo (con particolare riferimento agli interventi sulle piste e sulla segnaletica). Ad ENAC spettano le funzioni di vigilanza sull'operato del gestore, secondo quanto risulta chiaramente dalla convenzione del 4 settembre 2001.

A parere della SEA si può affermare, in un'ottica estremamente semplificata, che ENAV si occupa di tutto quanto concerne il movimento dell'aeromobile — in volo ed a terra — con un ruolo di informazione e controllo, mentre l'ENAC stabilisce i limiti di operatività ed i requisiti richiesti per le varie operazioni e verifica, sostanzialmente, il rispetto degli stessi. Il gestore ha la responsabilità del buon funzionamento degli impianti.

Un'area di contatto tra le diverse responsabilità risulta essere l'area del movimento a terra, alla quale sono interessati tutti e tre gli attori citati (ENAC, ENAV e gestore) che agiscono, normalmente, nel rispetto di alcuni standard internazionali, ed in particolare di quelli definiti dall'annesso 14 dell'ICAO.

A proposito del recepimento della normativa ICAO, pur essendo stata rilevata l'esigenza di completare tale recepimento, che costituisce il riferimento comune per la sicurezza del volo in ambito internazionale, è stato tuttavia segnalato che gli annessi ICAO risultano ormai datati, e che talvolta si pongono non irrilevanti problemi interpretativi, anche perché le traduzioni non sempre corrisponderebbero all'effettivo significato delle norme (vedi ad

es. la questione dell'« immediato » ritorno in torre dello stato di funzionamento delle luci di pista, su cui si ritornerà tra breve). Sono stati poi prospettati dubbi circa il fatto che la normativa ICAO riguardi, oltre l'aviazione civile, anche l'aviazione generale.

Con particolare riferimento alle competenze in materia di segnaletica, nell'ambito delle quali il problema del frazionamento delle responsabilità appare particolarmente delicato, considerati i riflessi sulla sicurezza, è stato affermato da SEA che, secondo le risultanze di vari documenti di ENAC e di ENAV indirizzati al Ministero dei trasporti, la segnaletica delle aree di manovra aeroportuali è di stretta competenza ENAV, mentre la società di gestione è responsabile solo della manutenzione.

I rappresentanti di SEA hanno quindi provveduto ad illustrare quali siano le procedure da rispettare per la realizzazione, nelle strutture aeroportuali, degli interventi in materia, che vengono richiesti normalmente al gestore, il quale deve predisporre un progetto nel rispetto della normativa, progetto che viene trasmesso all'ENAC per l'approvazione. Se però l'intervento riguarda la movimentazione nelle aree di manovra o di movimento deve essere coinvolta necessariamente anche l'ENAV, considerato che la movimentazione degli aeromobili sia in volo che a terra (ed a terra, non sono coinvolti solo gli aeromobili) dipende dall'ENAV. A titolo esemplificativo, qualora il gestore intenda costruire un nuovo raccordo, il gestore elabora il progetto da sottoporre all'ENAC ed all'ENAV. L'ENAC si occupa degli aspetti relativi alla certificazione tecnica, mentre l'ENAV si occupa degli aspetti relativi alla movimentazione aeromobili ed altri mezzi, definendo le relative procedure; quindi il gestore presenta un progetto predisposto nel rispetto delle normative e dei dettami dell'annesso 14, ma la valutazione dell'impatto del nuovo raccordo all'interno della struttura aeroportuale e della sua compatibilità, è demandata, secondo le rispettive competenze, ad ENAV e ad ENAC.

Per quanto concerne la nuova segnaletica (segnaletiche diurne e notturne, come ad esempio segnalazioni luminose, cartelli verticali, scritte a terra), o quella modificata - il collaudo finale, a scadenze più o meno prestabilite, spetta ad ENAV che ne verifica la rispondenza alle regole. Se è richiesta l'installazione di un semplice cartello per la segnaletica, il gestore, che può ricevere tale indicazione, a seconda dei casi, da ENAV o da ENAC, ha in proposito compiti esecutivi.

Per quanto concerne la particolare situazione degli aeroporti ove è controverso l'aspetto patrimoniale (come nel caso degli scali milanesi di Linate e Malpensa), la SEA ha sostenuto, anche sulla base di documenti ENAV ed ENAC, che il gestore realizza gli impianti ed ENAV provvede ai controlli di tipo documentale ed ispettivo, e che in tal senso avrebbe sempre operato la suddetta società.

Con particolare riferimento al disastro di Linate, la SEA ha riferito come le segnalazioni relative ai tragicamente noti STOP 4, STOP 5, STOP 1 e 2, a nord ed a sud, a cavallo della pista turistica siano state realizzate dal gestore, sulla base delle specifiche indicazioni date dall'ENAV, che nell'ambito delle sue competenze aveva evidenziato la necessità di effettuare alcuni interventi, tra i quali appunto la realizzazione della segnaletica ICAO in determinati punti, la cui collocazione risultava dalla piantina allegata alla delibera ENAV.

Il Presidente Fossa ha accennato inoltre al problema della riconoscibilità di tali segnali, sulla base delle cartine in dotazione di piloti e di controllori di volo; ha affermato che tali segnalazioni non si trovano sulla *jeppesen*, che è la cartina in dotazione ai piloti, poiché non sono sulla cartina dell'AIP (che costituisce la base della precedente), in quanto considerati segnali minori. Ad ogni modo, ha affermato che le segnalazioni da indicare sulla cartina *jeppesen* non dipendono in alcun modo dal gestore aeroportuale.

Sempre a proposito dell'incidente di Linate, il presidente Fossa ha rilevato come appaiano a suo avviso con una certa

evidenza responsabilità del controllore di volo e del pilota, attinenti il rispetto delle regole, sulla base di alcuni dati oggettivi. È stato ricordato a tal proposito come l'aeromobile Cessna, partito da Bonn, non fosse abilitato ad atterrare, e neppure a decollare, nelle condizioni di visibilità presenti quella mattina dell'8 ottobre 2001, e come il pilota ed il copilota non avessero la licenza per viaggiare in quelle condizioni di visibilità, né in atterraggio né in partenza. Con riguardo all'uso della « scorciatoia » consistente nell'uso del raccordo R6 da parte dei velivoli provenienti dal piazzale ovest per immettersi sulla pista principale, subordinato ad autorizzazione della torre di controllo, che sembrerebbe essere stata rilasciata, è stato osservato che le condizioni di bassa visibilità di quella mattina, secondo le procedure ENAV, avrebbero dovuto comportare il rullaggio di un solo aeromobile per volta (diversamente, i rappresentanti dell'ENAV hanno sostenuto come le effettive condizioni di visibilità non rientrassero in una tipologia che esige, in base alle regole vigenti, tale limitazione).

Con riguardo alla futura riapertura del raccordo di Linate sul quale si è verificato l'incidente, e in particolare alla riapertura bidirezionale, e' stato altresì precisato che il gestore non ha alcuna competenza nello stabilire la direzione che gli aeromobili possono o devono seguire sulle piste, che è invece oggetto di decisioni dell'ENAV.

Con riferimento all'altro gestore aeroportuale che ha competenza sull'area sita ad ovest dell'aeroporto di Linate, in base ad una convenzione del 1961 con la quale SEA ha subconcesso ad ATA tale area, è stato riferito dal Presidente Fossa che nel 1996 SEA ha sostanzialmente concesso in gestione ad ATA il piazzale ovest. Dopo qualche anno, in seguito ad un incremento del traffico, SEA ha riacquisito le competenze su una piccola parte del piazzale incaricandosi di compiere i necessari lavori (anche di segnaletica). Nel 1998, con l'entrata in attività di Malpensa, SEA ha restituito ad ATA gli spazi in questione, comunicando che ritornavano in vigore le regole preesistenti che prevedevano deter-

minati compiti - attinenti tra l'altro alla predisposizione e manutenzione della segnaletica - per ATA. Pertanto è stato affermato che SEA, dopo il 1998, sulla zona in questione ha avuto competenza solo per tracciare la cosiddetta *central line*, che risulterebbe chiaramente visibile.

Di fronte alla richiesta di fornire delucidazioni in ordine al rapporto tra la SEA e la società ATA, nonché ai criteri in base ai quali fu individuata, il Presidente Fossa si è limitato a rispondere che l'ATA fa parte del gruppo Acqua Marcia.

Più in generale, sul tema della sicurezza del sistema aereo italiano, il Presidente Fossa ha espresso la convinzione che il livello si collochi ad un valore medio-alto rispetto alla media mondiale. Ha ribadito comunque che esistono margini di miglioramento, e che questo si realizza anche tramite una maggiore chiarezza circa le responsabilità dei vari soggetti coinvolti, che può contribuire alla tranquillità del cliente finale, cioè il passeggero, e tramite un incremento dei livelli di professionalità degli operatori preposti in particolare ai controlli.

Per quanto riguarda i controlli dei bagagli di stiva, è stato sottolineato come la SEA abbia deciso autonomamente di compiere gli investimenti necessari per potenziare il controllo radiogeno, dotandosi di apparecchiature che possono raggiungere l'obiettivo del controllo al 100 per cento un anno prima del termine stabilito dalla normativa europea (31 dicembre 2002). Tale controllo viene effettuato per i voli « sensibili » (voli israeliani, statunitensi), per Alitalia, quando collega gli Stati Uniti, e per altre compagnie, ma purtroppo la richiesta è crescente. A tal proposito, è stata segnalata alla Presidenza del Consiglio l'opportunità di costituire un tavolo per individuare una soluzione, per contribuire al finanziamento di un servizio che ha costi molto elevati.

Per quanto attiene alla questione del ritorno immediato in torre dello stato di funzionamento delle luci di pista, è stato evidenziato come vi siano interpretazioni diverse, nei vari aeroporti, del termine « immediatamente » (riferito alle indica-

zioni dell'avaria date dal sistema di monitoraggio automatico) che figura nell'atto di indirizzo del Ministro Burlando del 14 gennaio 1998, sul quale la SEA ha cercato di avere chiarimenti da ENAV e da ENAC (senza tuttavia ottenere risposte dirimenti).

La SEA ha stabilito un tempo di risposta di circa un minuto e mezzo, quando si segnala un 5 per cento di lampade spente, ed ha un quadro nella centrale di segnalazione che evidenzia lo spegnimento anche di una singola lampadina; ogni volta che si verifica lo spegnimento di una sola lampadina, questo viene comunicato alla torre di controllo, alla quale si chiede di intervenire; tuttavia, quando c'è molto traffico la torre chiede di rinviare l'intervento.

Nel rilevare che la prescrizione dell'immediatezza, sia nell'annesso 14 ICAO sia nell'AIRCAP 168, sarebbe da riferire alle *stop bar* (rispetto alle quali gli aeroporti italiani sarebbero in regola), e non a ciascuna luce di pista, è stato quindi segnalato che esiste il rischio di richiedere alle società di gestione una spesa molto onerosa (decine di miliardi) per raggiungere un obiettivo che non sarebbe effettivamente prescritto dalla normativa che vincola i Paesi europei.

Per quanto riguarda, ancora, i controlli sui bagagli a seguito del passeggero, la SEA ha segnalato che essa utilizza le macchine *inVision*, utilizzate a Londra, Parigi e Francoforte, offrendo il servizio gratuitamente alle compagnie, anche se, una volta acquisita l'apposita autorizzazione, il servizio sarà a pagamento.

Per quanto concerne l'individuazione di alcune linee possibili di evoluzione della disciplina, il presidente Fossa ha ribadito anzitutto la necessità di superare un assetto che vede la compresenza di tre soggetti principali nel governo del sistema aeroportuale, con inevitabili sovrapposizioni, dovute in particolare alla assenza di un unico ente sovraordinato, o comunque alla complessa individuazione dell'ente di volta in volta competente per i controlli,

nonché alla attribuzione di compiti di regolazione a soggetti distinti, su materie che presentano profili di contiguità.

La SEA ha quindi auspicato innanzitutto chiarezza nella individuazione delle rispettive responsabilità; per quanto riguarda specificamente l'evoluzione delle responsabilità del gestore, l'attenzione si è concentrata in particolare sul problema del controllo della movimentazione degli aerei a terra ed in volo, che attualmente si sostiene non spetti in alcun modo a SEA (la quale avrebbe invece competenze in materia di passeggeri e merci). A tal proposito, pur considerando la complessiva problematicità, anche alla luce dello stato attuale delle gestioni aeroportuali, di un simile trasferimento di competenze, è stato prospettato il possibile graduale passaggio alle gestioni aeroportuali del controllo « di torre », partendo dal controllo dell'aeromobile a terra (che richiederebbe comunque un impegnativo processo di selezione e di qualificazione del personale).

Per quanto riguarda l'audizione dei rappresentanti dell'Associazione italiana gestori aeroporti-Assaeroporti, sono state segnalate alcune criticità, che in larga parte ribadiscono i rilievi già prospettati. È stata in particolare lamentata l'eccessiva frammentazione delle competenze, nonché la proliferazione degli enti di controllo, e correlativamente la scarsa chiarezza nell'attribuzione di specifiche responsabilità.

È stata quindi auspicata l'istituzione di un'authority nazionale che abbia compiti chiari di indirizzo, vigilanza e controllo, e che risulti libera da qualsiasi competenza di tipo gestionale. Accanto ad essa, è stata auspicata la trasformazione del gestore aeroportuale in *airport operator*, sulla base della normativa internazionale e comunitaria, che connoterebbe tale soggetto come titolare di funzioni di coordinamento della realtà aeroportuale.

È stata altresì segnalata come auspicabile una riforma della legislazione relativamente alla parte del codice della navigazione che disciplina la demanialità dei terreni e dei beni aeroportuali. A tal proposito, sono state ricordate le difficoltà

nella conclusione dell'iter che dovrebbe portare alla estensione delle concessioni di gestione totale.

Complessivamente, ma in collegamento con quanto appena riportato, è stata delineata una situazione fortemente differenziata tra i vari gestori, e comunque una disparità di trattamento, che emerge con evidenza in relazione alla durata della concessione; nei casi in cui questa è concessa, come capita frequentemente, per soli tre anni, risulterebbe notevolmente alterata la possibilità del gestore di progettare e realizzare gli investimenti necessari per svolgere adeguatamente il proprio ruolo.

È stato altresì sottolineato come l'attuale normativa comporti responsabilità assai differenziate, a seconda del tipo di aeroporto e del tipo di gestione in essere sul singolo aeroporto. In particolare, la segnaletica verticale sarebbe in alcuni aeroporti di competenza dell'ENAV, in altri della società di gestione.

7. L'AGENZIA NAZIONALE PER LA SICUREZZA DEL VOLO.

Prima di sintetizzare gli elementi emersi nel corso dell'audizione dei rappresentanti dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, è opportuno ricordare che tale organismo è stata istituito nel 1999 con il decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66, in attuazione di una direttiva comunitaria 94/56/CE del 21 novembre 1994, che richiamava la necessità, da parte di tutti gli stati membri dell'Unione, di uniformare sul piano concettuale ed operativo riguardo le inchieste tecniche relative agli incidenti aerei.

Le inchieste svolte dall'Agenzia sono peraltro finalizzate esclusivamente a prevenire ulteriori incidenti o inconvenienti, e non ad accertare colpe o responsabilità. A tale riguardo appare utile ricordare che il decreto legislativo n. 66 del 1999 fissa, da un lato, compiti, facoltà e limiti, degli investigatori incaricati di svolgere le inchieste e, dall'altro, quelli dell'Agenzia, che in generale ha il compito di svolgere

attività di studio e di indagine, formulando raccomandazioni e proposte dirette a garantire la sicurezza della navigazione aerea e a prevenire incidenti ed inconvenienti aeronautici.

L'Agenzia è inoltre chiamata a collaborare con l'autorità giudiziaria, quando ciò si renda necessario, e ad assicurare i rapporti con istituzioni ed operatori aeronautici nazionali ed esteri a fini di prevenzione. L'articolo 9 del decreto legislativo n. 66 disciplina inoltre i poteri dell'Agenzia tra i quali è utile ricordare l'acquisizione di informazioni, anche mediante sopralluoghi presso soggetti pubblici e privati in settori connessi alla sicurezza del volo.

Nell'audizione dei vertici dell'Agenzia effettuata dal Comitato paritetico il 16 gennaio 2002 sono stati evidenziati alcuni punti critici di rilievo ai fini di una eventuale azione legislativa del Parlamento in questa materia. In primo luogo è venuto in evidenza il problema concernente la trasmissione di dati ed informazioni all'Agenzia, al fine di agevolare il suo compito di indagine e prevenzione. È risultato, per esempio, che quest'organismo non dispone ancora dei dati storici precedenti alla sua istituzione: lacuna che limita la sua capacità interpretativa degli eventi connessi alla sicurezza. Inoltre, il Presidente dell'Agenzia ha chiaramente lamentato un'assenza di informazione su eventi rilevanti di cui, spesso, l'Agenzia ha preso casualmente conoscenza attraverso gli organi di stampa. È dunque evidente che il solo dovere di comunicazione, non accompagnato da eventuali norme sanzionatorie per la mancata comunicazione, si è rivelato fin ora poco efficace. A tale riguardo l'Agenzia ha in cantiere lo studio di un progetto di « riporti volontari » che per essere attuato necessita comunque di un intervento legislativo. L'ipotesi avanzata da alcuni commissari, secondo cui le compagnie aeree avrebbero delle resistenze a trasmettere dati e segnalazioni su eventi rilevanti per l'Agenzia per il timore che tali informazioni possano esporle ad eventuali rilievi di responsabilità costituirebbe, secondo i vertici di quest'organismo, un

falso problema, dal momento che di fronte ad una precisa richiesta da parte dell'autorità giudiziaria di disporre di quei dati le compagnie non potrebbero comunque opporsi.

È stato inoltre oggetto di riflessione il fatto se sia positivo o meno ampliare il numero dei soggetti tenuti a compiere queste segnalazioni, in quanto queste ultime, laddove trapelassero all'esterno, potrebbero creare pericolosi allarmismi negli utenti. Dal suo punto di vista l'Agenzia ritiene che l'utilità di queste segnalazioni e la necessità di estendere il numero dei soggetti tenuti a trasmetterle non siano da mettere in discussione, in quanto ciò consente a questo organismo una comprensione più profonda del sistema e degli eventuali punti critici.

Riguardo invece al valore delle raccomandazioni emesse dall'Agenzia il dibattito ha portato alla luce il problema della concreta efficacia di questi atti. A tale riguardo, l'articolo 13 del decreto legislativo n. 66 attribuisce un potere di vigilanza al Ministro competente, che ha anche un potere di intervento per far sì che siano adottati gli atti conseguenti alle raccomandazioni stesse. In sostanza, quindi, questi atti non hanno un valore obbligatorio nei confronti dei soggetti a cui sono destinati, ma sono comunque importanti perché hanno un valore « politico » soprattutto a fini preventivi.

Circa invece il problema se sia o meno opportuno allargare la platea dei soggetti a cui trasmettere obbligatoriamente tali raccomandazioni, i rappresentanti dell'Agenzia hanno sostenuto che tale questione può essere risolta solo in via legislativa. Il decreto legislativo n. 66 stabilisce infatti i soggetti destinatari di tali raccomandazioni, i quali devono poi farsi carico di estenderle ai vari operatori di volta in volta interessati.

Altro tema affrontato dal Comitato è quello relativo ai rapporti dell'Agenzia con gli enti istituzionali del volo, da un lato, e con l'autorità giudiziaria, dall'altro.

Riguardo al primo aspetto l'Agenzia ha stipulato un protocollo di intesa con l'ENAV, che potrà permettere anche di

usufruire delle professionalità di quell'ente, ferma restando la necessità dell'Agenzia di poter disporre di investigatori propri e specializzati in questo genere di indagine; al contrario vi sono state difficoltà ad adottare analogo protocollo con l'ENAC, con il quale dunque non vige al momento alcun accordo.

L'Agenzia, nei suoi rapporti con gli enti istituzionali, ha peraltro riscontrato alcune sovrapposizioni di competenza a livello di aeroporti, non essendo correttamente delimitate le competenze sulla sicurezza tra i gestori aeroportuali ed i direttori di aeroporto afferenti all'ENAC. Tuttavia i rappresentanti dell'Agenzia ritengono che queste sovrapposizioni siano superabili anche attraverso semplici ritocchi legislativi.

Per quanto attiene al secondo aspetto sono state evidenziate alcune problematiche relative al rapporto tra l'autorità giudiziaria e l'Agenzia. Ad esempio, nel caso dell'incidente di Linate, l'ispettore dell'Agenzia è stato nominato consulente tecnico d'ufficio del magistrato: tale rapporto di stretta collaborazione con il magistrato potrebbe, secondo alcuni commissari, nuocere alla terzietà e credibilità dell'Agenzia nei confronti dell'intero sistema dell'aviazione civile, costituendo un ostacolo rispetto alla capacità dell'Agenzia stessa di acquisire informazioni utili dagli operatori del settore. A questo riguardo il Presidente dell'Agenzia ha tenuto tuttavia a sottolineare che l'inchiesta penale non incide sulla posizione di terzietà dell'organismo e sui suoi compiti di prevenzione; anzi, l'Agenzia, nel caso di Linate, ha avuto modo di accedere a tutta la documentazione in tempo reale, cosa che difficilmente si sarebbe potuta verificare nel caso in cui l'investigatore incaricato dell'inchiesta sul disastro da parte all'Agenzia non avesse assunto anche il ruolo di consulente tecnico dell'Autorità giudiziaria.

8. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: LINEE GUIDA PER LA RIFORMA DELL'AVIAZIONE CIVILE.

8.1. LE FUNZIONI PRINCIPALI

A seguito delle risultanze dell'indagine conoscitiva, l'attuale sistema dell'aviazione civile italiana appare caratterizzato da una frammentazione di competenze e responsabilità, con logiche di autonomia organizzativa e funzionale tali da rendere la pluralità di attori presenti sullo scenario sostanzialmente comprimari.

In particolare, l'esperienza recente induce a ritenere che l'attuale articolata e complessa ripartizione delle competenze negli aeroporti (sia per la realizzazione delle infrastrutture, sia ancor più per la gestione delle stesse) e l'esistenza di sovrapposizioni di competenze — derivanti dal combinato disposto di una serie di leggi e norme prodotte nel tempo, alcune delle quali particolarmente risalenti e mai riorganizzate in un testo unico che armonizzasse i successivi interventi normativi nel settore — è inidonea a garantire un adeguato livello di certezza nell'attribuzione delle responsabilità.

Si ritiene dunque necessario procedere ad un organico intervento legislativo, diretto a riformare il settore dell'aviazione civile nel suo complesso; l'intervento di un'organica normativa statale appare fondato, anche nel quadro del nuovo assetto delle competenze statali e regionali definito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, in particolare sull'esigenza di garantire la sicurezza del sistema, nonché di favorire lo sviluppo della concorrenza, in un contesto regolamentare chiaro.

Un organico e complessivo testo legislativo dovrebbe dunque perseguire, nel rispetto della normativa internazionale e comunitaria, tre obiettivi principali:

- a) aumento del livello di sicurezza;
- b) riduzione della complessità e maggiore trasparenza nell'attribuzione delle responsabilità;
- c) gerarchizzazione decisionale ed individuazione univoca delle responsabilità e delle funzioni.

Per raggiungere tali obiettivi, il sistema dell'aviazione civile dovrebbe essere caratterizzato da una chiara e netta separa-

zione delle competenze tra i vari soggetti operanti nel settore, in modo da consentire una chiara ed inequivocabile imputazione delle rispettive responsabilità.

Si possono dunque individuare le seguenti cinque funzioni principali:

a) funzione di indirizzo politico-economico, da attribuirsi al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché, per le questioni di livello politico generale, al Governo nel suo complesso;

b) funzione di regolazione, normazione tecnica, certificazione, nonché vigilanza e controllo sul rispetto della regolamentazione e sulla permanenza dei requisiti richiesti per il rilascio delle certificazioni, nonché funzione di promozione e garanzia della qualità, sicurezza ed efficienza dei servizi resi dagli operatori aerei e dagli operatori aeroportuali nell'interesse ed a tutela dell'utenza: tali funzioni dovrebbero spettare all'Autorità nazionale dell'aviazione civile (ENAC) (*v.oltre*) ed estendersi a tutte le aree di attività dell'aviazione civile;

c) funzione di fornitura dei servizi di assistenza al volo (ENAV S.p.A., Aeronautica Militare Italiana) e dei servizi di assistenza a terra (Vigili del Fuoco, Sanità aeronautica, *handling*, etc);

d) funzione di coordinamento e di sintesi dei diversi soggetti operanti sull'aeroporto, che comporti anche l'assunzione, da parte del soggetto titolare di tale funzione, in piena autonomia e sotto la propria responsabilità, di atti, provvedimenti e decisioni afferenti l'operatività del singolo aeroporto e che abbiano cogenza verso i fornitori dei servizi aeroportuali, ad esclusione dei soggetti pubblici istituzionali operanti nell'aeroporto, la cui attività sarà svolta in diretto coordinamento con l'organo periferico dell'ENAC, e nel rispetto della normativa relativa ai singoli servizi resi. All'attribuzione di tali poteri, che hanno carattere autoritativo e rilievo pubblico, dovrebbe conseguire anche l'assunzione, da parte del soggetto titolare, di precise responsabilità nei confronti dell'organismo regolatore. Il titolare della

funzione di coordinamento dovrebbe essere identificato, sulla base della normativa ICAO, nell'Operatore aeroportuale (*v.oltre*), che agirà sulla base di requisiti e criteri fissati dall'Autorità nazionale dell'aviazione civile, la quale eserciterà i poteri di vigilanza e controllo che ad essa competono;

e) funzione di pura investigazione sugli incidenti ed inconvenienti gravi, al solo fine di determinarne le cause (non le responsabilità).

8.2. IL SISTEMA DELL'AVIAZIONE CIVILE

Appare ora opportuno delineare in maniera più specifica le cinque funzioni sopra indicate, nonché i soggetti ai quali esse dovrebbero essere assegnate.

8.2.1 L'autorità politica.

Sulla base dei risultati dell'indagine conoscitiva, emerge l'opportunità di identificare nel Ministro delle infrastrutture e dei trasporti il soggetto cui devono essere affidati chiaramente i compiti di indirizzo e di individuazione degli obiettivi da perseguire per lo sviluppo dell'aviazione civile. Le attribuzioni del Ministro non dovrebbero dare luogo ad elementi di duplicazione e di sovrapposizione rispetto alle responsabilità ed agli obblighi propri dell'Autorità nazionale dell'aviazione civile, cui per legge sono affidati compiti di regolazione, certificazione e controllo del sistema dell'aviazione civile.

All'autorità politica dovrebbe spettare l'elaborazione delle linee di indirizzo politico ed economico per lo sviluppo dell'aviazione civile e dell'industria aeronautica nazionale, tenendo conto dei progetti di sviluppo (Galileo, GNSS, ATM2000+, *Single Sky*) e delle opportunità in ambito internazionale, fissando gli obiettivi che l'autorità preposta all'aviazione civile deve perseguire e verificando, a consuntivo, il raggiungimento dei risultati fissati.

In tale quadro sono riservati al Ministro:

la pianificazione del sistema aeroportuale nazionale, che deve essere compatibile con il Piano generale dei trasporti e della logistica che privilegia le intermodalità secondo le indicazioni del programma comunitario TEN (*Trans European Network*): a questo fine il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti approva, sentite le regioni interessate, e dopo aver acquisito il parere dell'ENAC, che ne verifica la congruità rispetto alle esigenze di tutela della sicurezza, il Piano aeroportuale nazionale;

l'allocazione delle risorse economiche pubbliche per il potenziamento delle infrastrutture aeroportuali, qualora motivato da esigenze di rilevanza pubblica;

l'approvazione del Piano nazionale di radionavigazione che, coerentemente con il Piano europeo di radionavigazione, stabilisce la strategia per la pianificazione delle radioassistenze e dei radioaiuti per la navigazione aerea, ivi compreso l'utilizzo delle tecnologie satellitari;

la definizione delle linee guida sulla base delle quali il soggetto a ciò preposto provvede all'assegnazione degli *slots*;

la stipula del rapporto convenzionale (contratti di servizio e di programma) con ENAC.

8.2.2 L'organismo regolatore e certificatore

In armonia con la normativa ICAO, che stabilisce (DOC 9774, DOC 9388, DOC 8335, DOC 9389) i pre-requisiti necessari per l'introduzione di un sistema regolamentare di certificazione nell'ordinamento di uno Stato membro, l'ENAC dovrebbe divenire l'organismo istituzionale cui è attribuito il ruolo di Autorità preposta all'Aviazione Civile in Italia, assumendo la veste di unico responsabile della sicurezza, dell'efficienza e della regolarità della navigazione aerea.

In tale contesto, l'ENAC, nella sua qualità di organismo regolatore, dovrebbe emanare la normativa tecnica conforme alla regolamentazione definita a livello internazionale, procedendo agli adattamenti necessari, nonché agli aggiornamenti conseguenti all'evoluzione della regolamentazione internazionale.

È opportuno chiarire che quando, all'interno di queste indicazioni, si parla di certificazione, non si intende un processo burocratico fine a sé stesso, ma un processo semplice, diretto, economico, di verifica della conoscenza delle nozioni indispensabili a coloro che, a diverso titolo, lavorano all'interno dell'aviazione civile.

Inoltre, va chiarito che l'ENAC dovrebbe assumere le funzioni di organismo certificatore, sia sul piano della *safety* sia su quello della *quality*, per tutto il settore dell'aviazione civile (dunque relativamente ad aeromobili; operatori aerei; aeroporti, infrastrutture aeroportuali, impianti ed apparati; operatori aeroportuali; fornitori di servizi ATM e relativi impianti ed attrezzature; personale; società di manutenzione; fornitori di servizi di radiomisure; fornitori di servizi di assistenza a terra; industrie aeronautiche).

Conseguentemente, l'ENAC risulterebbe competente a svolgere attività di sorveglianza e controllo circa il rispetto della normativa, nonché in merito alla permanenza dei requisiti richiesti per l'ottenimento della certificazione da parte degli operatori del settore.

Il processo di liberalizzazione imposto dal contesto comunitario e la forte espansione della domanda hanno portato, con il decreto legislativo n. 250 del 1997, all'affidamento ad ENAC anche di compiti di promozione e garanzia della qualità ed efficienza dei servizi a tutela dell'utente, sia in termini di sicurezza dei voli, che in termini di aspettativa della clientela aeroportuale. Nel nuovo quadro, dovrebbe a maggior ragione svolgersi il controllo di ENAC, anche sotto tale profilo, sull'attività degli operatori, con l'ausilio di adeguati poteri sanzionatori.

8.2.3 *L'operatore aeroportuale ed il sistema aeroportuale*

Dalle risultanze dell'indagine emerge l'esigenza di assegnare la funzione di coordinamento dei vari soggetti presenti a livello aeroportuale, per ragioni di efficienza, tempestività e univocità delle decisioni assunte, ad un solo soggetto, per ogni singola realtà aeroportuale, che sia dotato delle conoscenze tecniche e fattuali, delle professionalità, nonché di una struttura organizzativa adeguata a svolgere tale compito. Tale soggetto, alla luce della normativa internazionale e comunitaria, dovrebbe a rigore essere individuato nell'operatore aeroportuale, come indicato in particolare dalla recente normativa ICAO (DOC 9774/AN/969 (ed. 2001) « *Manual on Certification of aerodromes* », richiamato nell'Annesso 14 ICAO, paragrafo 1.3) relativa al requisito di Certificazione degli aerodromi, che entrerà in vigore a partire dal 27 novembre 2003.

Nel contesto regolamentare delineato dall'ICAO non è prevista la figura del direttore di aeroporto, contemplata invece dall'ordinamento italiano come unico esempio tra le legislazioni nazionali.

Nell'Autorità dell'aviazione civile (ENAC) deve essere incardinata in maniera univoca, secondo quanto appena evidenziato, la titolarità del potere certificativo e di sorveglianza che si esplica, secondo una gerarchia istituzionale, sia a livello periferico che centrale. Pertanto la figura del direttore di aeroporto, conseguentemente a quanto sopra riportato, non dovrebbe aver più ragione di essere, pur potendo le esperienze dei direttori di aeroporto trovare utile collocazione nelle strutture di ENAC, che eserciterà i propri poteri di vigilanza e di controllo, istituendo allo scopo proprie apposite strutture periferiche.

Come già segnalato, a partire dal 2003 l'ENAC, in conformità a quanto previsto dalla normativa ICAO, dovrà certificare il sistema aeroportuale e gestionale.

Per quanto riguarda specificamente il sistema gestionale, quest'ultimo dovrebbe prevedere strutture, procedure e assegnazioni di responsabilità in modo da garan-

tire la sicurezza, la regolarità e l'efficienza delle operazioni aeroportuali.

L'operatore aeroportuale sarebbe effettivamente chiamato ad assicurare la massima operatività dell'aeroporto ed avrebbe, quindi, il compito di coordinare l'attività di tutti i soggetti operanti in ambito aeroportuale, per il raggiungimento degli obiettivi di tutela dei livelli di sicurezza, di efficienza, correttezza e continuità nell'operatività dell'aeroporto.

In questo quadro occorre inoltre definire un preciso regime di responsabilità anche a fronte di eventuali inadempienze, carenze e disservizi imputabili ai fornitori dei vari servizi aeroportuali. A questo riguardo dovrebbe essere introdotto l'obbligo dell'operatore aeroportuale di predisporre un manuale di aeroporto indicante compiti e responsabilità dei singoli fornitori, avente carattere di coerenza per gli stessi fornitori, secondo le indicazioni contenute nella normativa ICAO (DOC 9774), e nel rispetto della normativa relativa ai vari servizi. Il manuale costituirebbe parte integrante della certificazione dell'aerodromo, e pertanto sarebbe soggetto alla preventiva approvazione dell'ENAC.

L'operatore aeroportuale è chiamato ad assumere pienamente il ruolo del soggetto competente ad assicurare agli utenti la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra, coordinando i vari fornitori di servizi.

8.2.4 *Il regime delle concessioni aeroportuali*

Nell'ambito della pianificazione del sistema aeroportuale, il Piano aeroportuale nazionale dovrebbe identificare il sistema aeroportuale nazionale per lo svolgimento dell'attività aerea commerciale e non, definendo, nell'ambito dei singoli sistemi aeroportuali regionali, la vocazione e l'impiego degli aeroporti, cui corrisponderà una classificazione che indica i requisiti che ogni aeroporto deve soddisfare in termini di infrastrutture, impianti e servizi. Tali requisiti sarebbero definiti da ENAC.

In merito all'affidamento in concessione delle gestioni aeroportuali, appare opportuno evidenziare come la piena at-

tuazione della riforma delle gestioni aeroportuali sia subordinata all'accelerazione ed alla semplificazione delle procedure per l'assegnazione a titolo gratuito all'ENAC dei beni demaniali aeroportuali. Appare inoltre necessario, come già indicato in precedenza, procedere ad una omogeneizzazione del variegato regime concessorio attualmente esistente.

Nel nuovo assetto, le concessioni dovranno essere rilasciate dall'ENAC ai gestori aeroportuali e potranno essere rinnovate dall'ENAC, alla scadenza, al medesimo concessionario, laddove quest'ultimo abbia ottemperato puntualmente agli obblighi su di esso ricadenti.

Il gestore aeroportuale dovrebbe corrispondere un canone concessorio definito nella concessione ed aggiornato periodicamente dall'ENAC.

La concessione dovrebbe comunque essere correlata alla presentazione di un piano di investimenti che sia congruente con il contenuto del Piano aeroportuale nazionale definito dal Ministro.

In tale contesto, spetterebbe all'ENAC il compito di verificare il rispetto degli obblighi derivanti dalle concessioni rilasciate, nonché dei contratti di servizio e di programma stipulati dal Ministro. Nel caso di inottemperanza a tali obblighi, nonché in caso di mancata attuazione degli interventi previsti nel piano d'investimento, l'ENAC potrebbe irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti del concessionario, e, nei casi più gravi, potrebbe disporre la revoca della concessione stessa.

Qualora fossero individuate, anche successivamente al rilascio della concessione, esigenze di potenziamento dell'aeroporto legate ad interessi pubblici, lo Stato dovrebbe erogare contributi finanziari a copertura delle spese relative.

Ogni ulteriore iniziativa di investimento assunta dal concessionario dovrebbe essere finanziata a cura del concessionario stesso, il quale dovrebbe assumersi il rischio di impresa rispetto alla sostenibilità dell'investimento stesso.

Ricordando che l'Annesso 14 ICAO contiene i requisiti tecnici degli aeroporti in funzione delle caratteristiche degli ae-

romobili e delle tipologie delle operazioni di volo, si può configurare una situazione in cui esista una classificazione di aeroporti in funzione della tipologia di traffico, del numero di movimenti annui, del tipo di operazioni di volo (diurno, notturno, strumentale, in bassa visibilità), del tipo di aeromobili, per i quali siano fissati dei requisiti che richiedano, a seconda della categoria, determinate infrastrutture, impianti, apparati, tipi di servizi. Pertanto, nell'ambito di un sistema regionale dovrebbe esistere una diversità di traffico ripartito sui vari aeroporti, con una diversificazione mirata di investimenti a seconda delle infrastrutture richieste, senza inutili dispendi non confortati da reali esigenze di traffico di livello superiore.

Per gli aeroporti la cui vocazione è l'aviazione generale o l'attività sportiva o l'attività didattica, rimarrebbe comunque la necessità della presenza di un operatore aeroportuale che dia la garanzia del mantenimento dei requisiti previsti per la certificazione.

8.2.5 *L'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo.*

La funzione di investigazione sugli incidenti aerei e sugli inconvenienti gravi deve essere attribuita all'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, a ciò specificamente preposta, la quale è competente a determinare le cause e non le responsabilità di incidenti ed inconvenienti gravi, in armonia con le indicazioni della Direttiva 94/56/CE, che detta i principi fondamentali in materia di inchieste aeronautiche. Le risultanze delle inchieste dell'Agenzia e le eventuali raccomandazioni emanate dalla stessa dovrebbero costituire oggetto di analisi e valutazione da parte dell'ENAC, al quale spetterebbe dettare le conseguenti azioni correttive e/o le disposizioni destinate ai soggetti competenti.

8.2.6 *L'Aviazione generale e l'Aero Club d'Italia.*

Per una completa riorganizzazione del sistema dell'aviazione civile occorre ope-

rare interventi normativi riguardanti anche il sistema dell'aviazione generale, che consentano di razionalizzare e modernizzare il settore, prevedendo comunque un adeguato sistema di controlli.

Tali interventi richiedono una revisione della normativa che riguarda l'Aero Club d'Italia.

Attualmente la gestione delle attività sportive e ricreative dell'aviazione generale è affidata, in regime di monopolio, ad un ente pubblico (appunto l'Aero Club), unico esempio in Europa, il quale governa anche le attività dei mezzi da diporto o sportivo (ultraleggeri, deltaplani, parapendio, eccetera)

Da tempo sono stati previsti, in ambito parlamentare, interventi di privatizzazione dell'Ente che, oramai, non sono più procrastinabili in un'ottica di armonizzazione europea.

È da sottolineare come l'aviazione generale meriti particolare attenzione in termini di una chiara ed incisiva regolamentazione delle operazioni di volo, considerata la contemporanea presenza di velivoli dell'aviazione generale e di velivoli commerciali in aeroporti ad intenso traffico.

8.2.7 *Il servizio antincendio e i servizi ausiliari.*

L'adeguamento della normativa agli standard ICAO comporta, particolarmente per il servizio antincendio, un forte impegno sia in termini di mezzi che di personale, oneroso per il Ministero dell'Interno, competente in materia.

Poiché la disciplina dei servizi in questione costituisce parte dell'Annesso 14 ed è elemento fondamentale per il rilascio della certificazione d'aerodromo, l'attività di regolamentazione e certificazione dovrebbe far capo all'ENAC, che dovrebbe avvalersi del contributo di professionalità del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Il certificato d'aerodromo, rilasciato da ENAC, dovrebbe attestare la rispondenza del servizio ai requisiti fissati.

Dovrebbe comunque prevedersi che sia il Ministero dell'Interno ad assicurare il servizio antincendio e i servizi ausiliari

sugli aeroporti di ottava, nona e decima categoria ICAO, mentre per gli aeroporti di categoria inferiore i servizi potrebbero essere affidati in concessione o gestione diretta all'operatore aeroportuale.

In ogni caso il C.N.VV.FF dovrebbe rilasciare l'attestazione di idoneità del personale e dei mezzi.

Il corretto svolgimento del servizio antincendio e dei servizi ausiliari, anche quando svolti dal Corpo, dovrebbero ricadere sotto il coordinamento e la responsabilità dell'operatore aeroportuale.

8.2.8. *L'ENAV S.p.A.*

Considerata l'esigenza di procedere al recepimento della normativa ICAO (DOC 9774, DOC 9388, DOC 8335, DOC 9389), e tenuto conto delle indicazioni di EUROCONTROL e dell'Unione europea relativamente al progetto « cielo unico europeo » (cosiddetto « *Single Sky* »), si ritiene necessaria una revisione delle competenze dell'ENAV S.p.A., sia in relazione al ruolo di ENAC, sia in relazione all'istituzione dell'operatore aeroportuale, in modo da escludere qualsiasi possibile interpretazione soggettiva sulle sue responsabilità e attribuzioni.

Si ricorda che, nell'ambito del progetto « *Single Sky* », che dovrebbe essere realizzato entro il 31 dicembre 2004, e che dovrebbe definire un quadro comunitario per la fornitura dei servizi di navigazione aerea, si afferma la necessità di separare l'attività di regolamentazione, e di controllo sul rispetto delle regole, dall'attività puramente gestionale offerta dai fornitori di servizi. Il progetto implica inoltre che gli Stati membri riconoscano reciprocamente le rispettive autorizzazioni, e che la gestione dei servizi di navigazione aerea possa essere affidata anche ad un fornitore autorizzato da uno degli Stati dell'Unione diverso da quello nel quale si svolge il servizio. La normativa comunitaria in corso di approvazione ammette comunque che il servizio di controllo del traffico aereo possa essere esercitato in regime di monopolio in determinati spazi

aerei, nel rispetto delle indicazioni previste dalla stessa normativa.

In questo quadro, si può prospettare una revisione delle competenze di l'ENAV S.p.A. che configuri nettamente tale soggetto come un fornitore dei servizi di assistenza al volo - servizi essenziali di pubblica utilità - sia in rotta che in terminale, mentre la funzione regolamentare e certificativa dovrebbe passare ad ENAC, che provvederà a realizzare un sistema regolamentare in conformità agli Annessi ICAO e alle normative ESARRs emesse da EUROCONTROL.

Pertanto ENAV dovrà essere soggetta a certificazione da parte di ENAC, al quale competono, secondo la disciplina generale già delineata, anche poteri di vigilanza e di controllo.

Sugli aeroporti la fornitura dei servizi di competenza dovrebbe avvenire in coordinamento con l'operatore aeroportuale.

Sembra comunque più congruo che ad ENAV appartengano le attrezzature e gli apparati necessari per lo svolgimento dei servizi di assistenza al volo.

Lo svolgimento del servizio radiomisure dovrebbe essere effettuato da società certificata da ENAC e sulla base di criteri regolamentari stabiliti. Le omologazioni degli apparati ed i controlli periodici sarebbero, comunque, sotto la responsabilità di ENAC.

L'ENAV S.p.A. dovrebbe poi continuare a garantire, oltre che ATS/ATM/CNS, anche la fornitura ai piloti delle informazioni meteorologiche elaborate dal Servizio meteo nazionale, nonché ad attivare il SAR/AMI attraverso il servizio di *alerting*.

Ad ENAV competerebbe, infine, interagire con Eurocontrol per quanto attiene l'IFPS/CFMU (*Integrated flight plan processing system*).

