

dicarne il corretto svolgimento. Pertanto è stata auspicata una urgente deroga e l'attribuzione delle risorse necessarie.

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 nazionale 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 ditale 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 regola-

mento 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, emerge 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, alla 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 interessate (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 SpA, 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 SpA, 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, 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 comunque 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 aereo-

mobile 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 pervenuto 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 del-

l'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 n. 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».

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 1 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 cruciale 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 compete 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 occorre 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 dei 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, è 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 determinati 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 indicazioni 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 *in Vision*, 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 respon-

sabilità 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 stato 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 se-

gnalazioni, 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.

Per quanto riguarda la funzionalità i rappresentanti dell'Agenzia hanno sottolineato l'esigenza di adeguate risorse finanziarie, purtroppo ridimensionate dalla finanziaria 2002, avvertendo peraltro che se al personale dipendente venisse applicato il contratto ENAC le risorse assegnate non sarebbero sufficienti neanche per il pagamento delle spese del personale attualmente in carica. Pertanto hanno auspicato un aumento di risorse economiche anche per procedere all'assunzione di ispettori e la deroga al blocco delle assunzioni.

Inoltre hanno segnalato la necessità che per gli ispettori dell'Agenzia vengano previste alcune priorità nell'imbarco sugli aerei quando debbono spostarsi per incarichi di servizio.

Infine è stata ribadita la validità dell'Agenzia quale soggetto indipendente e di garanzia di terzietà come pure la efficacia della pubblicazione degli atti.

8. I lavoratori del settore.

Il comitato ha ascoltato i rappresentanti dei lavoratori del settore, le organizzazioni sindacali confederali di categoria, autonome e professionali. Una rappresentanza molto articolata che ha fornito contributi importanti e inviato successivamente note esplicative e integrative alle audizioni.

Dalla quasi totalità dei soggetti auditi è stato sottolineato che si tratta di lavoratori ad alta o altissima professionalità e dal cui operare dipende gran parte del successo del volo o, purtroppo del verificarsi di incidenti che possono produrre conseguenze gravissime.

Ciò vale in particolare per i due attori principali: pilota e controllore ma anche l'intera catena delle azioni dei vari soggetti influiscono sul risultato finale.

Per quanto riguarda i piloti italiani la valutazione fornita dai diversi soggetti auditi è stata molto positiva. Gran parte dei piloti provenivano dall'Aviazione Militare, successivamente transitati all'Aviazione Civile con un bagaglio di ore volate, di comando e di esperienze notevoli.

Il più delle volte il passaggio avveniva presso « una compagnia di bandiera » adeguatamente strutturata, il più delle volte monopolista nel proprio Paese, in grado di assicurare la formazione costante, i controlli periodici di tutti i requisiti. Un'attività che veniva svolta anche per i piloti provenienti dal settore civile.

La crescente liberalizzazione ha provocato ristrutturazioni imponenti, la crisi di alcune compagnie aeree, l'affacciarsi sul mercato competitivo di personale proveniente da paesi con scarsa esperienza nel

settore aereo, lo sviluppo di nuove compagnie, a volte puntando sul basso costo. Si tratta di fattori che possono portare ad un abbassamento della professionalità, ad una competizione sulle condizioni di lavoro, normative, retributive e regolamentari degli stessi lavoratori con indubbi riflessi sulla sicurezza. È stata sottolineata la crescita molto sostenuta dell'Aviazione Generale. Un'attività economica e sportiva di grande interesse ove le regole sono molto più attenuate rispetto all'Aviazione Civile e che in molti casi rappresentano un elemento di pericolo soprattutto negli aeroporti ad uso promiscuo come è il caso di Linate.

I rappresentanti dei controllori di volo hanno sostenuto, affiancati anche da altre organizzazioni, l'alto livello professionale e qualitativo dei controllori italiani. È stato ricordato l'esteso apprezzamento ricevuto per l'impegno e i risultati raggiunti anche nei periodi critici in conseguenza della missione in Bosnia e della guerra in Serbia quando lo spazio aereo civile è stato ampiamente ridotto per le esigenze militari o ancor più recentemente quando l'Italia ha potuto recepire e attuare, senza un solo giorno di ritardo, la nuova normativa sulla separazione degli spazi, senza inconvenienti e senza rischi per la sicurezza dei voli.

È emersa l'anomalia del fatto che la stessa ENAV SpA provveda alla certificazione dei propri dipendenti e della propria attività nonché l'esigenza di assunzione di personale, di maggior aggiornamento professionale e della possibilità di maggiori scambi in ambito Eurocontrol.

Da tutti i rappresentanti sindacali dei lavoratori dei soggetti pubblici sono state evidenziate le difficoltà derivanti dalla riduzione dei fondi destinati alle Società ed Enti pubblici o a capitale pubblico e al blocco delle assunzioni disposte nell'ultima finanziaria. Sia per rispondere alle attuali esigenze e per migliorare ulteriormente l'efficienza e l'efficacia, soprattutto per la sicurezza è urgente incrementare le risorse destinate al settore.

Le medesime rappresentanze hanno espresso un giudizio sostanzialmente po-

sitivo sulla progressiva trasformazione dell'Azienda dei servizi di assistenza al volo, fino alla societizzazione di ENAV SpA, allo scopo di assicurare tempestività, snellezza, efficienza ed efficacia.

Nel contempo hanno sostenuto che ENAV SpA non può che restare a totale controllo pubblico e che non può essere la ricerca del profitto la missione di un'Azienda che ha il compito di garantire la sicurezza del volo. È stato altresì segnalato che le stese esperienze internazionali evidenziano l'esclusione del settore da processi di liberalizzazione, il ripensamento in atto in Gran Bretagna ove tale esperienza è stata praticata e le linee del Parlamento Europeo che riaffermano tale orientamento.

Pertanto è stato comunemente ribadito che il controllo della navigazione aerea è una mansione che comporta l'esercizio dell'Autorità pubblica trattandosi di un servizio di interesse generale destinato a tutelare sia gli utenti del trasporto aereo che le popolazioni interessate dal sorvolo di aeromobili. A coloro che hanno manifestato qualche critica per rigidità della struttura è stata segnalata l'opportunità di agire mediante delegificazione delle procedure operative di ENAV SpA utilizzando, migliorandoli, il contratto di programma e il contratto di servizio.

Le audizioni hanno registrato alcune riflessioni riguardanti gli effetti dei processi di liberalizzazione verificatisi in alcuni grandi scali nazionali. È stato segnalato che nel settore del trasporto aereo, come in altri settori sensibili, la competizione non può essere realizzata sulle condizioni normative, salariali e regolamentari dei lavoratori dipendenti delle Società di gestione aeroportuale e dei servizi, proprio per gli effetti sulla sicurezza del sistema.

Anche in questi segmenti di attività occorre ricercare alta qualità del lavoro, selezione e aggiornamento del personale, per rispondere alle esigenze dei passeggeri, dei vettori e per un più elevato livello di sicurezza.

Le recenti vertenze in atto a Roma, aeroporto Leonardo Da Vinci e in altri

aeroporti a gestione totale, offrono validi elementi di riflessione per non ripetere asetticamente procedure che si rivelano insensibili ai problemi occupazionali per centinaia di lavoratori e per le loro famiglie.

È necessario — è stato sostenuto — che le clausole sociali, compatibili con gli orientamenti comunitari, siano introdotte prima dei processi di liberalizzazione.

Considerazioni finali sull'indagine.

L'indagine conoscitiva sulla sicurezza del trasporto aereo ha messo in evidenza molte criticità:

- di normativa;
- di attribuzione univoca di responsabilità;
- di coordinamento operativo delle attività;
- di comportamento dei soggetti interessati;
- di rispetto delle regole definite.

Appare dunque evidente come gli interventi di riforma del settore debbano essere profondi e toccare tutti i punti del sistema conseguendo gli stessi obiettivi che si è data la Commissione dell'Unione Europea: lo sviluppo del settore in base a criteri di massima sicurezza e di efficienza.

Per garantire che il sistema italiano dell'aviazione civile raggiunga tali risultati occorre avere come riferimenti il Programma di azione comunitario per la realizzazione del «cielo unico europeo» ed il nuovo disegno costituzionale definito dalla legge 18 ottobre 2001, n. 3.

Occorre rimuovere gli elementi di criticità individuati dall'indagine:

Lacune di normativa: Si può portare ad esempio la mancata estensione alla aviazione generale delle norme della aviazione commerciale (si noti come l'incidente all'aeroporto di Linate si sia verifi-

cato in quest'ambito), la approssimazione e la carenza nelle mappe aeroportuali, eccetera;

Lacune di coordinamento operativo delle attività: Dopo l'incidente di Linate la reazione è avvenuta per informazioni accidentali e non secondo un piano e con strumenti preordinati;

Lacune nei comportamenti: Molte le lacune, le leggerezze, le approssimazioni nei comportamenti di alcuni soggetti.

Ad esempio nella mancata verifica dei requisiti dei piloti e dell'aereo tedesco per operare in condizioni di scarsa visibilità, la mancata verifica puntuale della ripetizione delle istruzioni ricevute dal controllore di volo, eccetera.

Occorre dunque un forte richiamo alle regole e al loro rispetto, se si vuole che la sicurezza diventi un fatto garantito e non frutto di eventualità, sovente positive, ma incerte.

La sicurezza deve costituire l'elemento costante e sistematico di guida e di riferimento nel processo di definizione delle regole di funzionamento del sistema.

La sicurezza è un valore che non deve vedere in nessuna situazione il prevalere di interessi commerciali, pur evidenti, nella misura in cui questi suggeriscano scorciatoie, approssimazioni, omissioni di assistenza continua ed efficiente nelle fasi critiche a terra ed in volo.

È un aspetto, dunque, molto importante, che investe la «cultura della sicurezza» e che vede le persone al centro del sistema. Sotto questo profilo appare anche decisiva una verifica dei carichi di operazione dell'Aeroporto e della loro compatibilità con il rispetto delle regole.

Diventa imprescindibile una netta e trasparente separazione tra funzioni e responsabilità di indirizzo, di normativa, di certificazione e di controllo e funzioni e responsabilità di gestione e di fornitura di servizi.

È parimenti necessaria l'individuazione univoca delle responsabilità per ogni fase significativa dei processi interni al sistema e la riduzione della complessità del sistema di relazioni tra le diverse funzioni

coinvolte, mediante la cancellazione di sovrapposizioni di responsabilità e la riduzione al minimo della coesistenza dei medesimi processi e la definizione di procedure chiare e note a tutti i soggetti interessati.

Il criterio guida che ci pare di dover ulteriormente sottolineare è la imprescindibile responsabilità pubblica per quanto attiene il sistema delle norme, delle certificazioni e del controllo, della fornitura dei servizi che garantiscono la sicurezza sia a terra che in volo, la facoltà di intervento in condizioni di emergenza per

garantire condizioni sufficienti al mantenimento del livello di sicurezza stabilito.

In questo quadro occorrerà definire le autonomie dei singoli soggetti e le regole di ottimizzazione della efficienza e della efficacia nella prosecuzione del progetto di riforma del sistema nelle sue diverse componenti.

42. Duca, Pasetto, Di Gioia, Panattoni, Lusetti, Raffaldini, Giachetti, Tidei, Albonetti, Adduce, De Luca, Gentiloni, Mazzarello, Rognoni, Susini, Tuccillo.

ALLEGATO 3

Indagine conoscitiva sulla sicurezza del trasporto aereo.**RIFORMULAZIONE DELLA PROPOSTA PASETTO 10**

Al paragrafo 1, ventesimo capoverso, aggiungere in fine i seguenti periodi: La sicurezza, infatti, è un interesse primario la cui tutela non può essere integralmente affidata ad imprese che, per quanto sensibili all'esigenza di garantire un traffico aereo sicuro, in una logica di mercato tendono inevitabilmente al contenimento dei propri costi di esercizio. Occorre quindi ribadire che solo prevedendo un sistema di pregnanti controlli e

di adeguate sanzioni, affidato ad un'autorità nazionale di vigilanza secondo le prescrizioni della normativa internazionale ICAO doc. 9774, oltre a quella comunitaria sul Single Sky, in fase di approvazione, si può evitare che i processi di liberalizzazione in atto riducano le garanzie di sicurezza.

10. *(nuova formulazione)* Pasetto, Lu-setti, Giachetti.

