

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 *jeppesen*, 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 *jeppesen*. 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 venir meno 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 rap-

presentanti 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 dal-

l'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 pertanto, 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 essenzial-

mente 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 previsioni 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.

Dalla documentazione trasmessa al Comitato paritetico, in particolare da ENAV ed ENAC, nella quale sono riportate testualmente alcune disposizioni del contratto di concessione stipulato il 15 febbraio del 1996 tra SEA e ATA, risulta che ai sensi di tale atto (articolo 4) « il piazzale di 11.000 mq indicato come zona ovest sarà ridisegnato da SEA, operatore aeroportuale che provvederà ad apporvi la segnaletica prevista dall'attuale normativa ICAO al fine di ricavarne n. 6 piazzole per

aeromobili 3° livello... SEA provvederà altresì a tracciare la segnaletica in entrata ed in uscita, in modo tale che la circolazione preveda l'utilizzo per aerei in atterraggio del raccordo 6 - R6 e per aerei in partenza del raccordo 5 - R5. Tutti gli interventi di manutenzione, nonché quelli intesi ad assicurare l'operatività del piazzale e delle vie di raccordo, sono effettuati a carico di SEA ».

A latere delle questioni connesse con la ricostruzione delle competenze in materia di infrastrutture di volo è stato affrontato, 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 installazione 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 regola-

tore 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 pro-

blematiche 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 marzo 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.

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

È stato, infine, evidenziato come pesi negativamente il blocco delle assunzioni, a fronte dei compiti affidati all'Ente, tanto da pregiudicarne il corretto svolgimento. Pertanto, è stata auspicata un'urgente deroga e l'attribuzione delle risorse necessarie.

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 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 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 aereo-

porti 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 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 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 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 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 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 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, nel corso della stessa audizione — in relazione al problema della presenza negli aeroporti di numerosi enti tra loro non adeguatamente coordinati — il presidente Roma ha affermato come sia « chiaro che la soluzione potrebbe essere rappresentata dal sistema britannico, dove l'autorità di aviazione civile opera svolgendo un compito di polizia, ma l'intera responsabilità della gestione aeroportuale viene lasciata al gestore dello scalo », il quale può scegliere tra diverse società che svolgono il servizio « di torre », ovvero i servizi antincendio o di controllo bagagli. Sempre secondo le dichiarazioni del presidente Roma, « ciò rappresenterebbe un elemento di chiarezza, ma in Italia comporterebbe una rivoluzione forse culturale oltre che giuridica » che si può affrontare solo in termini di medio periodo.

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 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 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 del-

l'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