

CONCETTI INTERNAZIONALI sulla SICUREZZA della NAVIGAZIONE AEREA da tener presenti in qualsiasi iniziativa di RIFORMA dell'amministrazione dell'Aviazione Civile nazionale.

A cura del Com.te RENZO DENTESANO.

Il *Preambolo* alla **Convenzione di Chicago** relativa all'*Aviazione Civile Internazionale*, Convenzione della quale l'Italia è **Stato contraente**, tra l'altro contiene questa *dichiarazione di principio*:

«I sotto segnati Governi, avendo convenuto su certi principii ed accordi al fine di facilitare lo sviluppo dell'aviazione civile internazionale in modo sicuro ed ordinato e di stabilire i servizi dei trasporti aerei internazionali sulla base dell'eguaglianza delle possibilità e di un esercizio sano ed economico, hanno stabilito la presente Convenzione:-

Parte I – NAVIGAZIONE AEREA. –

Art. 12.- *Ogni Stato contraente si impegna a mantenere la propria regolamentazione al riguardo il più possibile conforme a quella di volta in volta stabilita in applicazione della presente Convenzione. Ogni Stato contraente s'impegna a perseguire tutte le persone che violino i regolamenti applicabili.*

Art. 37.- *Ogni Stato contraente s'impegna a collaborare nell'assicurare il più alto grado possibile di uniformità nei regolamenti, nei modelli, nelle procedure e nell'organizzazione, relativamente agli aeromobili, al personale, alle rotte aeree ed ai servizi ausiliari, in tutti i casi in cui tale uniformità faciliti e migliori la navigazione aerea.»*

Fino ad ora non risulta che alcuno dei Legislatori e dei Normatori coinvolti nella riforma del **sistema** dell'*Aviazione Civile nazionale* si sia ricordato di tener conto delle *obbligazioni* assunte dallo Stato italiano con l'adesione alla Convenzione di Chicago, verso la quale già siamo inadempienti a causa del mancato recepimento ufficiale nel ns. ordinamento di tutti gli Allegati tecnici a tale Convenzione.

L'Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale (acronimo inglese I.C.A.O.) in vari articoli della Convenzione ed in molti dei suoi Annessi tecnici e dei suoi Documenti applicativi delle norme contenute negli Annessi, stabilisce che **lo Stato contraente debba essere il garante della sicurezza delle operazioni dell'aviazione civile.**

Onde ottemperare a questi ineludibili principi, l'ICAO indica, in diversi documenti, oltre che i **metodi** idonei ad ottenere tali risultati irrinunciabili, anche il **tipo** di organizzazione che uno Stato dovrebbe darsi per poter garantire la **sicurezza**, l'**efficienza operativa** e perfino l'**efficienza economica** dell'amministrazione della propria aviazione civile.

Per poter far comprendere appieno la portata di quanto l'ICAO indica nei propri documenti tecnici con i quali si rivolge ai singoli Stati contraenti, una volta che le **SARPs** (*Norme uniformi e Specificazioni pratiche*) siano state adottate dall'Assemblea dell'Organizzazione, nel **Safety Oversight Manual – DOC 9734-AN/959** – al Cap. 1, punto 1.1.2, viene specificato che:

«In questo Manuale, il termine "Stato" si riferisce all'Autorità statale che normalmente ha il potere di istituire una "Autorità dell'Aviazione Civile – C.A.A." e che nomina un "Direttore Generale dell'Aviazione Civile – D.G.C.A." con il potere di

esercitare la propria autorità su tutte le attività dell'Aviazione Civile di quello Stato.» Ancora lo stesso Documento, al cap. 2, punto 2.1.3, in materia ammonisce: *«Le responsabilità del singolo Stato contraente non possono essere sottostimate, in quanto la sorveglianza sulla sicurezza è **un obbligo principale**, il cui adempimento assicura l'esercizio sicuro e regolare del trasporto aereo internazionale.»*

Safety Oversight Manual. (Doc 9734)

This Manual provides guidance on the establishment and management of a State's safety oversight system and explains the critical items for safety oversight.

Part A — *The Establishment and Management of a State's Safety Oversight System.*

1st edition, 1999. 30 pp.

English, Arabic, Chinese, French, Russian, Spanish

Order No. 9426 \$126.00

[Dal «Catalogue of ICAO Publication and Audio-visual Training Aids -2001 Edition»

Analogamente l'**Air Traffic Services Planning Manual - DOC 9426**, cap. IV, all'Appendix A, illustra uno schema organizzativo tipico dell'Amministrazione (Autorità) dell'Aviazione Civile di uno Stato contraente, schema che vede posto al vertice di tale Autorità, quale *responsabile dell'amministrazione, della policy, degli aspetti legali e di bilancio del sistema, il proprio Ministro dei Trasporti pro-tempore*. A tale Autorità politica deve essere assegnato un **Ispettorato ministeriale**, con il compito di sorveglianza sull'Autorità tecnica.

Air Traffic Services Planning Manual. (Doc 9426)

This manual consists of guidance material previously contained in Annex 11 and the PANS-RAC, and, consequently, supplements the provisions governing ATS as specified in these documents as well as in Annex 2. The manual not only contains information which can, or should, be taken into account in the formulation of development programmes within State or regions, but also material which can or should, be applied directly to the planning and operation of the ATS system.

1st edition, 1992, 45 pp.

English, French, Russian, Spanish

Order No. 9734A \$10.00

[Dal «Catalogue of ICAO Publication and Audio-visual Training Aids -2001 Edition»

Da tale *responsabile governativo (il Ministro)* deriva il *potere assegnato all'autorità tecnica, amministrativa e gestionale del sistema, affidata al Direttore Generale dell'Aviazione Civile*, dal quale dipendono in via diretta le funzioni di *Security* e di *Aviation Medicine* ed il **Vice Direttore**, al quale riferiscono i **Capi delle divisioni operative**, e cioè:

- **ATS** (Operazioni- Personale- Pianificazione- ecc.);
- **AIS** (Uffici AIS e Notam, ecc.);
- **Comunicazioni** (Navigazione- Radar- Aiuti- ecc.);
- **Aerodromi** (Servizi antincendio e ancillari- Policy- Sviluppo);
- **Pianificazione** (Sistemi- Infrastrutture, ecc.);
- **Standard del volo** (Operazioni- Aeronavigabilità- Normazione -Ispettorato- Personnel licensing- ecc.).

A queste funzioni si devono aggiungere quelle previste dalle norme europee contemplate dalle **J.A.R.s** (Joint Aviation Requirements) delle **Joint Aviation Authorities**, così come specificate nelle **JAR-OPS 1**, laddove è indicato che l'Autorità nazionale che rilascia un Certificato di Operatore Aereo si debba accertare della sua continua idoneità operativa tramite l'attività di un sistema di controllo e sorveglianza facente capo a vari responsabili designati (Post-holders) che rispondano dei sistemi di qualità aziendali all'Autorità pubblica che ne ha accettato la designazione.

Come si sarà notato, la prima delle divisioni operative nelle quali si deve articolare l'attività amministrativa e gestionale dell'Aviazione Civile nazionale è quella che deve indicare, valutare e sorvegliare lo stato di attuazione da parte del Fornitore del Servizio ATS a favore dell'Aviazione Civile e del relativo Controllo del Traffico Aereo. Così, all'*Appendix B* del già citato **DOC 9426** troviamo illustrato un diagramma tipico di un'organizzazione addetta alla **fornitura del Servizio** di Controllo del Traffico Aereo (ATS).

In questo caso l'ICAO contempla che l'Organizzazione possa dipendere direttamente dal Direttore Generale dell'Aviazione Civile per il tramite di **un Vice Direttore** incaricato della gestione **del Servizio ATC**. Tale Organizzazione, da intendersi quale fornitore del Servizio ATS per tutta l'aviazione civile nazionale ed internazionale *[che riguarda lo spazio aereo e gli aerodromi sotto la giurisdizione dello Stato cui è stato affidato il Servizio da parte dei Piani regionali dell'ICAO]*, si può articolare su diverse divisioni operative, tra le quali spicca appunto la **Divisione Operativa**, affiancata dalle Divisioni per la Pianificazione, per la valutazione tecnica delle necessità del **sistema** e da quella dedicata alla gestione del proprio personale, dal momento del reclutamento a quello dell'addestramento e dal momento della sua certificazione di idoneità iniziale e ricorrente a quello dell'impiego operativo.

Dal Vice Direttore incaricato del Servizio ATS dipendono altresì direttamente i capi dei Centri regionali di assistenza al volo e le singole unità di Torre di Controllo, di Avvicinamento e d'Area.

Naturalmente non è vietato né controindicato che l'Ente gestore della fornitura del Servizio ATC possa essere un organismo strutturalmente separato dall'Autorità dell'Aviazione Civile, purché sia funzionalmente e gerarchicamente dipendente, in qualità di fornitore, del sistema Aviazione Civile nazionale.

Altrettanto dev'essere previsto per tutti gli altri **Fornitori di Servizi del sistema Aviazione Civile nazionale**, *Fornitori che, oltre al Servizio ATS, sono quelli identificabili nei Gestori di complessi aeroportuali (Gestori totali di concessioni aeroportuali di land-side) ed Operatori aeroportuali dei Servizi di Handling e di Security, e dei Servizi ancillari di Stato quali la Polizia di Frontiera, la Dogana, la Sanità aerea ed i Servizi di soccorso ed antincendio, che possono essere statali oppure in convenzione con l'Autorità dell'Aviazione Civile, la quale estrinseca i propri obblighi di garanzia e di sorveglianza attraverso la funzione assegnata ad una Airport Authority*, che in Italia è assegnata sia dal Codice della Navigazione – Parte Aerea – che da Leggi e Decreti tuttora vigenti, al **Direttore di aeroporto** ed ai suoi **Uffici Controllo Traffico aeroportuali**.

Anche l'ICAO, che pur non contempla esplicitamente la figura di un Direttore di aeroporto come quella esistente nel Codice della Navigazione, nel suo **DOC 9774-AN/969 – Manuale per la certificazione degli aerodromi** – al cap. 1, punto 1.1.1 ricorda (tra l'altro che:

*«Il Volume I dell'Annesso 14 alla Convenzione [di Chicago – N.d.T.] contiene le Norme uniformi e le Specificazioni pratiche (SARPs) sull'argomento della progettazione e della **gestione degli aeroporti**. La responsabilità di garantire la sicurezza, la regolarità e l'efficienza delle operazioni degli aeromobili sugli aerodromi esistenti sotto la propria giurisdizione **rimane attribuita al singolo Stato**. Pertanto è essenziale che qualora la gestione degli aeroporti sia delegata ad un Gestore (Operator), **lo Stato mantenga la propria responsabilità sulla sorveglianza e garantisca che il Gestore ottemperi alle Norme uniformi ed alle Specificazioni pratiche dell'ICAO e/o ai regolamenti nazionali equivalenti.**»*

In materia giova ancora ricordare che al punto 1.2.3, lo stesso Documento rammenta a tutti che pur esistendo la tendenza, da parte di qualche Stato, di devolvere anche la gestione della sicurezza operativa sull'aeroporto al gestore aeroportuale, **la responsabilità complessiva della sicurezza aeroportuale rimane assegnata agli Stati contraenti.**

Ed in merito specifica:

«L'adeguatezza di quel tipo di gestione può esser dimostrata attraverso l'adozione di un valido sistema di gestione della sicurezza (così come definito al punto 3A.2.1). Comunque l'adozione di un sistema di gestione della sicurezza aeroportuale non può in alcun modo escludere la necessità di ottemperare a tutte le Norme uniformi ed alle Specificazioni pratiche – SARPs – contenute nel volume I dell'Annesso 14 e le equivalenti regole nazionali applicabili.»

Come a dire:- Gli obblighi di garanzia e di sorveglianza dello Stato rimangono immutati, anche qualora l'Autorità voglia assegnare al Gestore alcuni dei compiti previsti dalle SARPs dell'ICAO ad un Gestore che dimostri di volerselo assumere e che dimostri la capacità tecnica, gestionale ed economica di poterlo fare. Ma sempre sotto la sorveglianza dell'Autorità dell'Aviazione Civile, che ha il potere continuo e la responsabilità di garantire la sicurezza del traffico aereo in qualsiasi forma ed in qualsiasi momento.

Sull'argomento degli aeroporti esiste presso taluni gruppi di pensiero (per lo più ispirati da interessi lobbystici di parte) l'idea che al Gestore aeroportuale totale debba esser assegnata, oltre che la parte *land-side* di un aeroporto, anche la parte *air-side* (come finora in Italia esisteva per pochi casi di Gestione totale, cioè meno di una diecina su oltre trenta), giustificandola con il fatto che gli investimenti per le infrastrutture di volo venivano addossate al Gestore totale in cambio della loro gestione ed adeguamento non più a carico dello Stato o dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile. Orbene, mentre questo è un percorso fattibilissimo, cui nulla osta se non il mantenimento degli obblighi sulla sicurezza operativa garantita dalla gestione privata sotto la sorveglianza dell'Autorità dell'A.C., sorge il problema della responsabilità del mantenimento in efficienza di tutte le assistenze (radio, visive, ottiche e luminose) essenziali per la movimentazione al suolo e per le manovre di involo e di atterraggio degli aeromobili sugli aerodromi aperti al traffico aereo civile, alcuni dei quali, tra l'altro, sono di proprietà e di uso dell'Aeronautica Militare Italiana (A.M.I.).

Anche in base ai principi postulati dalla Comunità europea e da Eurocontrol con il progetto *open-sky* e per motivi di uniformità con il resto del mondo aeronautico che non si ferma ai confini dello Stato italiano o a quelli dell'Europa unita, è **assolutamente improponibile** l'affidamento di Torri di Controllo o di qualsiasi altra radioassistenza o aiuto alla navigazione aerea a qualsiasi Gestore aeroportuale, in quanto in tutto il mondo dell'aviazione civile la gestione del Traffico Aereo e delle sue **assistenze** essenziali è riservato all'organizzazione del Controllo

del Traffico Aereo così come stabilito dall'ICAO negli appropriati Annessi tecnici (Annesso 2 – 10 (volumi I, II, III, IV e V) – 11 – 12 – 14 e 15) per ovvie (per i tecnici) ragioni di coordinamento continuo dalla pianificazione alla conclusione del volo.

Unica eccezione a questo assetto operativo universale può essere quello dell'affidamento in co-gestione all'unità locale ATC ed al Gestore aeroportuale del controllo di rampa, ovvero il Ramp Control e cioè di un apposita unità incaricata della gestione di quell'area aeroportuale adibita alla sosta, carico e scarico degli aeromobili. Ma anche questa attività non potrà sottrarsi alla sorveglianza che dovrà essere esercitata dall'autorità dal Direttore di aeroporto e dai suoi servizi locali.

Tutto questo è destinato a rimanere immutato (anche perché l'abrogazione del Codice della Navigazione in vigore richiederebbe un percorso costituzionale ben diverso da quello ipotizzato dalla Proposta di Legge n. 2918 per abolire una norma primaria com'è quella attualmente contenuta nel Codice della Navigazione) almeno fino al 2004, allorquando la neo-costituita **EASA** –European Aviation Safety Agency – inizierà ad operare assumendo parte degli obblighi di sorveglianza sulla sicurezza della navigazione aerea attualmente assegnati ai singoli Stati.

Ma sempre tenendo ben presente che **il Regolamento U. E. n. 1592/2002 del 15 luglio 2002**, che detta *"regole comuni nel settore dell'aviazione civile"* rammenta ancora una volta **agli Stati membri "di attenersi alle Norme contenute negli Annessi alla Convenzione di Chicago"**. Norme che riteniamo di aver esplicitato abbondantemente nelle loro grandi linee nel presente documento. In merito al problema o meglio ai pretesti addotti in tema di sovrapposizione di responsabilità da parte degli Enti finora preposti alla gestione della sicurezza in ambito dell'Aviazione Civile nazionale, si può tranquillamente affermare che si tratta di un falso problema perché una eventuale sovrapposizione di poteri e di responsabilità avrebbe dovuto provocare un eccesso di sicurezza, un eventuale eccesso di burocrazia, ma non certo lassismo, ignoranza dei propri doveri e conseguente inerzia anche di fronte a segnali premonitori di disastro, come quelli abbondantemente avvenuti prima del disastro di Linate del 8 ottobre 2001.

In conclusione, **soggetti detentori di poteri pubblici non possono esser altri che enti o autorità pubbliche**, tant'è vero che ENAV, nel suo passaggio da Ente pubblico economico a Società per Azioni ha perduto tutte le precedenti capacità di *ente normatore in materia di ATS, di certificare e controllare indipendentemente il prodotto finito, compito che passa all'Autorità designata alla regolamentazione, al controllo ed alla vigilanza di tutti gli Operatori e di tutti i Fornitori di Servizi per l'Aviazione Civile.*

Però, sia ben chiaro, anche tale Autorità dell'Aviazione Civile ha dei limiti di potestà, il principale dei quali consiste nella sua incapacità giuridica di poter delegare le sue funzioni pubbliche di garanzia e di sorveglianza sulla sicurezza a favore di qualsiasi altro soggetto giuridico, men che meno se questo soggetto è privato o addirittura straniero, come accadrebbe già oggi con il Gestore dell'aeroporto di Napoli, che è britannico.

Questo, dunque, come pure altri limiti all'Autorità dell'A.C. devono essere tenuti sotto controllo da parte del soggetto responsabile dell'Amministrazione della Navigazione Aerea, che, per conto dello Stato, **è il Ministro dei Trasporti pro-tempore.**

Costui dovrà potersi avvalere, **affinché il sistema funzioni**, di una *apposita struttura*, che dev'essere identificata in **un Ispettorato** del Ministero dei Trasporti. Una tale struttura dev'essere dotata di personale competente della materia, in grado di verificare che gli obiettivi stabiliti quale *policy* da parte del Ministro,

vengano effettivamente perseguiti e conseguiti dall'Autorità incaricata della funzione di amministrare l'Aviazione Civile nazionale e tutti i suoi comparti.

Così, di tutte le Proposte di Legge presentate a seguito dell'indagine conoscitiva delle Commissioni parlamentari riunite, resta ben poco di utile, in quanto l'intera Proposta Romani non rispetta neppure le "linee guida" stabilite dalla Commissione mista. Inoltre non è affatto vero che sia stata concordata da tutti la sede redigente in Commissione.

La Proposta **Duca** è apparsa troppo presto (30 ottobre 2001) per soddisfare totalmente quanto emerso nel corso dell'Indagine Conoscitiva e risente del momento emotivo seguito alla tragedia di Linate, quindi si limita a tentare di regolamentare l'affidamento delle gestioni aeroportuali totali, senza considerare quegli aeroporti che Gestore totale non hanno, e senza fondamenti giuridici e tecnici di rilievo.

La proposta di Muratori e altre del medesimo orientamento sono solamente l'estrinsecazione delle voci di Assoaeroporti e di Assoclearence, fiancheggiate da quei dirigenti di ENAC che sperano di riuscire a deresponsabilizzarsi affibbiando ai Gestori aeroportuali quelle prerogative di controllo pubblico che non possono che spettare, invece, all'Autorità dell'A.C., così come stabilisce e ribadisce l'ICAO nei suoi Documenti tecnici.

Pertanto l'unica Proposta degna di nota e con certi spunti di validità è quella che vede primo firmatario **Pasetto**,

Comunque, per esser più precisi, anche la Proposta di Legge Pasetto, di cui confermo che sono apprezzabili molti degli articoli che la compongono, purtroppo si appanna nel titolo che le è stato attribuito e che recita "*Disposizioni per il riordino e la sicurezza del trasporto aereo*", mentre l'obiettivo corretto della proposta sarebbe dovuto essere quello del **riordino dell'amministrazione dell'aviazione civile per ottenerne l'efficienza necessaria a garantire la sicurezza della Navigazione aerea**.

Il *trasporto aereo*, come ho già avuto modo di affermare, nel caso di Linate è stato soltanto una vittima e non un protagonista da riformare e di conseguenza si trattava da parte del Legislatore di comprendere la necessità di adeguare la troppo frazionata Amministrazione dell'Aviazione Civile nazionale ai principi indicati dall'Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale.

Infine, il Progetto di cui primo firmatario è Duca, che propone l'affidamento della gestione totale ai Gestori, si autodeteriora fin dal testo della presentazione. Ma poi all'art. 1, comma 3, lascia indefiniti ed incerti molti aspetti relativi, ad esempio, alla vigilanza prevista dall'art. 11 del Decreto n. 521/1997, mentre l'art. 3, che introduce il concetto di "*sistema gestionale della sicurezza*", mutuato dalle *Circolari APT-08 e successive dell'ENAC*, risulta nel complesso impreciso e fumoso e per di più non considera affatto la necessità anche di accertamenti successivi all'affidamento iniziale.

In conclusione, per quanto concerne l'affidamento in concessione degli aeroporti civili, questa proposta risulta molto più indeterminata di qualsiasi norma esistente nel vetusto, ma sempre in vigore, **Codice della Navigazione**, con i suoi articoli **687 – 689 – 718 – 719 – 724 – 725 – 792**, nell'**Annesso 14 – Aerodromes** - e nei **DOC 9774** e **DOC 9734** dell'ICAO.

A fine di chiarezza sull'argomento, sia consentito infine, di riprodurre il punto 1.2 dell'**Annesso 14**, laddove, per fugare qualsiasi dubbio in materia, la norma ICAO stabilisce:-

«1.2.1 – L'interpretazione di alcune specificazioni presenti nell'Annesso richiedono espressamente un esercizio discrezionale, l'assunzione di decisioni o l'esecuzione di funzioni da parte dell'Autorità competente. In altre specificazioni, l'espressione

*"Autorità competente" non compare, sebbene la sua inclusione sia compresa. In entrambi i casi, comunque, **la responsabilità di qualsiasi decisione o azione si renda necessaria rimane attribuita allo Stato avente giurisdizione sull'aeroporto.***»

Tanto dovrebbe bastare a far comprendere a tutti coloro che sono competenti al **riordino del sistema dell'Aviazione Civile italiana** che qualsiasi pretesa di traslare poteri attribuiti dalle norme internazionali allo Stato contraente **non possono e non potranno mai ed in alcun modo essere traslati a favore di un soggetto privato, detentore per lo più di interessi di parte anche se legalmente legittimi.**

Quanto sopra è offerto all'attenzione dei Legislatori nella speranza di riuscire effettivamente a migliorare la sicurezza della Navigazione aerea nel nostro Paese e con essa di salvaguardare le vite umane che si affidano al trasporto aereo.

Comandante Renzo Dentesano