

La controriforma

Editoriale di Francesco Giaculli al n.218 della rivista "Volare" (febbraio 2002)

Cerchiamo di ragionare con calma, tra amici e, per non morire di rabbia, pensiamo di vivere nel migliore dei Paesi possibili, come dicono i nostri governanti. Perché se diamo retta a quello che leggiamo e sentiamo tutti i giorni, non c'è proprio da stare allegri.

Ora come ora, cioè quando scrivo queste note, l'aria che respiriamo è avvelenata; gli esperti consigliano di respirare poco e con il naso, di tenere in casa vecchi e bambini, di non usare l'automobile e di eliminare il riscaldamento. Qui a Milano non pioveva da mesi e vedere dall'alto, come a noi capita, la pianura padana coperta da un denso strato di foschia variamente colorata, fa una gran brutta impressione.

Dovremo cominciare a pensare che il nostro modo di vivere va drasticamente rivisto. Ma noi viviamo nel migliore dei Paesi possibili, e per adesso pensiamo alla salute.

L'aria inquinata è certo il guaio più grosso, ma abbiamo anche altri piccoli problemi che incidono negativamente sulla nostra vita di tutti i giorni. Ne accenno solo alcuni, a mo' di esempio: la sanità, la scuola, la magistratura, la burocrazia, lo sport, la difesa, l'ambiente, i trasporti. E per rientrare nel nostro settore, l'aviazione in ogni suo aspetto. Non funziona l'ENAV, l'ENAC; le industrie aeronautiche sono al minimo storico, gli aeroporti sono luoghi dove si arriva e riparte, tra uno sciopero e l'altro, a proprio rischio e pericolo. Le compagnie aeree sono nei guai, tanto che sono a rischio migliaia di posti di lavoro.

E siccome il cielo, per via delle polveri sottili, non si vede più, di aviazione non si occupa più nessuno, anche se alcune decine di migliaia di italiani vivono di questa attività. Pochi in confronto ai tedeschi, ai francesi, agli inglesi, ma sempre abbastanza da preoccupare chi gestisce, o dovrebbe gestire, un settore che, come si dice nelle conferenze e nei dibattiti, ha "ricadute" importanti per l'economia di un Paese.

Chi da noi oggi si occupa d'aviazione sono i magistrati. Se una luce di pista non si accende o se un VOR non funziona, se un pezzo di ricambio non è originale o viene contraffatto, è il magistrato che manda avvisi di garanzia. Tanto varrebbe affidare a loro la gestione ordinaria del settore. E non solo.

Ora la parola d'ordine è "riformare", come se una riforma, la riforma in sé, fosse la soluzione di ogni problema. Ricordate il Gattopardo? "Bisogna far vedere che tutto cambia perché tutto rimanga uguale», diceva il Principe di Salina.

La riforma di Civilavia, trasformata in ENAC, è cosa recente, avvenuta dopo anni e anni di discussioni. Con l'ENAC non è cambiato nulla se non qualche stanza di funzionario; insomma sono rimasti gli stessi problemi della vecchia Civilavia, le stesse lentezze, la stessa indifferenza per l'utenza, insomma la stessa mentalità di antica burocrazia. Anche gli stessi dissensi e dissapori tra gli alti dirigenti, quasi tutti nominati con compiacenze politiche o sindacali.

Ora si parla di un Super-ENAC, cioè di un ente che accorperà, sotto un'unica direzione, RAI, ENAC, ENAV, più o meno come la CAA inglese.

Ispirarsi alla CAA potrebbe essere una buona idea, ma il problema è che a gestire la CAA ci sono gli inglesi; a gestire l'ENAC, o il Super-ENAC ci saranno gli italiani. Insomma, in Inghilterra si immatricula un aeroplano in due giorni, mentre da noi ci vogliono due mesi. Si certifica una Società in un mese, mentre qui... Non soltanto per cattiva personale volontà dei funzionari, ma perché le nostre leggi, una

montagna di regole spesso contraddittorie (Codice Civile, Codice della Navigazione, DM, DPR, DL, DDL, disposizioni varie, circolari) non lasciano spazio di decisione. Senza contare che per tendenza e per natura pochi funzionari si assumono responsabilità legate al ruolo. "Per quello che mi danno mi assumo fin troppe responsabilità", mi diceva giorni fa un dirigente dell'Amministrazione. Nessuno nasce imparato, ma nessuno si rende conto del danno economico che un'amministrazione può arrecare all'economia di un Paese. Nessuno nasce imparato, ma nessuno si adegua ai cambiamenti richiesti da una società in continuo divenire.

Io sono vecchio e ormai ho perso le speranze e le illusioni; forse è questo che mi fa vedere l'inutilità di provvedimenti presi nella fretta delle circostanze. Insomma, io penso che senza un radicale cambiamento di mentalità, un cambiamento di costume di chi opera in quel contesto, ancora una volta avremo fatto un buco nell'acqua. Fino alla prossima riforma.

La vecchiaia è una gran bella stagione della vita; ti permette di vedere le cose con freddezza e distacco. L'unico guaio è che dura poco. Peccato.

Del resto dura poco anche la giovinezza.

Francesco Giaculli

Al Direttore di "VOLARE" **Dott. Francesco GIACULLI**

Egregio Direttore, dopo aver letto il Suo editoriale "La controriforma" sul n. 218 di "VOLARE", editoriale ispirato ad un atteggiamento un po' da "scettico blu", mi sono sentito invadere anch'io dalla tentazione di lasciar perdere le battaglie che con amici combatto sul nostro sito airmanshiponline.com ... perché tanto ... non c'è nulla da fare contro la politica e la burocrazia imperante.

E forse la constatazione contenuta nel Suo editoriale, in merito al fatto che *«Chi da noi oggi si occupa d'aviazione sono i magistrati...tanto varrebbe affidare a loro la gestione ordinaria del settore...e non solo»*, rispecchia più fedelmente d'una fotografia la verità che con *«la riforma di Civilavia, trasformata in ENAC...con l'ENAC non è cambiato nulla ...»*

Invece, a smentirci entrambi, rilasciando la sua ennesima intervista, questa volta al "Corriere della sera" del 12 febbraio, il Presidente dell'ENAC, ha affermato: *«Quello che proprio non mi va giù è che si faccia di tutta tua l'erba un fascio. L'ENAC non è l'ENAV. Nessuno dei vertici qui è indagato o ha ricevuto avvisi di garanzia.»* Ed all'appunto dell'intervistatrice: *«E il Direttore di Linate?»* rispondeva imperturbabile: *«Sì, ma si tratta di un atto dovuto.»*

Intanto, che quello nei confronti di quel Direttore d'Aeroporto possa essere l'unico atto dovuto in merito alla tragedia di Linate è ancora tutto da vedere!

Poi, se non erro, il disposto contenuto nel D. Lgs. n. 250/97, all'art. 2 – Funzioni – attribuisce all'ENAC quanto segue:

- *comma b) «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»*
- *comma c) «attività di coordinamento con l'Ente Nazionale di Assistenza al Volo e ... omissis ..., nell'ambito delle rispettive competenze per le attività di assistenza al volo.»*

- comma g) «regolamentazione, esame e valutazione dei piani regolatori aeroportuali, dei programmi d'intervento e dei piani d'investimento aeroportuali, nonché ... omissis.»

Quindi non credo proprio che la Magistratura competente (oltre alla Corte dei Conti che ha già avviato un'inchiesta aprendo una "vertenza") non vorrà vedere come i Dirigenti centrali e periferici dell'ENAC abbiano esercitato, nel caso di Linate i loro «compiti di garanzia, di indirizzo e di programmazione» e la dovuta «attività di coordinamento per le attività di assistenza al volo», tenuto conto del fatto che il vigente **Codice della Navigazione**, all'**art.725** prescrive: «La disciplina e il coordinamento dei servizi radio elettrici e degli altri servizi sussidiari, nonché dei servizi di controllo, è esercitata dal direttore di aeroporto nell'ambito della propria circoscrizione. Il direttore di aeroporto esercita altresì la vigilanza sui servizi predetti.»

Da parte mia, per quel che mi riguarda, superato il momento di sconforto dovuto alle Sue peraltro sagge parole, soprattutto per rispetto delle vittime del luttuoso evento dello scorso 8 ottobre, continuerò ad adoperarmi anche in questo caso, come ebbi modo di fare per il **disastro di Verona** del 13 dicembre 1995, affinché la Magistratura si occupi anche di questo aspetto del sinistro di Linate, derivato dalle troppe negligenze che vengono progressivamente alla luce, proprio per mancanza della dovuta *vigilanza*.

Perciò, caro Direttore, anche se senza più speranze ed illusioni, non smetta di lottare per la *sicurezza del volo* e per coloro che sono deceduti, soltanto perché *il sistema Aviazione Civile italiana*, che avrebbe dovuto provvedere, non è un "sistema" come quello indicato dall'ICAO, ma è solo una realtà alla quale siamo assuefatti "obtorto collo" da quando l'Aviazione Civile s'è resa indipendente dall'Aeronautica Militare e dove i pochi tecnici veri rimasti sulla breccia sono sopraffatti da pseudo-professionisti e da pseudo-managers.

Cordialmente

F.to: Renzo Dentesano

Roma, 14/2/2002.

Ulteriori riflessioni

A quanto indirizzato al Direttore della rivista aeronautica "Volare", contenuto per ragioni di spazio, per i nostri Lettori v'è qualche altra considerazione da aggiungere. Nel 1800, quando l'aviazione ancora non esisteva, ma i fratelli Montgolfier già avevano dato l'avvio all'era dei *"più leggeri dell'aria"*, il Poeta Giacomo Leopardi (1798-1837) scriveva:

*Chissà che l'aeronautica
non debba un giorno
sommamente influire
sullo stato degli uomini?
E da che cosa ella deriva?
Dal caso.*

Si noti che il Poeta ha scritto *«dal caso»* e non dal "casino".

Nomine clientelari e scriteriate di dirigenti e pseudo-tecnici, hanno favorito e mantenuto in essere una schiera di soggetti che, senza arte né parte, hanno finito per occupare posti normativi e tecnici di alta responsabilità.

Soggetti caratterizzati da assenza di senso del dovere nei confronti della funzione che sono stati chiamati a svolgere, interessati al proprio orticello o a quelli di chi li ha sponsorizzati.

A questi "peccati originali" s'aggiunge la loro innata ignoranza dei problemi ai quali sarebbero preposti e la "pigra" obbedienza alle lobbies che li hanno innalzati al rango di "Authority", [senza autorevolezza di sorta] e allora si capirà perché lo scempio compiuto nei confronti dell'Aviazione Civile italiana (intesa come industria aeronautica, come trasporto aereo e perfino come prestazione di servizi essenziali) non ha limiti ed ha distrutto tutto quello che era stato faticosamente ricostruito nell'immediato dopoguerra.

A questo già fosco quadro si deve ultimamente aggiungere e tenere in debito conto quanto candidamente dichiarato da personaggi investiti dal Ministro delle Infrastrutture del compito di indicare le linee d'una ennesima riforma (pur necessaria) dell'Aviazione Civile nazionale.

Ebbene, proprio il Presidente della Commissione incaricata dal Ministro, al momento della sua investitura (fortunatamente temporanea) non ha saputo far di meglio che dichiarare *«di vantare il massimo possibile di incompetenza nel settore del quale deve suggerire nuovi modelli di governo»* (vedi AIR PRESS n. 46/2001, pag. 1887). Ed in effetti è stato sincero! Perché tra lui e gli altri componenti la Commissione non hanno saputo far di meglio che citare l'esempio del NATS istituito in Gran Bretagna, istituzione che ha già dimostrato tutti i suoi limiti e sulla quale si stanno già effettuando dei congrui ripensamenti, mentre hanno completamente ignorato il modello suggerito dall'ICAO all'appendice A) e B) del Doc 9426 –Air Traffic Services Planning Manual- Part IV – Section 1 – Chapter 1, oppure l'esempio collaudato e funzionante rappresentato dalla F.A.A. degli U.S.A.

Da ultimo, sia consentito di dissentire profondamente dalle esternazioni del Presidente dell'ENAC davanti ai Parlamentari che indagano sulla *sicurezza del volo* (?) in Italia, pubblicate sul n. 6/2002 di AIR Press (pag. 224).

La proposta del dott. Roma di assegnare maggiori competenze e responsabilità ai Gestori aeroportuali totali dovrebbe comportare, a suo dire:

- l'affidamento a costoro di *poteri* come quello di polizia e di sorveglianza affidati dal Codice della Navigazione alla figura del Direttore di aeroporto,
- *il governo del sistema aeroportuale* (che dovrebbe essere compito esclusivo del Gestore),
- l'affidamento al Gestore aeroportuale della decisione di installare (o togliere) aiuti alla navigazione aerea quali sono anche i radioaiuti aeroportuali ed i radar (di qualunque tipo), [senza peraltro avere le conoscenze di cosa ciò comporti per l'intero contesto operativo],
- l'affidamento a detti Gestori delle Torri di controllo e dei Servizi ATC preposti all'avvicinamento.

Ma tutto ciò è giuridicamente assolutamente fuori discussione, fino a quando *gli esistenti obblighi*, assunti dallo Stato italiano con l'adesione alla Convenzione di Chicago sull'Aviazione Civile Internazionale non vengano abrogati con un atto legislativo. E ciò non avverrà certo per le strane idee espresse dal Presidente dell'ENAC, in sintonia con il suo Direttore Generale, fonte di tali idee, purtroppo riversate anche sul Presidente della Commissione di studio per la riforma dell'Aviazione Civile!

(rd)

Roma, 15/2/2002

...ed in ultima analisi

Dalle ultime note che apprendiamo da Air Press e da altre fonti risulta che il Parlamento non ha certo intenzione di evitare l'applicazione delle norme ICAO.

Ma la mancanza di una visione chiara di come attuare tale intenzione appare evidente dalle dichiarazioni di questo o quel soggetto quando vengono interpellati sui possibili modi e sui prevedibili tempi per realizzare l'adeguamento all'ICAO, mentre, per l'effetto sull'opinione pubblica del disastro di Linate:

«...la Commissione Trasporti della Camera ha preso una decisione a suo modo rivoluzionaria. L'emendamento di cui si tratta (sono due, in realtà, ma il testo è identico), firmato da Giulio La Starza di AN e Giorgio Pasetto della Margherita, stabilisce che gli Annessi ICAO, tutti e 18, devono essere recepiti nell'ordinamento italiano non con una legge ma in virtù di un semplice atto amministrativo. Ciò, reca l'atto parlamentare, "anche mediante l'emanazione di regolamenti tecnici dell'ente nazionale per l'aviazione civile".»

Lo riferisce Oscar Da Riz nell'editoriale del n.8 di Air Press 2002, mentre il nostro pessimismo va ben oltre la perplessità che il Direttore di Air Press dimostra più avanti dicendo che:

«Insomma, quello che a prima vista può apparire come uno snellimento di pratiche e come una messa a livello dell'Italia rispetto al resto dei paesi aeronauticamente evoluti, rischia di diventare un altro oggetto del desiderio. Del "vorrei ma non posso", tipico dei nostri azzecagarbugli. Che già lucidano i codici preparandosi a piazzare obiezioni e ricorsi in tutte le sedi che riterranno necessarie. **Ed un'altra obiezione, spicciola e banale, è stata presentata: quanti di coloro che oggi si riempiono la bocca con parole come "recepimento degli Annessi ICAO" conoscono veramente il problema? Quanti hanno letto il "dizionario" internazionale nella sua lingua originale, cioè l'inglese? Quanti, soprattutto, hanno capito cosa c'è scritto?** E di qual peso sono gli adempimenti che i **dettati dell'ICAO** comportano per le singole realtà nazionali? Al momento non siamo in grado di dare risposte a queste domande.»

Il carattere in grassetto l'abbiamo aggiunto per evidenziare la parte che più ci fa sorridere, ma non di gioia.

Bel colpo, Oscar, è come se tu avessi detto che "il re è nudo", mettendo finalmente "il dito sulla piaga"! **Ci sarà qualcuno in grado di leggere lo "spartito" ICAO?**

E' vero, molti parlano di recepimento di Annessi senza idee ed esperienza di base e "non si dirigono sinfonie senza conoscere il solfeggio".

Intanto hai centrato il problema nel parlare di "dettati dell'ICAO", una estensione di norme che obbliga gli Stati contraenti ben oltre i 18 Annessi, qualsiasi sia il loro ordinamento giuridico. Obblighi che credo non si possano eludere dal momento che hanno per scopo la salvaguardia della incolumità delle persone e della integrità dei beni, "safety, for short".

Tanto è vero che il **dott. Giovanni Battista Petti**, magistrato dal 1965 e **consigliere di Cassazione** presso la **Suprema Corte** in Roma, indica chiaramente nel libro **La strategia del margine** <http://www.airmanshiponline.com/11-02-02/01-La%20Strategia%20del%20Margine.htm>

al Capitolo 14 - *Rilevanza penale e civile del sistema di prevenzione* - quanto segue:

«L'esercizio della attività di trasporto aereo è per sua natura, esercizio di attività pericolosa (art. 2050 C.C.) sicché il responsabile del danno è tenuto al risarcimento se non prova di avere adottato **tutte le misure idonee ad evitarlo.**»

Ed il fatto che tali misure siano scritte in inglese non esime certo i soggetti responsabili della prevenzione (secondo i dettati ICAO e non secondo artificiose circolari o norme interne), dalla "liability" in caso di accident.

a.c.p.

...dopo le argomentazioni i fatti

Al fine di far visualizzare a colpo d'occhio una delle tante inadempienze dell'amministrazione dell'aviazione civile nazionale è utile osservare una interessante costruzione grafica.

Essa è la trasposizione dei dati relativi allo **Status of Notification of Compliance or Differences** di alcuni degli **Stati Contraenti della Convenzione di Chicago** su un diagramma che ne consenta il reciproco confronto.

Lo **Status of Notification** è rilevabile da un elenco che fa parte dell'**Annual Report of the Council**. I dati utilizzati sono del **1998**, ultimo **Report** completo di cui disponiamo, che ha corredato i lavori della **Sessione Ordinaria dell'Assemblea dell'ICAO del 2001**.

Per ogni singolo Stato viene indicato in corrispondenza di ogni Annesso ICAO l'ultimo anno in cui è stata notificata la condizione di conformità o le eventuali differenze.

Se la notifica di **compliance** o di **difference** corrisponde all'ultima edizione dell'Annesso, ciò viene indicato rispettivamente con un segno **+** o con un segno **x**.

Ecco, ad esempio, come si presenta lo Status of Notification della Gran Bretagna (United Kingdom):

1	2	3	4	5	6-1	6-2	6-3	7	8	9	10-1	10-2	10-3	10-4	10-5
97	x	+	x	x	x	x	x	x	x	x	x	+	+	x	x

11	12	13	14-1	14-2	15	16-1	16-2	17	18
x	+	x	96	+	+	x	93	x	+

Da questi dati si rileva che nel 1998, anno di stesura del Report of the Council, la **Civil Aviation Authority** inglese aveva correttamente comunicato lo stato di **compliance** agli Annessi 3,10-2,10-3, 12, 14-2, 15 e 18.

Le ultime notifiche risalivano al 97 per l'Annesso 1, al 96 per l'Annesso 14-1 e al 93 per l'Annesso 16-2.

La CAA aveva correttamente notificato le differenze esistenti riguardo ai rimanenti Annessi, aggiornate all'anno 98.

L'esistenza di differenze non ha un connotato negativo perché alcuni Stati contraenti possono in alcuni casi applicare criteri di normazione più stringenti che si rivelano essere garanzia di margini di sicurezza maggiori.

Pertanto il connotato negativo non è costituito dalle differenze quanto dal non far conoscere ufficialmente agli altri Stati contraenti se esistono differenze.

Infatti in ogni documento ICAO viene ricordato che:

«Knowledge of any difference between the national regulations or practices of a State and those established by an **International Standard is essential to the safety** or regularity of international air navigation.

In the event of non-compliance with an International Standard, a State has, in fact, an obligation, under Article 38 of the Convention, to notify the Council of any differences.

Knowledge of differences from **Recommended Practices** may also be **important for the safety** of air navigation and, although the Convention do not impose any obligation with regard thereto, the Council has invited Contracting States to notify such differences in addition to those relating to International Standards.»

Abbiamo quindi considerato le attività di notifica degli Stati Contraenti (delle loro amministrazioni dell'aviazione civile) dal 1988 al 1998, in modo che risultasse una «ordinata» di diversa altezza in funzione dell'anno di ultima notifica, oppure l'«ordinata» completa se corrispondente al 1998.

Le ascisse sono gli Annessi in ordine progressivo da un lato e gli Stati dall'altro lato. In caso di notifica precedente al 1988, sul floor del diagramma compare un quadratino mentre in caso di assenza di notifica non compare alcunché.

Pertanto è stato ovvio riportare l'Afghanistan, che tra l'altro è il primo in ordine alfabetico, a causa del comprensibile "status".

Per il resto il diagramma è autoesplicativo e vale la pena di considerare lo Status della Germania che ha puntualmente notificato ogni conformità ed ogni differenza.

E' opportuno rilevare che la notifica non è certo una semplice comunicazione all'ICAO ma comporta un certo impegno da parte dell'amministrazione dello Stato, impegno a cui vanno destinate persone capaci e mezzi idonei, tanto più quanto sono rilevanti le differenze.

Gli Annessi ICAO

- **Annex 1 - Personnel Licensing**
- **Annex 2 - Rules of the Air**
- **Annex 3 - Meteorological Service for International Air Navigation**
- **Annex 4 - Aeronautical Charts**
- **Annex 5 - Units of Measurement to be Used in Air and Ground Operations**
- **Annex 6 - Operation of Aircraft**
 - Part 1 - International Commercial Air transport - Aeroplanes
 - Part 2 - International General Aviation - Aeroplanes
 - Part 3 - International Operations - Helicopters
- **Annex 7 - Aircraft Nationality and Registration Marks**
- **Annex 8 - Airworthiness of Aircraft**
- **Annex 9 - Facilitation**
- **Annex 10 - Aeronautical Telecommunications**
 - Volume 1 - Radio Navigation Aids
 - Volume 2 - Communication Procedures
 - Volume 3 - Digital Data Communication
 - Volume 4 - Surveillance Radar and Collision Avoidance Systems
 - Volume 5 - Aeronautical Radio Frequency Spectrum Utilization
- **Annex 11 - Air Traffic Control Service, Flight Information Service, Alerting Service**
- **Annex 12 - Search and Rescue**
- **Annex 13 - Aircraft Accident and Incident Investigation**
- **Annex 14 - Aerodromes**
 - Volume 1 - Airdrome Design and Operations
 - Volume 2 - Heliports
- **Annex 15 - Aeronautical Information Services**
- **Annex 16 - Environmental Protection**
 - Volume 1 - Aircraft Noise
 - Volume 2 - Aircraft Engine Emissions
- **Annex 17 - Security, Safeguarding International Civil Aviation against Acts Unlawful Interference**
- **Annex 18 - The Safe Transport of Dangerous Goods by Air**

