

COMMENTO ALLA RELAZIONE RIGGIO

(a cura del Com.te Renzo Dentesano)

La notizia

In data 17 gennaio è stata fatta circolare una prima bozza della relazione redatta dalla **Commissione di studio per la riforma dell'Aviazione Civile italiana** per il **Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti**, che ha ritenuto necessario nominarla sotto la spinta degli eventi accaduti in campo aeronautico nell'ultima parte dell'anno scorso. E' da supporre che non si tratti della stesura definitiva, dovendosi tale parere confrontare ancora con parti sindacali ed istituzionali, ma intanto vale comunque la pena di fare qualche considerazione, in attesa di poterne fare un commento analitico definitivo.

Nel comunicare tale anteprima, la Commissione ha tenuto a sottolineare che *«resta confermata l'impostazione di fondo sul modello delle esperienze europee [sicuramente limitate al discorso delle gestioni aeroportuali privatizzate!] e delle raccomandazioni [ma non si dice quali!] che giungono dagli organismi internazionali»*, tra i quali (guarda caso!), non esiste nulla che derivi dall'ICAO!

A tal proposito non sembrerebbe del tutto peregrino fare riferimento almeno per le linee d'impostazione di base, anche a quanto indica l'ICAO nell'ATS Planning Manual, che peraltro citeremo successivamente.

Premessa

Se agli inizi del XXI° secolo la classe politica italiana, e quel ch'è peggio, i sommi reggitori dell'Aviazione Civile italiana (che purtroppo non è un *“sistema” come quello indicato dall'ICAO*) tentano ancora di presentare la proposta della Commissione di studio istituita dal Prof. Lunardi per risolvere il problema (ormai cronico) della mancanza di uniformità di quello che dovrebbe essere (e non lo è mai stato neppure per gli effetti della Legge n.141 del 30/1/1963) *il sistema monolitico* che indirizza e governa l'essenza dell'Aviazione Civile nazionale, allora vuol dire che **siamo ancora lontani dall'aver identificato il nocciolo del problema sul tappeto!**

La citata **Legge n.141/1963** era la prima che nel dopoguerra scavava una nuova situazione di dicotomia (poi lamentata nei successivi 48 anni) tra il novello **Ispettorato Generale dell'Aviazione Civile -I.G.A.C.** - istituito presso il Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile e il sistema di Controllo del Traffico Aereo, che invece rimaneva all'**I.T.A.V., Ispettorato del Ministero della Difesa - A.M.I.**

Infatti s'era già partiti con il piede sbagliato trent'anni prima, quando, con l'Aviazione Civile allora retta dal Ministero per l'Aeronautica, si praticò la prima dicotomia interna all'organismo con l'istituzione del **Registro Aeronautico Italiano** quale istituto autonomo sotto la sorveglianza del Ministero dell'Aeronautica (R.D. n.° 1912 del 24/11/1938). La frattura fu poi reiterata nel dopoguerra con il Decreto del Capo Provvisorio dello Stato del 20 agosto 1947 che stabiliva il nuovo Statuto del Registro.

Al momento della ripresa post-bellica, quando il 6 aprile 1946 la Commissione alleata di controllo sulle clausole armistiziali dovette concedere l'autorizzazione all'Italia ad avere una propria aviazione civile, già esisteva l'I.C.A.O. e così lo Stato italiano rese esecutiva nell'ordinamento interno la Convenzione di Chicago (del 1944) sull'Aviazione Civile Internazionale con il **D.Lgs. n.° 616 del 6 marzo 1948**, a sua volta ratificato con **Legge n.° 561 del 17 aprile 1956** per quanto riguardava appunto l'adesione a tale trattato internazionale. Il recepimento dei principi contenuti negli Allegati tecnici (Annessi) a tale Convenzione è avvenuto con l'**art. 1 della Legge 213/1983** e con il **DPR n.° 461/1985**. Tuttavia, malgrado il recepimento formale, la pratica adozione di parte degli Annessi è ancor'oggi disattesa in quanto s'attende l'emanazione degli appositi decreti ministeriali d'attuazione. Tant'è vero che al momento dell'ultima riforma dell'Aviazione Civile nazionale, avvenuta con l'istituzione dell'ENAC con il **D. Lgs. n.° 250 del 25 luglio 1997**, il Governo fu costretto ad includervi l'art. 13, il quale, oltre a prevedere l'istituzione d'una **Commissione di studio per le modifiche al Codice della Navigazione - Parte Aerea** - (da effettuarsi entro sei mesi dall'insediamento di tale Commissione), contemplava che la stessa provvedesse anche al recepimento della *normativa tecnica dell'ICAO (Annessi)*.

Allora (1997) sembrava che si fosse finalmente compreso a livello governativo che il principale problema da risolvere per dare una parvenza di osservanza degli obblighi nei confronti dell'ICAO e di efficienza all'Amministrazione dell'Aviazione Civile italiana (che si andava ogni giorno di più a confrontare con la realtà degli altri Paesi dell'Europa comunitaria) fosse quello, nell'ordine, di darsi:

1. Un ordinamento giuridico-aeronautico interno ben specifico, ammodernato ed in sintonia con il progresso dell'Aviazione Civile Internazionale e quindi di dover innanzitutto adeguare in tempi brevi (6 mesi!) la propria *"legislazione aeronautica primaria"* (cioè il Codice della Navigazione) nel modo illustrato al Capitolo 3, paragrafo 3.2 – "Primary Aviation Legislation" – del Safety Oversight Manual – dell'ICAO e sulla base di quanto disposto da diversi articoli della Convenzione di Chicago, in particolare dagli articoli 12 e 37;
2. Una *"normativa operativa specifica"* ed uniforme rispetto alle norme ICAO, contenute nella Convenzione di Chicago e che contenga quanto meno gli *Standards (norme uniformi)* dei suoi Annessi tecnici, così come delineata al Capitolo 3, paragrafo 3.3 – "Specific Operating Regulations" – (stesso documento) – dell'ICAO per l'aviazione civile di tutti gli Stati contraenti;
3. Una *"struttura dell'Amministrazione dell'Aviazione civile"* e conseguenti funzioni di continua sorveglianza sulla sicurezza di tutti gli operatori certificati relativamente alla completa *gestione e normazione* di tutti i settori componenti l'aviazione civile d'uno Stato contraente, così come indicato al Capitolo 3, paragrafo 3.4 del predetto documento ed al Capitolo 2 – "State Regulatory System" – paragrafi 2.1, 2.2 e 2.3 del Doc 8335-AN/879 dell'ICAO, come dettato dagli articoli 12, 37 e 38 della Convenzione di Chicago.

Di questa struttura unica e monolitica indicata dall'ICAO devono ovviamente far parte gli aeroporti, per la gestione dei quali si può anche ricorrere (ma non è obbligatorio) in sede nazionale all'affidamento al modello di impresa aeroportuale indicato dall'**art. 1 della Legge di conversione n.°351 del 3/8/95 del Decreto Legge 25/95**.

Ma sia ben chiaro, che se da un lato lo Stato può delegare ad imprese ritenute idonee la gestione totale delle operazioni aeroportuali (handling incluso) e la cura e l'ammodernamento delle infrastrutture, dei mezzi e degli equipaggiamenti aeroportuali (fino al primo livello di security aeroportuale), altro è che lo Stato possa delegare le responsabilità che su di esso incombono in merito alle proprie funzioni di sorveglianza continua dei livelli di sicurezza operativa ad esso spettanti proprio in virtù dell'adesione alla Convenzione di Chicago. Infatti i livelli di sicurezza sull'aeroporto dovranno continuare ad essere mantenuti sotto la responsabile sorveglianza dello Stato relativamente agli Standards contenuti negli Annessi dell'ICAO.

Anche in tema di fornitura dei servizi ATS, se lo Stato, per qualsivoglia ragione, decida di affidarla ad un semplice *fornitore di servizio*, **questi dovrà comunque sottostare al potere d'indirizzo di detto Stato e di sorveglianza dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile**, come appunto intende l'ICAO.

Ove la fornitura venga affidata ad una società privatizzata – come da qualche esperimento condotto in Europa o come realizzato in Italia nei riguardi dell'ENAV – anche in questo caso al *provider* compete la mera fornitura del Servizio ATS, mentre le funzioni strategiche e d'indirizzo rimangono ben salde nell'ambito del Ministro dei Trasporti che le esercita a mezzo d'un apposito e competente organismo.

La sorveglianza sulla fornitura del Servizio ATS, avviene poi ad opera del suddetto organismo ministeriale nonché del Direttore dell'Aviazione Civile. In sintesi, uno Stato può gestire direttamente i Servizi ATS o affidarli ad una Agenzia responsabile, ma mantenendo anche in questo secondo caso, la responsabilità primaria di produrre **la normativa e di esercitare la dovuta sorveglianza sul mantenimento della sicurezza**.

Può accadere, in casi particolari, che uno Stato possa delegare la responsabilità della fornitura dei servizi sul proprio territorio; ciò può avvenire solo nei riguardi di un altro Stato e non di un gestore aeroportuale (vedi Annesso 11 – Capitolo 2).

In Italia i Servizi ATS sono stati affidati in toto all'ENAV ed il Ministro esercita solo poteri di vigilanza, mentre i rapporti con ENAC riguardano il solo coordinamento delle attività venendo quindi a mancare la funzione d'indirizzo e sorveglianza.

La politica del settore andrebbe comunque fatta dal Ministro, mentre la sorveglianza sulla condotta ed efficienza del servizio e soprattutto sul mantenimento degli standard di sicurezza potrebbe competere ad una consistente, competente, autorevole ed efficiente Amministrazione dell'Aviazione Civile.

Infatti lo schema indicato dall'ICAO è quello che compare nella Parte quarta del Manuale Air Traffic Services Planning – all'Appendix "A" – che illustra l'organigramma tipico di un'Amministrazione dell'Aviazione Civile vista dall'ICAO. In tale organigramma si può vedere come dal Ministro dei Trasporti di uno Stato contraente debba direttamente dipendere il Direttore dell'Aviazione Civile, dal quale a sua volta, direttamente oppure attraverso un Vice-Direttore, dipendono i dipartimenti tecnico-operativi:

- ⇒ degli aeroporti (AGA);
- ⇒ delle comunicazioni (COM);
- ⇒ dei Servizi ATS;
- ⇒ del Servizio d'informazioni aeronautiche (AIS),
- ⇒ della pianificazione; e
- ⇒ degli Standards di volo.

Alle dirette dipendenze del Direttore si trovano ancora il Servizio di medicina aeronautica ed il Dipartimento dedicato alla "Security", come pure i servizi di ricerca e soccorso e della meteorologia.

Parimenti, il menzionato Documento, come Appendix "B" presenta l'organigramma tipico di un sistema ATS d'uno Stato contraente, secondo le indicazioni che seguono.-

Dal Direttore dell'Aviazione Civile e per mezzo di un apposito Vice-Direttore appositamente nominato per la gestione del Servizio ATS dipendono:

- a) gli enti centrali, quali:
 - la sezione operativa;
 - la sezione del personale;
 - la sezione per la valutazione tecnica;
 - la sezione per la pianificazione;
 - il centro addestramento;
- b) gli enti operativi, quali:
 - FIC/ACC;
 - avvicinamenti;
 - torri (con le sottospecie funzionali: ground, delivery, departure, ecc.).

Per quanto attiene invece la responsabilità dell'efficienza dei servizi di gestione aeroportuale, qualora lo Stato non intenda gestirli in proprio, essa rimane comunque responsabilità dello Stato, come chiaramente stabilito sia dall'art. 15 della Convenzione di Chicago di cui l'Italia è firmataria anche se poco osservante, sia dal paragrafo 1.2 – Applicabilità – del Capitolo 1 dell'Annesso 14 – Aerodromes.

Infine, quando si parla di **responsabilità dello Stato** è chiaro che s'intende quella attribuita dalla **Legislazione di quello Stato all'apposita Amministrazione governativa titolata della gestione di tutto il complesso delle componenti che costituiscono l'Aviazione Civile di quello Stato** (personale, aeroporti, aeromobili, vettori, spazio aereo, radiomisure, accordi regionali ed internazionali, soccorso e salvataggio, ecc., ecc.).

Questione pregiudiziale

Prima d'iniziare a commentare le proposte contenute nella relazione della Commissione Riggio è però indispensabile definire una volta per tutte alcuni dei principali termini usati troppo disinvoltamente a tutti i livelli, con particolare riguardo al termine "sicurezza", troppo spesso ed impropriamente abusato.

Il primo termine è proprio la parola italiana “sicurezza”, la quale, ahimè, non consente una adeguata e corrispondente capacità d'espressione specifica propria dei termini inglesi *safety* e *security*. Nel gergo corrente e soprattutto in quello disinformato dei mass-media e dei politici nostrani la parola sicurezza viene continuamente usata per significare contemporaneamente *tutto* e *niente* oppure, molto spesso, per coprire il vuoto d'idee di chi la usa come paravento.

Dunque, per fare chiarezza, la parola *sicurezza* in aviazione civile può assumere due significati ben distinti che in lingua inglese possiedono i termini “*safety*”, cioè in italiano “*norme e procedure operative per prevenire il pericolo*” ossia “*sicurezza operativa*”, ed il termine “*security*”, cioè “*misure di ordine pubblico*” e quindi per la “*prevenzione di atti illeciti*”.

Il secondo è il termine “*regolazione*”, (da ritenere adoperato erroneamente nella relazione), parola usata in luogo del termine “*normazione*”. In ambito di cose aeronautiche il termine “*regolazione*” è riservato a ben altro (ad es.: regolazione degli altimetri ai diversi valori pressorii ed eventualmente ad altri strumenti), ma non ad identificare quanto emanato dall'Autorità competente sotto forma di “*norme*” intese quali forme di disposizioni cogenti, ovvero di Standards da applicare.

Altro termine sul quale bisogna intendersi è la parola inglese “*Authority*” troppo spesso usata ed abusata in Italia nel suo significato di Autorità quando nel contesto aeronautico vuole indicare semplicemente *un organismo responsabile di qualcosa* e come tale la parola italiana corretta risulta essere la parola “*Agenzia*” e cioè un ente responsabile di fornire un servizio sulla base delle specifiche emanate dall'Autorità dello Stato (Ministro, Direttore dell'Aviazione Civile ed in Italia perfino Direttore di Circonscrizione Aeroportuale – D.C.A. – per quanto prevede la sua funzione in ambito aeroportuale, non ultima delle quali la prerogativa di poter emanare “*Ordinanze*”).

In inglese le Airport Authorities sono Società di capitali per amministrare imprese pubbliche o municipali, istituite allo scopo di gestire qualcosa in grado di produrre un reddito utile. Quindi una Airport Authority intesa all'inglese significa semplicemente una organizzazione o Agenzia che ha avuto in gestione un aeroporto per concessione dello Stato, del Municipio o della Città sotto le norme e le direttive del Direttore dell'aviazione civile. Mentre tutto ciò potrebbe avvenire anche in Italia per concessione del Ministero che rappresenta lo Stato, bisogna assolutamente aggiungere il fatto che alle norme e direttive del Ministro e del Direttore dell'aviazione civile si devono aggiungere i poteri d'ordinanza e di sorveglianza del Direttore d'aeroporto, così come sanciti dai corrispondenti articoli del Codice della Navigazione in vigore, che nessuno, neppure la Commissione Riggio, è autorizzata a disconoscere, almeno fino a quando tale è, e tale resta, il disposto del Codice della navigazione in materia. E non si ritiene che tali poteri possano essere toccati proprio in presenza dell'istituzione di società di gestione totale, proprio per prevenire l'effettuazione di quegli abusi molto facilmente realizzabili in un clima di posizione dominante, come il passato italiano in materia abbondantemente dimostra.

Infine nella relazione Riggio viene proposta l'istituzione di due figure, una interna alla società di gestione ed un'altra al Ministero dei Trasporti, rispettivamente:

- **Sistema gestionale di sicurezza.** Ma la Società di gestione potrebbe agire al di fuori dei canoni di prudenza e di sicurezza generica o anche specifica da osservare in tutte le azioni umane? Tutta la struttura d'una Società di gestione aeroportuale totale deve comunque operare nel rispetto di tutte le norme nazionali ed internazionali in vigore, che non sono poi altro che quelle istituite a salvaguardia della sicurezza.
- **Ispettorato per la sicurezza.** In proposito sarebbe più appropriato parlare di un *Ispettorato Generale* che sorvegli l'applicazione delle direttive date dal Ministro all'Amministrazione dell'Aviazione Civile.

Alla luce di quanto si è fin qui tentato di chiarire, in modo da intendersi almeno per il futuro, passiamo ad esaminare i contenuti della Relazione per il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che ha avuto la brillante idea di affidare, a chi si proclamava preventivamente non-esperto della materia, la guida d'una Commissione, dei componenti della quale non sono note

particolari specializzazioni o conoscenze in una materia così ben sviluppata a livello internazionale qual è l'aviazione civile.

La Relazione

Fin dall'antifona, si può evincere che la Commissione, tutta preoccupata dal grave compito dell'acquisizione di documenti relativi (testuale) «*al trasporto aereo*» (forse sarebbe più corretto parlare di Aviazione Civile), ha trascurato di consultare proprio quei documenti dell'ICAO che potevano costituire un punto di riferimento chiave per affrontare e risolvere i problemi che finalmente il Governo italiano ritiene di dover individuare per poter dare una moderna amministrazione all'Aviazione Civile italiana, problemi che sono stati perfino aggravati dalle riforme attuate nel settore verso la fine del XX° secolo.

Il documento si articola in parti titolate che cercheremo di rispettare nella loro sequenza durante la nostra analisi.

Modalità d'intervento

A parte il genere d'intervento normativo che s'intende mettere in atto una volta delineato un piano organico nelle sue varie articolazioni (istituzionali, organizzative, tecniche, operative, ecc.) e che risulta di ovvia competenza degli esperti, c'è da rilevare che, con riferimento a quanto elaborato dalla IX Commissione della Camera dei Deputati con il testo congiunto A.C. 1431 citato nella relazione, questo riguarda aspetti relativi alle sole gestioni aeroportuali, ma non la riforma dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile.

Ma sarebbe ancor più opportuno ricordare come, in base al disposto dell'art. 13 (mai abrogato) del D. Lgs. N.° 250/1997, una apposita Commissione di esperti ha lavorato alla riforma del Codice della Navigazione (e ne dovrebbe scaturire anche un Regolamento di applicazione), ma non sembra al momento esistere traccia dei risultati. Tali risultati dei lavori, con riguardo anche al recepimento degli Annessi ICAO, avrebbero dovuto costituire le giuste premesse per indirizzare le riforme in armonia anche alle indicazioni dell'ICAO.

Tutto ciò proprio per fissare, si spera una volta per tutte, limiti e competenze per gli operatori del settore ed evitare così incoerenze nelle interpretazioni di disposizioni di legge, confusione normativa, arretratezza organizzativa, deroghe sospette da norme, ecc., come lungamente sofferto e denunciato negli anni e più recentemente ribadito in occasione dello sciopero ENAC del 3 dicembre scorso.

Dev'essere tuttavia ben chiaro a colui che sarà responsabile dell'attuazione della riforma dell'A.C. nazionale, che s'impone come indispensabile e perfino urgente, che tale riforma riguardi innanzitutto le **competenze dello Stato italiano in dipendenza degli obblighi assunti con l'adesione alla Convenzione di Chicago** e quindi senta finalmente il dovere di attribuirle in modo razionale nell'ambito dell'Amministrazione dell'A.C. nelle sue articolazioni centrali e periferiche (sugli aeroporti) e con i compiti di sorveglianza da esercitare nei confronti dei fornitori dei servizi sia in ambito aeroportuale che in quello dello spazio aereo nazionale.

Esperienze straniere

Con riferimento alle esperienze condotte in altri Paesi, c'è da rilevare che le informazioni disponibili indicano che l'evoluzione registrata in seno al NATS circa le prospettive di privatizzazione in un Paese quale l'Inghilterra, da sempre all'avanguardia nel Controllo del Traffico Aereo (però in un contesto giuridico diverso da quello vigente in Italia), non sembra ultimamente riscuotere né risultati né soddisfazione da parte degli utenti, pur essendo rimasto imprescindibile in quel Paese il concetto di *potestà di sorveglianza sulla sicurezza* quale prerogativa dello Stato, esercitato attraverso l'Amministrazione dell'Aviazione Civile (C.A.A.).

Infatti merita dire che la C.A.A., attraverso l'efficienza del suo apparato centrale e periferico, è in grado di fare agevolmente quello che invece in Italia l'ENAC non è stata finora capace neppure a livello operativo centrale, figuriamoci poi a livello periferico, dove ancora attualmente (tranquillamente riconosciuti dal Direttore Generale) esistono episodi d'impossibilità di copertura di tutte le posizioni di garanzia spettanti ai nuclei periferici dell'Ente. Basti citarne uno per tutti: la DCA di Bologna annovera sotto la giurisdizione di quel Direttore d'aeroporto ben

12 aeroporti (alcuni dei quali perfino sprovvisti di U.C.T. aeroportuale!) su gran parte dei quali, nonostante la perizia del titolare di D.C.A. le società di gestione, e gli utenti privati soprattutto, possono fare ciò che vogliono! E questo stato di cose si protrae anche dopo che la sentenza della Corte d'Appello del Tribunale di Venezia in merito al disastro aereo di Verona del 15 dicembre 1995 ha emesso quella condanna che, oltre a chiamare l'Amministrazione dei Trasporti al pagamento del risarcimento in favore delle vittime e dei loro eredi, avrebbe dovuto richiamare per lo meno l'attenzione dei supremi dirigenti del Ministero dei Trasporti e dell'ENAC ad emanare ben altre disposizioni cautelative inerenti la sorveglianza delle operazioni sugli aeroporti civili che non quelle partorite dal C.d.A. dell'ENAC stessa, e fatte improvvidamente proprie dal D.G. dell'Ente, così esponendo ancora una volta i propri dipendenti periferici alle naturali conseguenze civili e penali.

Le scelte della riforma

Con riferimento a quanto proposto nella relazione in merito all'orientamento della Commissione verso una semplificazione del quadro che prevede la concentrazione dei *poteri regolamentari e di controllo* in capo all'ENAC, sorgono spontanee le seguenti considerazioni critiche:

- ben venga quanto indicato in materia di poteri regolamentari, una volta per tutte fissati e definiti nella loro pertinenza, cioè l'identificazione di una vera *Regulatory Authority*,
- dubbi sussistono invece circa i poteri di controllo che s'intende assegnare alla stessa ENAC, ravvedendosi in tale azione, appunto quella *di controllo* esercitata su sé stessa, una doppia veste di *controllore e controllato*, mentre tale funzione andrebbe invece assegnata ben altrimenti, ad esempio, ad un *Ispettorato del Ministero dei Trasporti per l'Aviazione Civile*.

In effetti non sembra intravedersi con sufficiente chiarezza un qualche riferimento alle prerogative di quell'*Ispettorato di sorveglianza* nei riguardi dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile che così ben opera, ad esempio, presso il Department of Transportation (D.o.T) degli U.S.A. nei confronti della F.A.A.

Vedi: [Una tragedia americana](http://www.airmanshiponline.com/11-02-02/05)

<http://www.airmanshiponline.com/11-02-02/05>

[LA%20TRAGEDIA%20DELLA%20VALUJET%201.htm](http://www.airmanshiponline.com/11-02-02/05)

Prerogative ministeriali di sorveglianza che in qualche modo (insufficiente) già esistevano presso il Dipartimento e che non sono mai state correttamente esercitate (altro che in maniera polemica), vuoi per mancanza di chiarezza legislativa, vuoi per carenza di organizzazione e di risorse adeguate in termini di quantità e professionalità

Dunque, un "*Ispettorato di sorveglianza*" (e non di sicurezza!) dovrebbe consentire al Ministero di esercitare le sue **prerogative d'indirizzo e di sorveglianza** nei confronti della conduzione dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile, la quale a sua volta dovrebbe avere il potere di sorveglianza sulla **qualità tecnica e sul livello di efficienza** del Servizio ATS prestato dall'ENAV, Ente quest'ultimo che sarebbe privato di qualsiasi altra autonomia che non sia quella della gestione del servizio secondo le norme ICAO in materia (vedasi Annessi 10, 11 e 15, Doc 4444 e Manuali tecnici della serie ATM e AIS).

ENAV – Società di gestione aeroportuale

Va rigettata in blocco qualsiasi idea di poter assegnare a qualsiasi Gestore aeroportuale (totale o non ch'esso sia) una qualsiasi delle funzioni o delle competenze in campo ATS o ancillari dei Servizi ATS, viste le motivazioni sapute addurre proprio dalla Commissione proponente.

Unica eccezione ammissibile in materia potrebbe essere soltanto quella della cogestione (da concordare opportunamente con ENAV) di un "Ramp Auxiliary Service" aeroportuale che possa collaborare con l'ATC – Ground Unit alla delicata fase di movimentazione del traffico sulla *Apron Area* (Area di parcheggio) e soltanto fino al limite fisico di tale area (cioè prima dell'imbocco delle vie di rullaggio e di raccordo).

La gestione del traffico aereo (ATM) dalla fase pre-volo fino alla movimentazione sui piazzali aeroportuali dopo l'atterraggio, sviluppata secondo i criteri di assistenza senza soluzione di continuità contempla e rende necessaria una elevatissima integrazione dei servizi riguardanti il controllo del traffico aereo, perché un tale tipo di integrazione è finalizzata a ridurre tutte quelle onerose e rischiose procedure di coordinamento tra soggetti operativi, che così pesantemente vanno ad incidere su ogni volo, dal momento della pianificazione con la presentazione del piano di volo al momento di incominciare il volo con la richiesta di "start-up" e con il relativo rilascio di "slot". Ma certo, a chi non sia del mestiere, capire tutte queste fasi risulta impresa pressoché impossibile. Ed infatti ciò si vede chiaramente dagli esiti delle soluzioni avanzate.

Vanno sicuramente respinti tutti gli altri attacchi alla diligenza condotti dalle potenti lobby dei gestori aeroportuali nei confronti delle ingerenze sul controllo del traffico aereo sia al suolo che nella ATZ aeroportuale, come pure quelli che vorrebbero l'eliminazione della figura giuridica e dei poteri giurisdizionali del Direttore d'aeroporto per potersene appropriare e servire a proprio piacimento.

Semmai serva qualcosa di nuovo sotto l'aspetto della figura opportunamente prevista dal Codice della Navigazione, questo qualcosa riguarda una opportuna riqualificazione dei Direttori d'aeroporto e dei loro sottoposti, gli Addetti operativi agli U.C.T. onde renderli tutti veramente idonei ed aggiornati ai loro compiti e mansioni e rendendoli ben consci delle loro responsabilità nei confronti della sorveglianza sul livello di sicurezza operativa e funzionale esistente sull'aeroporto nel quale hanno giurisdizione a norma del Codice.

Quindi, in materia, neanche parlarne che il Gestore aeroportuale possa avere qualsiasi giurisdizione sul lato "Air Side" dell'aeroporto, sul quale potrà agire (com'è sempre stato in base alla legge) **soltanto sotto la sorveglianza del Direttore d'aeroporto**. Così anche tutte le funzioni e gli interventi di manutenzione e ammodernamento delle strutture del lato "Air Side" dovranno essere proposte a ed autorizzate dalla competente DCA, la quale curerà altresì la sorveglianza dei lavori provvedendo tempestivamente all'informazione diramata con NOTAMS originati dal Direttore d'aeroporto e per lui emessi dall'Amministrazione dell'Aviazione Civile, comprese tutte le variazioni rispetto alla perfetta efficienza o di miglioramento dello stato delle infrastrutture aeronautiche e degli aiuti alla navigazione.

Quando poi la Relazione va a trattare di un ipotetico "sistema gestionale di sicurezza" (che comunque non potrebbe appartenere alla Soc. di gestione, ma dovrebbe far capo al Direttore d'aeroporto), si deve far rilevare che a **garantire l'esistenza di condizioni operative di sicurezza è senz'altro compito del Gestore**, ma la **sorveglianza che tali condizioni sussistano effettivamente è compito del Direttore d'aeroporto e della sua organizzazione periferica**, che dovrà esser migliorata attraverso gli opportuni e necessari interventi da parte dell'Amministrazione centrale la quale si potrà avvalere delle proprie strutture ispettive e di controllo onde garantire una elevata preparazione professionale degli Addetti alla sorveglianza dello stato di sicurezza aeroportuale, sia dal punto di riferimento della "safety" che della "security".

Naturalmente il livello del Servizio di "Soccorso e salvataggio" sia aeroportuale che marittimo (in caso di aeroporti costieri) dovrà essere fornito dal Gestore aeroportuale ma sarà sempre sottoposto alla vigilanza del Direttore d'aeroporto, mentre sarà auspicabile che il Servizio Meteorologico nell'area aeroportuale sia gestito, assieme agli altri servizi ATS dall'Enav, che dev'essere appunto il **fornitore completo dell'assistenza al volo**.

Conclusioni

Già alla luce di tutto quanto sopra detto non v'è chi non possa vedere come nella Relazione della Commissione Riggio in linea di massima non vi sia altro che aria fritta o parole vuote di peso e di significato tecnico-organizzativo. Se proprio vogliamo essere buoni possiamo riconoscergli di aver avuto il solo pregio di riuscir a constatare che tutti i mali dell'ENAV constano nel fatto di averne voluto fare un Ente pubblico economico con il compito di produrre utile (S.p.A.), com'è stato fatto. In tal caso infatti la sua funzione doveva essere immediatamente ridotta ad Agenzia fornitrice di servizi e senza più capacità di normazione o addirittura di detenere il potere di fare contratti ed accordi perfino a livello internazionale, **in**

quanto la ricerca del reddito non è buona consigliera né per la prevenzione di difetti causati dal sistema né per la gestione stessa del sistema in regime di sicurezza. In questo caso neppure un controllo di qualità (mai esercitato al di fuori della carta) sarebbe stato in grado di controllare che il prodotto fosse esente dai pericoli di "attuare scorciatoie di gestione" onde dimostrare di saper produrre reddito ad ogni costo.

In materia basti vedere quello che sta succedendo con i tagli di bilancio decisi dal Governo. Infatti con le logiche proposte dalla Relazione della Commissione si finisce con l'arrivare ai risultati che riportiamo: Dichiarazione dell'ENAV comparsa a pag. 5 del N.° 1-2 di Air Press: *«Se non vi saranno modifiche al testo della finanziaria (che ha eliminato la sovvenzione a riequilibrio per l'ENAV), l'ente si vedrà costretto a rivedere le modalità di erogazione del servizio con l'eventuale chiusura degli aeroporti comunque non produttivi.»*

E questo è ancora niente! Figuriamoci dove e come finirebbero gli stanziamenti per il miglioramento, la sorveglianza e la protezione del sistema qualora questi aeroporti "improduttivi" (per mancanza di sovvenzioni) dovessero esser mantenuti aperti per ragioni sociali, contrariamente a quanto giudicato attualmente conveniente e produttivo unilateralmente dall'ENAV, ed ancor peggio per il futuro, qualora un Gestore aeroportuale, investito di tale compito dalla riforma proposta dalla Commissione Riggio, dovesse poter decidere di mantenere o meno un servizio ritenuto "improduttivo".

A rafforzare queste legittime perplessità ci soccorre anche l'importante parere espresso dalla **Sezione di controllo degli enti della Corte dei Conti** con la sua recentissima **determinazione n.° 73/2001 del 18 dicembre 2001** ed inviata per considerazione al Parlamento, con la quale si prendono in esame gli aspetti di gestione economico-finanziaria dell'ENAV riferiti agli anni 1998-2000 e comprendente alcune proiezioni, come quella molto sintomatica, relativa all'incidente di Linate del 8 ottobre 2001.

In merito, scrive la Corte: *«L'incidente di Linate, oltre a far raccomandare che sulle varie problematiche relative alla sicurezza venga sensibilizzata l'attenzione degli organi di governo in direzione di un più completo coordinamento tra i vari soggetti operanti nel settore, offre motivo di seria riserva sulla positività di una politica gestionale che persegua il miglior risultato economico, ma limiti, nello stesso tempo, l'impiego di fondi necessari all'adozione di tutti gli strumenti tecnologici che garantiscono la massima sicurezza del traffico aereo, in quanto interesse pubblico.»* E la determinazione prosegue: *«Infatti l'ente non può non improntare la propria azione alla utilizzazione di ogni capacità di spesa, sulla base di una programmazione articolata, che, pur attenta al contenimento, a favore degli utenti, delle tariffe sul piano internazionale, non trascuri gli investimenti riguardanti direttamente il controllo della circolazione aerea e la sicurezza delle operazioni di volo. Gli amministratori dell'ente hanno invece ritenuto di evidenziare la consistenza dei residui di amministrazione per un totale di 1.200 miliardi a proposito delle finalità di autofinanziamento (!) in correlazione con l'acquisibilità di entrate non pertinenti all'espletamento dei servizi istituzionali.*

Una gestione rivolta prevalentemente ai profitti compromette l'esigenza di privilegiare l'impiego equilibrato delle migliori tecnologie strutturali ai fini del costante perfezionamento di tutto il sistema di sicurezza, per eliminare al massimo i fattori di rischio.

E tanto, perfettamente applicabile anche alle gestioni aeroportuali totali, dovrebbe bastare quale lezione di buon senso a coloro che vedono nelle privatizzazioni scriteriate e senza controllo dello Stato la panacea della disorganizzazione imperante particolarmente nel settore dell'Aviazione Civile nazionale, nella quale *l'assenza di un disegno di un "sistema" organico* produce i danni e causa ancora le ambascie organizzative che stanno sotto gli occhi di tutti gli italiani.

La Relazione della Commissione Riggio ha ripetutamente portato l'esempio di quanto realizzato in Gran Bretagna e che abbiamo già avuto modo di ritenere molto discutibile, tanto da far sorgere negli stessi Britannici serie intenzioni di ripensamento in merito alla bontà della soluzione. Notizie più recenti ci fanno sapere che il "modello britannico" è in discussione per la grave crisi in cui sta versando il NATS, il quale non solo sembra vacillare economicamente, ma addirittura sembra che stia per affrontare una procedura di fallimento dal punto di vista economico, ma quel ch'è peggio, evidenzia grosse falle sul fronte della sicurezza! Sembrerebbe

invece che altre soluzioni adottate da altri Paesi europei siano molto più confortanti, ma serve tempo per esaminarle nel dettaglio dell'impostazione, ma soprattutto dei risultati.

Si può solo concludere che la soluzione dei problemi della struttura da dare all'Amministrazione dell'A.C. italiana non può e non deve essere affidata a degli improvvisatori digiuni di qualsiasi conoscenza delle norme internazionali e delle vere problematiche presenti nell'Aviazione Civile nazionale e che sono già state vissute, affrontate e consolidate a livello internazionale, come l'ICAO ci indica.

Così si può solo sperare che il Presidente del Consiglio, così pronto a farsi carico anche del fardello della politica estera italiana, decida di intervenire in materia e di nominare un ristretto consesso di soli tecnici della materia "organizzazione unitaria dell'Aviazione Civile", incaricandoli della presentazione in tempi brevissimi (tre mesi al massimo) di una proposta di riforma tecnica dell'Amministrazione dell'Aviazione Civile nazionale per indirizzarla ad essere *un sistema* come quello indicato dall'ICAO.

7 febbraio 2002

Il ritardo di tempo che intercorre tra la diffusione al pubblico delle notizie, il nostro commento e la nostra uscita online, è evidenziato dalle date, ed è il minimo fisiologico che possiamo realizzare a causa della ricerca minuziosa dei documenti e dei riferimenti necessari per una critica oggettiva [per non parlare del lavoro di redazione vero e proprio].

Pur volendo essere tempestivi nel proporre i nostri argomenti siamo consapevoli che quello che affermiamo potrebbe trovare un quadro mutato e non essere più applicabile.

D'altra parte, se nessuno è tenuto ad attendere il nostro parere, non possiamo esimerci dal dovere morale di comunicare i nostri dissensi e le nostre perplessità, dovere che ci deriva dalla consapevolezza, dalla conoscenza e dalla esperienza.

Se il quadro fosse mutato nel senso da noi auspicato saremmo lieti di ritirare tutte le espressioni polemiche contenute nell'articolo invitando il lettore a considerarlo come una illustrazione storico-giuridica.

Se, viceversa, l'accostamento alla riorganizzazione del comparto aviazione dovesse perdurare ignorando la filosofia e le norme ICAO, questi nostri commenti manterrebbero completa validità.

(gli autori del sito)