

## **Esame della Circolare ENAC APT-08 B (serie Aeroporti) del 29/1/2002.**

A cura del Com.te Renzo Dentesano.

In data 29/1/2002 il D.G. dell'ENAC ritorna alla ribalta con una nuova circolare denominata **APT-08 B**, con oggetto *"Procedure operative per l'applicazione degli Artt. 801 e 802 del Codice della Navigazione, nonché prime linee guida per la riorganizzazione delle funzioni degli Uffici di controllo del traffico aereo"*, laddove forse intendeva Uffici di controllo del traffico aeroportuale.

Allo scopo di commentare anche questa nuova circolare interna come abbiamo fatto con la precedente, è utile partire da alcuni passi del commento fatto in merito in data 10/9/2001.

[Esame della circolare ENAC APT-08A \(serie Aeroporti\)](http://www.airmanshiponline.com/18sep2001/13-ZAPT.htm)

<http://www.airmanshiponline.com/18sep2001/13-ZAPT.htm>

In tale occasione scrivevamo:

«La Circolare ENAC **APT-08A** della serie "Aeroporti", emanata in data 7 maggio 2001 a firma del D.G. dell'Ente, riesce a connotarsi fin dalle prime frasi contenute nel capitolo "Introduzione e direttive guida generali" per la sua impostazione condizionata prevalentemente da fattori estranei ad una sana amministrazione pubblica che abbia veramente a cuore la sicurezza dell'aviazione civile e ben poco interessata a migliorare i contenuti (già di per sé carenti e poco legali) della precedente Circolare **APT-08** sulla stessa materia.

Materia che dovrebbe consistere nel dare una impostazione organica di carattere preventivo all'espletamento delle funzioni previste dal Codice della Navigazione per la figura del Direttore di Aeroporto, come modificata nel Codice stesso con l'attribuzione successiva della funzione anche di Direttore di Circonscrizione Aeroportuale e per quelle dei di lui coadiutori, così come previste dal **Mansionario** mai abrogato per gli Addetti agli Uffici Controllo Traffico aeroportuale - U.C.T. - (**Decreto del Ministro dei Trasporti del 16 giugno 1982**) ed in base alle disposizioni contenute nel DPR n.° 1219/1984 (parimenti mai abrogato).»

Orbene con tale premessa pensavamo di poter indurre il D.G. in questione a rivedere le proprie posizioni e disposizioni, in quanto aggiungevamo nel nostro commento il seguente concetto, nella speranza di indurlo a meditare:

«A nostro avviso qualsiasi controllo da parte dell'Autorità tutoria, che sia di carattere preventivo ed utile ad evitare anche un solo incidente o disastro è non solo "indispensabile", ma non è affatto detto che debba procurare "ritardi ingiustificati" allo svolgimento delle operazioni aeronautiche, particolarmente tenendo conto delle capacità informatiche raggiunte oggidi nel campo dell'aviazione commerciale mondiale.

Perciò, se l'Amministrazione dell'aviazione civile italiana non ritiene d'essere in grado di svolgere abitualmente questi tipi di controllo preventivi, **perché** pretende poi di svolgerli a posteriori, a partenza degli aeromobili avvenuta, a soli fini burocratici, quando in definitiva il tempo necessario ai controlli in questione rimane lo stesso, posto che sia effettuato con mezzi informatici? Oppure la previsione adombrata di affidare al gestore aeroportuale la raccolta dei dati ai fini burocratici e dei documenti necessari ad autorizzare la partenza significa soltanto il tentativo di scaricare le responsabilità, dall'ICAO addossate allo Stato, passandole dall'autorità locale dell'aviazione civile a quelle affidate sul groppone del gestore aeroportuale, secondo le nuove mode di scaricabarile ideate dall'ENAC?

Ma va ricordato ai dirigenti dell'ENAC che le responsabilità di ordine penale ed amministrativo non si scaricano soltanto emanando una Circolare interna all'Amministrazione di gestione dell'aviazione civile nazionale, salvo che non si provveda a mettere a posto convenientemente una situazione codicistica esistente

e mai abrogata che non prevede neppure la figura del gestore aeroportuale diversa dal Direttore d'aeroporto.»

Orbene, prendiamo buona nota che quanto detto allora non è servito a far riconsiderare l'argomento al D.G. dell'ENAC, il quale, anzi, insiste.

Dunque, in data 29 gennaio la nuova circolare è stata sottoposta al C.d.A. dell'ENAC e trasmessa ai fini dell'attuazione (?) - così si legge - al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Nella nuova "Introduzione e direttive guida generali" il D.G. esordisce dichiarando che: *«A seguito di alcuni approfondimenti intervenuti dopo un primo periodo di applicazione sperimentale, si è provveduto ad apportare alcune modifiche alla Circolare APT 08 A del 7/5/2001.... omissis. Dette modifiche tengono peraltro conto della recente pronuncia della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali [!] in ordine all'interpretazione dell'art. 24, comma 2 della regolamentazione provvisoria del settore del trasporto aereo [!]. In particolare ove si afferma che le funzioni di autorizzazione sono da intendersi attribuite al direttore di aeroporto.»*

Pertanto, a parere del Direttore Generale ENAC, quando il Direttore di aeroporto dorme o si trovi in trasferta su un altro aeroporto della sua Circonscrizione, oppure sia malato o in licenza durante uno sciopero della sua categoria e quindi non presente sull'aeroporto e nonostante la presenza dei suoi Addetti all'U.C.T. ed in alcuni casi perfino dei Vice-direttori, cioè rappresentanti della stessa Amministrazione locale che vanno bene in tutti gli altri giorni dell'anno, allora gli **artt. 801** ed **802** (e perfino **806**, aggiungiamo noi!), non possono trovare applicazione; ovvero *le posizioni di garanzia* rappresentate dal Direttore di aeroporto nei confronti degli atti delle Società di navigazione aerea non possono più essere garantite dai suoi rappresentanti abituali, cioè gli Addetti agli U.C.T.

Ma allora ogni qual volta il Direttore di aeroporto non è presente in aeroporto lo stesso dovrebbe venir chiuso con preventiva "Ordinanza" emessa da Direttore stesso! Cosa che però non avviene, almeno finora!

La pretesa poi che le attribuzioni del Direttore di aeroporto di cui agli **artt. 801, 802** ed **806** *«non possano che inserirsi senza sostituzioni o duplicazioni, nel più vasto ambito dei controlli e delle ispezioni già effettuati [?] da personale tecnico ed ispettivo sulla base della normativa tecnico-operativa di matrice anche internazionale ...omissis»* lascia ben comprendere come il Direttore Generale non abbia ancora capito il significato delle ispezioni documentali eseguibili in qualsiasi momento da parte di personale tecnico ed ispettivo dell'Amministrazione circa gli aspetti di navigabilità ed operativi e la funzione di quei precisi *controlli di garanzia sulla sicurezza della navigazione* attribuiti dal **Codice della Navigazione** [con gli **artt. 801, 802, 806, 824, 825** ed **892**] all'oculato intervento di controllo specifico in applicazione delle disposizioni internazionali dell'ICAO, in quanto lo Stato italiano ha aderito a codesta Organizzazione internazionale.

E ciò non significa affatto che il Direttore di aeroporto debba fare quotidianamente, di persona, tutto quello che le attribuzioni contenute nei citati articoli del Codice prevedono, ma appunto perciò è dotato, forse "poco e male", dall'Amministrazione centrale degli uomini e mezzi per adempiere alle sue funzioni. Quel "poco e male" non consente, tuttavia, all'Amministrazione centrale di cambiare le carte in tavola fino a che le norme del Codice in vigore siano quelle che sono.

Ed è altrettanto assurdo ed inutile che il Direttore Generale continui a sostenere che gli **artt. 16** e **22** della Convenzione di Chicago contrasterebbero con gli interventi di controllo a salvaguardia della sicurezza della navigazione imposti dal nostro Codice alla responsabilità del Direttore di aeroporto.

Detti articoli della Convenzione non proibiscono affatto tali controlli, peraltro previsti dalla stessa Convenzione, in quanto l'**art. 16** conferma semplicemente che *«Le Autorità competenti di ciascuno degli Stati contraenti avranno il diritto di visitare, senza ingiustificati ritardi, gli aeromobili degli altri Stati contraenti all'atterraggio od alla partenza, e di ispezionare i certificati e gli altri documenti prescritti dalla presente Convenzione»*, mentre l'**art. 22** chiede ad ogni Stato contraente *«di adottare ... tutte le misure possibili atte ad assicurare ed accelerare la navigazione aerea fra i territori degli Stati contraenti e ad evitare agli aeromobili, agli equipaggi, ai passeggeri ed alla merce ritardi NON INDISPENSABILI, specialmente nell'applicazione delle leggi relative all'immigrazione, alla quarantena, alla dogana ed all'uscita»*, ma non certo riguardo alle misure di **safety** o a quelle di **security**, ed ancor meno a quelle che dimostrino che la salvaguardia della vita umana sia stata rispettata! Cioè trattasi di cosa del tutto fattibile, come dimostrano le Amministrazioni dell'Aviazione Civile di quei Paesi del mondo civile che si dimostrano efficienti pur essendo osservanti di quanto disposto dalla normative dedicate alla prevenzione degli incidenti quali quelle dell'ICAO, o delle proprie normative nazionali, ancora più severe degli standards internazionali.

La pretesa poi di voler affermare che in base alla determinazione (?) adottata dal Dipartimento Amministrazione con nota 220182 del 30/1/2002 si definisca la "non applicabilità" del **D.M. n. 11/67 del 16/6/1982** relativo alle mansioni assegnate Agli Addetti agli UCT aeroportuali è tutta da giustificare, almeno fino a quando il D.M. in questione non venga formalmente abrogato dal Ministro competente ed in sua vece venga riconosciuto vigente per tali Addetti il Regolamento dell'Organizzazione adottato dall'ENAC sulla base dell'art. 1 del D. Lgs. 250/97.

Infatti non si è ancora compreso che le attribuzioni contenute nel D.M. n. 11/67 del 1982 riguardano *posizioni di garanzia* ben definite nei confronti della sicurezza della navigazione, mentre ora, con il Regolamento citato, ci si preoccupa che le norme di controllo ivi contenute *«assicurino la qualità del servizio ai passeggeri sia da parte del gestore aeroportuale che da parte dei soggetti operanti all'interno degli aeroporti.»*

E' evidente che il D.G. non si rende conto che così le funzioni di vigilanza (contenute negli **artt. 719, 720, 724 e 725**), quelle di polizia (**art. 718**) e quelle specifiche sulla navigazione aerea (**art. 792**) andrebbero completamente disattese, così mettendo nei guai di fronte alla Legge, in caso di incidente, sia il Direttore di aeroporto responsabile che i propri Addetti all'UCT.

La fine distinzione poi che egli fa tra *«aeroporto considerato strategicamente fondamentale o non fondamentale»* dal punto di vista operativo è un'altra responsabilità ch'egli si assume, senza ch'essa sia suffragata da alcuna disposizione di legge primaria, che, in linea di massima distingue soltanto tra doveri e responsabilità ed ottemperanza o meno nei riguardi degli stessi, particolarmente quando sia in ballo **la sicurezza dei trasporti**.

Quindi, quando si vuol sostenere, come al paragrafo 2 dedicato a "Funzioni e ruolo degli Enti aeroportuali", particolarmente in merito *«al trasferimento di pubbliche funzioni a nuovi soggetti incaricati di compiti e funzioni precedentemente assicurate dalla pubblica amministrazione»* originati da semplici atti amministrativi, ne deriva un rischio specifico del quale l'estensore delle "Procedure operative" sotto esame si assume la completa responsabilità.

In merito, infatti, l'**art. 3, comma 3** del **D.Lgs 11/99** (di attuazione della Direttiva 96/67/CE) recita semplicemente che *«l'Ente di gestione [aeroportuale] assicura agli utenti la presenza in aeroporto dei necessari servizi di assistenza a terra, fornendoli direttamente o coordinando l'attività di soggetti che forniscono i*

*suddetti servizi a favore di terzi o in autoproduzione.»* E neppure la definizione di Ente di gestione, contenuta nello stesso decreto, si sogna di trasferire (né lo potrebbe!) le funzioni di polizia (**art. 718**) o quelle di vigilanza (**artt. 719 e 720**), quelle di disciplina e coordinamento (**artt. 724 e 725**) e la vigilanza sulla circolazione aerea (**art. 792**), come stabilite dal Codice vigente a carico del Direttore di aeroporto, per non parlare poi dei contenuti degli articoli **801** ed **802**!

Insiste poi sulle sue posizioni il D.G. quando stabilisce che: *«Ai fini dell'applicazione dell'articolo 802, in considerazione del nuovo scenario che le disposizioni legislative hanno determinato [?], le attività di controllo vanno quindi ricondotte alla responsabilità di chi effettua le operazioni»* e quindi si dovrebbe dedurre che *«la responsabilità di chi effettua le operazioni»* sia eventualmente degli agenti di handling (qualora utilizzati) e non del Gestore totale, in quanto gli *handlers*, autorizzati ad esser presenti sull'aeroporto, possono esser incaricati di "operare" sull'aeromobile di un Vettore. Però le loro operazioni dovrebbero essere controllate dal Gestore e non dagli attuali responsabili finali, cioè il Direttore di aeroporto ed il comandante dell'aereo del Vettore!

Così il D.G., dopo aver affermato e confermato che *«in virtù del richiamato trasferimento di funzioni pubbliche, al gestore fanno capo la raccolta ed il mantenimento dei documenti relativi ai voli e gli obblighi di segnalazione all'ENAC delle non conformità di cui viene a conoscenza dalle documentazioni stesse»* ritiene forse di aver salvaguardato le funzioni di garanzia in merito alla sicurezza della navigazione?

Si risponde da solo allorché ritiene di assolvere alle funzioni di garanzia ponendo in essere *«un sistema di controlli che, senza operare sostituzioni nella responsabilità dei soggetti che operano in ambito aeroportuale, fornisca le dovute garanzie sul rispetto delle norme che regolano la sicurezza delle operazioni.»*

Ma poi non dice né quali siano questi controlli e tanto meno di chi sia la responsabilità di eseguirli.

Sembrerebbe ravvedersi il D.G. quando a pag. 5 della sua Circolare scrive: *«Rientra nelle esclusive responsabilità ENAC [si badi, non del Direttore di aeroporto – N.d.R.] non autorizzare la partenza dell'aeromobile qualora per esso non siano soddisfatte le condizioni dell'art. 802 [soltanto! – N.d.R.]; alla luce di quanto sopra riportato si ribadisce che tale facoltà è attivata sulla base delle segnalazioni del gestore aeroportuale o degli altri Enti che operano nell'aeroporto, oltre che sulla scorta dei risultati delle attività di controllo proprie dell'Ente, sulla base di programmi [?] o quando lo ritenga opportuno.»*

Ed invece così la sicurezza diventa un optional da esercitarsi "ad libitum" !

Ma secondo il D.G. delegare le *funzioni di garanzia* ai gestori e ad Enti diversi dal Direttore di aeroporto e modificare le procedure attinenti ai servizi aeroportuali, è lecito anche se tali modifiche **stravolgono** precise norme del **Codice della Navigazione – Parte Aerea**?

Ed allora, a questo punto è legittimo chiedersi dove sia finito il ruolo dell'Autorità tutoria centrale e periferica e quale sia effettivamente il potere che può esercitare il Direttore di Circonscrizione Aeroportuale ex d. lgs. 29/93 e, in sua assenza, dall'UCT, in merito alla pretesa di assicurare la sicurezza della navigazione aerea.

Quindi, niente ravvedimenti da parte del D.G., ma semplicemente ulteriore assunzione di responsabilità di quanto afferma, stabilisce ed impartisce quali *«criteri e linee di guida delineate dalla presente Circolare.»*

E nel timore che qualche Direttore di aeroporto ritenga invece doveroso attenersi ai dettati del Codice della Navigazione, al paragrafo 3 della sua Circolare il D.G. afferma: *«La potestà ispettiva dei Direttori potrà inoltre estendersi agli altri*

documenti "considerati" obbligatori dall'ordinamento giuridico di diritto interno (salvo verificarne la compatibilità con la disciplina uniforme).»

Al paragrafo 4 - "Procedure e soluzioni organizzative" - il D.G. constata che: «Avendo verificato profili di disomogeneità [abbiamo già notato in occasione del commento alla circolare APT 08 A che trattasi di "difformità" - N.d.R.] nell'attuazione pratica della precedente deliberazione dell'ENAC n. 18/99 in molte Circostrizioni aeroportuali, si ritiene di dover indicare procedure operative ed attuative omogenee, che rispondono ad alcuni principi e criteri informativi almeno in parte di portata innovatrice, ....», dispone che: «Pertanto le DCA opereranno sulla base di apposite procedure operative, emanate dalla Direzione Generale, ..., contenenti "indicazioni" [e non disposizioni, ovvero norme da applicare - forse perché dubita d'esser in grado di darne - N.d.R.] sui controlli da effettuare, sulla loro tipologia, contenuti, destinatari e sulla periodicità dei controlli stessi.»

Ed aggiunge **[e qui convien tacere ogni attributo]** che: «Anche la scelta del singolo volo da controllare dovrà ovviamente discendere da una attenta disamina della conoscenza, o meglio non conoscenza, dei singoli dati operativi o da altri parametri, quali una potenziale minore affidabilità del Vettore aereo», **come se a lui risultino Vettori aerei lasciati operare anche se potenzialmente garantiscono minore affidabilità in merito alla certificazione di sicurezza ad esso Vettore rilasciata con la A.O.C. (Air Operator Certificate) dalle Autorità di certificazione all'esercizio!**

Avviandosi alla conclusione, pur tra infinite ripetizioni, il D.G. infine comunica: «In attesa della definizione di un modello organizzativo delle Direzioni di Aeroporto, uniforme sul territorio nazionale basato su principi di efficienza e flessibilità [?], il Direttore di aeroporto, sulla base dei poteri attribuitigli dal D. Lgs. 165/2001, in ossequio comunque alle previsioni di garanzia ivi inserite, potrà adottare, ove necessario, idonei modelli funzionali negli aeroporti della Circostrizione, monitorando il traffico aereo stesso attraverso le procedure da lui emanate, procedure per la cui attuazione potrà avvalersi della società di gestione aeroportuale e degli operatori aeroportuali.» Da un lato si dovrebbe leggere quest'ultima "indicazione" come una riconferma dei vecchi e mai aboliti poteri, compiti e responsabilità del Direttore di aeroporto, salvo dirgli che, nel caso non disponesse di una organizzazione statale locale di sorveglianza adatta e sufficiente, di ricorrere all'aiuto di coloro stessi che attraverso tali procedure sarebbe suo dovere sorvegliare ai fini degli obblighi di garanzia!

Ma da ultimo non fa che ripetere di *impartire le precedenti direttive*, [finalmente si lancia! -N.d.R.] che constano di ben 12 punti, i quali in pratica non fanno altro che trasferire al Gestore *i compiti e le responsabilità finora attribuite alla direzione di Aeroporto ed al suo UCT.*

Così, d'ora in poi, la Magistratura saprà dove rivolgere la propria attenzione in caso di violazione delle norme nazionali ed internazionali riguardanti *la sicurezza della navigazione aerea.*

Per le successive pagine della Circolare è sufficiente riferirsi al commento già prodotto in ordine alla pubblicazione della Circolare APT 08 A.

Il tutto con buona pace della sicurezza dell'utenza del trasporto aereo pubblico, utenza che ormai, secondo l'ENAC, ha solo il diritto di veder sorvegliata la *qualità* dell'assistenza aeroportuale e non più di veder controllata la **sicurezza delle operazioni**, cioè una protezione tale da garantire una partenza "sicura" degli aeromobili ai fini della navigazione, che invece l'**art. 802** del Codice prevede.

Quanto detto sopra è solo parte di tutto quello che si potrebbe e dovrebbe dire in materia, pur avendo cercato di dire l'indispensabile. Per il resto, *in attesa dell'emanazione dei prossimi modelli di organizzazione e di comportamenti* da parte del D.G. dell'ENAC e quindi di poter leggere la prossima **Circolare APT 08 C** a firma dello stesso Autore, se sarà ancora in carica, auguro ad utenti, Direttori di aeroporto, Addetti agli UCT ed ai lettori tutti un buon ...divertimento!