

Il presente documento è stato consegnato ai componenti della Commissione Trasporti della Camera in occasione di un'audizione tenutasi il 4 dicembre 2002 a cui partecipavano i sindacati e le associazioni di lavoratori e dipendenti di enti ed organizzazioni del settore aviazione civile.

Il comandante Renzo Dentesano era presente in qualità di esperto per l'ASTRA nella delegazione del SULTA.

Contenuti da sviluppare in una Proposta di Legge di Riforma dell'Aviazione Civile Italiana

[Il termine "Riforma" è stato usato nei documenti che sono stati prodotti fino ad oggi ed è usato comunemente nel linguaggio corrente. Riteniamo, però, più appropriato alla condizione del quadro normativo e organizzativo sul quale si dovrebbe intervenire, il termine **RIORDINO** (del Sistema dell'Aviazione Civile Italiana).]

I principi di riferimento dovrebbero essere i seguenti.

Riguardo all'amministrazione dell'Aviazione Civile

☐ Un **responsabile governativo** (il Ministro dei Trasporti), incaricato dell'efficienza e dell'operatività del **sistema dell'Aviazione Civile**, che curi *la sicurezza della Navigazione Aerea*, e che sia dotato di una snella struttura *ispettiva - Ispettorato Ministeriale dell'Aviazione Civile* - che consenta al Responsabile governativo di esercitare la sorveglianza sul *sistema amministrativo* affidato all'**Autorità dell'Aviazione Civile nazionale**.

☐ Il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti dovrà recepire nell'ordinamento interno gli Annessi ICAO in maniera che si ottemperi alle norme e che la loro applicazione avvenga di fatto e di diritto.

La riforma del Codice della Navigazione – Parte Aerea dovrebbe essere delegata al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che dovrebbe concluderla entro sei mesi dall'approvazione della Proposta di Legge.

☐ Un'**Autorità dell'Aviazione Civile nazionale** che sia in grado di amministrare e governare unitariamente tutte le attività dell'Aviazione Civile nazionale e dei necessari Servizi ancillari e sia capace di esercitare **la sorveglianza dovuta onde garantire la sicurezza della Navigazione Aerea in tutti i suoi aspetti**.

Tra questi ha speciale rilievo la sorveglianza in volo delle radio assistenze con un adeguato servizio di **radiomisure [Verifica in ricezione]**.

☐ Dal momento che l'Autorità dell'aviazione civile certifica vettori e operatori aeronautici ed aeroportuali e che le metodologie organizzative e funzionali certificate consistono in **sistemi qualità, sicurezza e/o ambiente** (vedi **nota**), assume particolare importanza, ai fini della coerenza e della trasparenza dell'intero processo, che l'ente certificatore sia a sua volta **accreditato** alla sua funzione.

Nota: riguardo ai **sistemi di gestione**, e il **sistema qualità** (ISO 9001:2000) è uno di essi, le funzioni di **accreditamento** e di **certificazione** devono avere una configurazione a piramide; chi certifica non può auto-accreditarsi, quindi è necessario che un ente unico nazionale (o

sovrnazionale) accreditati gli enti di certificazione. L'ENAC è un ente che rilascia certificazioni aeronautiche ma anche certificazioni di sistemi qualità in ottemperanza alla normativa JAR-OPS1.

In Italia l'ente che accredita i certificatori è il **SINCERT [Sistema Nazionale per l'Accreditamento degli Organismi di Certificazione]**.

In altre parole la certificazione di un sistema qualità dovrebbe essere accreditata, tanto più in quanto la JAR-OPS 1 assegna al quality system di un operatore aeronautico (detentore di AOC – Air Operator Certificate), la funzione di assicurare “safe operational practices and airworthy aeroplanes” cioè **attività operativa in sicurezza e aeromobili efficienti**.

Nella prima stesura (draft), la JAR-OPS 1 indicava nella Section 2 (Acceptable Means of Compliance and Interpretative/Explanatory Material) lo standard della serie ISO 9000 quale criterio di attuazione di un sistema qualità di operatore aeronautico. Nella stesura definitiva questa indicazione non compare, ciò nondimeno la serie ISO 9000 è la linea guida utilizzata anche per la certificazione degli aeroporti (limitata al momento ai servizi al passeggero) come è accaduto per Malpensa, per Linate, per Verona e come si sta realizzando riguardo ad un sistema qualità per ENAV spa.

Il RAI, Registro Aeronautico Italiano, vide scadere naturalmente l'accREDITamento SINCERT, che aveva sempre regolarmente conseguito, quando cessò di esistere e tutto il suo personale confluì nella neo costituita ENAC. I responsabili dell'ENAC **non ritennero** di dover provvedere ad ottenere l'accREDITamento SINCERT.

Non va trascurato il fatto che l'auditing dell'ICAO, effettuato nel 2000, rilevò aspetti che dimostrarono l'assenza di un sistema qualità all'interno dell'ENAC.

In ogni caso, analogamente ad altri enti amministrativi pubblici, **è indispensabile** che l'Autorità dell'Aviazione Civile abbia le *caratteristiche dei processi* e le *procedure per il personale* **conformi ad un sistema qualità certificato**.

☐ L'Autorità dell'Aviazione civile sia responsabile dell'accertamento relativo alla preparazione professionale di tutti gli addetti operativi ai Servizi del Traffico Aereo (ATS).

☐ L'Autorità dell'aviazione civile abbia il potere di erogare sanzioni nei confronti dei soggetti amministrati e sorvegliati.

☐ Il **Direttore d'aeroporto**, dipendente gerarchicamente dall'Autorità dell'aviazione civile, conservi il potere di ordinanza riguardo alla struttura aeroportuale e per la circoscrizione aeroportuale di cui è a capo, oltre a svolgere i compiti ad esso attribuiti dal Codice della Navigazione e da altre pertinenti disposizioni di legge e regolamentari.

Il Direttore d'aeroporto, nell'espletamento delle sue funzioni, **si avvalga di uno staff tecnico – amministrativo di sorveglianza** che ha sede nell'**Ufficio Controllo Traffico Aeroportuale**, al fine di esercitare la funzione con continuità e non a scadenze programmate.

Il Direttore d'aeroporto è responsabile della **convocazione** e del **coordinamento** dei lavori dei **Comitati Aeroportuali (permanenti) di Sicurezza Operativa (CASO) e di security (CSA)**.

Nota - Dovrebbero partecipare ai CASO/CSA, come membri permanenti, i rappresentanti di enti, società ed organizzazioni che operano sull'aeroporto quali: l'ENAV Spa, i Gestori aeroportuali, i Servizi antincendio dei VF, i Servizi di Pronto Soccorso e di Sanità Aerea, la Polizia di Frontiera/Dogana, i Servizi di Meteorologia e di Informazioni Aeronautiche (AIS), il Servizio di ricerca e soccorso e soprattutto i vettori nazionali operanti regolarmente su ciascun aeroporto.

Dovrebbe parteciparvi anche un rappresentante permanente dei piloti ed un rappresentante dei locali controllori ATC.

Questi ultimi scelti con un criterio di funzione e non di appartenenza associativa o sindacale. **Pertanto i sindacati si dovrebbero accordare nell'indicare la persona che rappresenti adeguatamente, per esperienza e preparazione, l'intera categoria professionale.**

Una commissione di questo tipo consentirebbe di evitare l'accentramento di poteri che potrebbe comportare scelte di gestione sbilanciate su interessi di parte, pur se fatte nell'ambito delle norme aeronautiche e amministrative.

E non va dimenticato in questo scenario, che vede l'aeroporto immerso in un territorio che ne subisce una moltitudine di ricadute, dal sociale all'ambiente, un rappresentante delle amministrazioni pubbliche limitrofe. Uno solo per tutti, per facilitare i lavori del comitato ed evitare riunioni assembleari.

Non c'è dubbio, ad esempio, che sia necessario includere nel Piano di emergenza aeroportuale (disastro aviatorio dentro o fuori dell'aeroporto), il coordinamento con ospedali, forze di polizia e di pronto intervento sanitario e antincendio facenti parti del comune o dei comuni adiacenti.

Ma anche l'inquinamento acustico, il sorvolo di insediamenti industriali a rischio di inquinamento ambientale in caso di coinvolgimento in un disastro aviatorio e altre eventualità, sono aspetti che devono essere considerati in una visione globale della complessità aeroportuale e sintonizzate con la sicurezza delle operazioni.

Riguardo alle esigenze degli abitanti delle zone limitrofe, le pubbliche amministrazioni locali dovrebbero far giungere in sede di commissione permanente delle indicazioni tecniche elaborate da veri esperti attrezzati con fatti ed argomentazioni affinché non vi siano solamente delle istanze massimaliste e delle generiche doglianze.

Riguardo ai fornitori di servizi

I necessari **Fornitori di Servizi** per l'Aviazione Civile in Italia sono identificabili nell'**ENAV SpA**, nei **Gestori aeroportuali**, nei **Servizi antincendio dei VVF**; nei **Servizi di Pronto Soccorso e di Sanità Aerea**; nella **Polizia di Frontiera/Dogana**; nei **Servizi di Meteorologia e di Informazioni Aeronautiche (AIS)**; nel **Servizio di ricerca e soccorso**; negli **Operatori di Handling e di Security – tutti coordinati dall'Autorità Italiana dell'Aviazione Civile in campo nazionale e dalle Direzioni di Circoscrizione aeroportuale in sede locale**, attraverso l'attività operativa degli Uffici Controllo Traffico aeroportuali e l'attività ispettiva e di sorveglianza delle Direzioni territoriali, istituite dalla Autorità centrale.

▣ Riguardo all'ENAV:

ad essa deve rimanere assegnata la responsabilità di verificare l'efficienza **[Verifica in trasmissione]** dei radio aiuti per le operazioni di decollo e di atterraggio e della segnaletica aeroportuale diurna e notturna, di trasmettere le informazioni meteorologiche ed operative riguardanti l'aeroporto.

▣ Riguardo alla Gestione Aeroportuale Totale:

rimangono ad essa attribuite le funzioni di coordinamento tecnico dei diversi soggetti privati operanti in aeroporto ed i relativi servizi svolti in ambito aeroportuale onde assicurare il corretto svolgimento delle operazioni.

Riguardo alle inchieste tecniche sugli «accidenti aeronautici»

L'**Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo** rimane con le attribuzioni stabilite dal D.lgs. 66/99 ed in particolare **continua a pubblicare** le risultanze delle proprie inchieste a beneficio di qualsiasi singolo interessato alla prevenzione degli incidenti.

In caso di mancata notifica di incidenti (ICAO: accidents) o inconvenienti gravi (ICAO: serious incidents) l'Agenzia è autorizzata ad applicare sanzioni di legge nei confronti degli autori della omessa denuncia.

Riguardo alle professionalità

Non c'è dubbio che una delle cause principali del dissesto del comparto ha radici lontane nella mancanza diffusa di preparazione e competenza ai vari livelli della gerarchia organizzativa degli enti dell'aviazione civile.

Alcune nicchie isolate di competenza ancora esistono ma gli individui che in esse allignano sono vieppiù frustrati dalle condizioni di privilegio di coloro che, avendo trascurato la preparazione e avendo coltivato preziose alleanze, da tempo dominano l'ambiente.

Pertanto uno degli obiettivi, certamente a lungo termine, è quello di preparare i quadri futuri attraverso adeguate **selezioni preliminari** e attraverso **percorsi di formazione idonei**; a tal scopo è necessaria fin d'ora l'individuazione di organismi che forniscano basi culturali e conoscenze di **diritto aeronautico nazionale ed internazionale**, conoscenza di **diritto amministrativo**, e conoscenza dei **problemi operativi** peculiari del sistema dell'aviazione civile internazionale.

Infine, analogamente a quanto viene attuato negli Enti aeronautici europei, al fine di consentire un passaggio di consegne coerente, dovrebbe essere previsto un periodo minimo in cui affiancare i nuovi dirigenti di livello medio - alto con i dirigenti uscenti, periodo che può variare a seconda del ruolo e della specializzazione della funzione.

Di questo deve consistere la riforma dell'organizzazione dell'Aviazione Civile nazionale onde conferirle un assetto moderno ed unitario, almeno fino a quando **la nuova istituzione europea, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (E.A.S.A.)** indicherà ai Paesi comunitari che cosa dovrà cambiare nell'organizzazione delle aviazioni civili nazionali per adeguarsi alla creazione di questo **nuovo Organismo comunitario sovra-nazionale**.

Infatti, il Regolamento CE n. 1592/2002 del 15 luglio 2002, all'art. 2, comma 1, indica che «*obiettivo principale del presente regolamento è stabilire e mantenere un livello elevato ed uniforme della sicurezza dell'aviazione civile in Europa.*»

Inoltre, e ciò è quel che è più importante, tale Regolamento non fa che rammentare agli Stati membri **di attenersi alle Norme contenute negli Annessi tecnici alla Convenzione di Chicago**.

[A cura di Renzo Dentesano, Aldo C. Pezzopane, Silvano Silenzi del Gruppo Tecnico dell'Associazione Nazionale Pensionati Aero Naviganti per conto di ASTRA]

Nelle pagine che seguono c'è la relazione della Segreteria Nazionale del SULTA consegnata alla IX Commissione della Camera dei Deputati in occasione dell'audizione a cui hanno partecipato varie sigle sindacali del personale dell'aviazione civile e del trasporto aereo.

Ci preme sottolineare la coincidenza dei concetti espressi nella relazione con la nostra filosofia per l'attuazione della massima **salvaguardia degli utenti**, un termine non propagandistico, ma l'obiettivo di un impegno civico. Vogliamo inoltre affermare che condividiamo quanto dichiarato riguardo alle salvaguardie sociali di ogni operatore del settore, dai tecnici di front-line agli addetti di retrovia, che sono accomunati nelle medesime

posizioni dalle decisioni dei manager che mirano al profitto non attraverso l'efficienza del sistema ma attraverso gli espedienti in equilibrio sui requisiti minimi delle norme.

Note sulla riforma dell'aviazione civile

Camera dei Deputati

Audizione IX Commissione Trasporti e Telecomunicazioni

Questo breve documento rappresenta una sintesi delle priorità che andrebbero seguite nel predisporre ed elaborare una riforma dell'Aviazione Civile.

Il forte impatto emotivo generato dal disastro di Linate, ed il sacrosanto sdegno per le condizioni nelle quali versa la sicurezza nel nostro paese non sono però utili per affrontare in modo efficace una materia così delicata.

La preoccupazione per lo stato di salute della sicurezza e la necessità di intervenire con grande determinazione per prevenire ulteriori derive negative era percepibile dalla filosofia emersa dal documento conclusivo della IX Commissione Trasporti che recitava in un passaggio:

"Con l'affermarsi della concorrenza si impone la necessità di un più stringente sistema di controlli su tutti gli operatori del settore, al fine di evitare che le condizioni di sicurezza vengano compromesse dalla riduzione dei costi di esercizio.

La sicurezza, infatti, è un interesse primario la cui tutela non può essere integralmente affidata alle imprese che, per quanto sensibili all'esigenza di garantire un traffico aereo sicuro, in una logica di mercato, tendono inevitabilmente al contenimento dei propri costi di esercizio."

Difficile non condividere simili spunti soprattutto se vengono calati nel contesto del Trasporto Aereo, che può essere considerato a buon diritto un vero e proprio laboratorio nel quale si sperimentano le forme più estreme di privatizzazione e di liberalizzazione.

Non passa giorno senza che questi processi industriali creino preoccupanti fenomeni di dumping sociale, perdita di posti di lavoro, corse disperate all'abbattimento dei costi: questo genera da un lato, con la costante rottamazione di personale dotato di notevole "know how" professionale e la sostituzione attraverso forza lavoro a basso costo e fortemente precarizzata, un indebolimento delle competenze anche in **settori front-line** che per loro natura dovrebbero rappresentare uno dei cardini del sistema aereo e dall'altro un'attenzione sempre più marcata per gli aspetti commerciali che fa passare in secondo piano la sicurezza, che dovrebbe essere la stella polare da seguire nel trasporto aereo.

Tale attività è, per sua natura, potenzialmente lesiva ed è pertanto indispensabile che il sistema deputato a governarla e a sorvegliare costantemente che le operazioni si svolgano secondo il principio della massima sicurezza possibile, sia **chiaro nelle competenze, lineare nelle attribuzioni di responsabilità ed efficace nei controlli e nelle sanzioni** da comminare in caso di irregolarità od inadempienza.

La **deregolamentazione** sta dilagando all'insegna di un'**efficienza legata al profitto**; sorgono nuove compagnie, nuovi soggetti economici come i funghi dopo la pioggia ed è indispensabile pertanto fare affidamento su enti capaci di controllarne realmente l'affidabilità.

L'utente è attratto da tariffe, assistenze e servizi e ignora la consistenza delle difese operative del vettore.

Spesso tra i "funghi" vi sono specie dotate di bell'apparenza ma generalmente sono tossici o letali: ecco perciò l'importanza della funzione di garanzia dello Stato, funzione che non può essere delegata ad un qualsiasi "gestore".

Se questo è il quadro nel quale ci ritroviamo ad operare l'approccio dovrebbe essere il più possibile lucido e lineare: va innanzi tutto diviso l'intervento sul "sistema" da ottenere ed evitare interventi che potrebbero scardinare l'impianto di base sul quale si dovrebbe costruire.

Sul punto in questione, della struttura stessa del sistema, è presente un allegato che delinea l'ossatura che dovrebbe assumere il nuovo assetto (**allegato 1 e 2**).

[Gli allegati sono costituiti dalle analisi e dalle proposte di Renzo Dentesano e dagli altri autori che compaiono in questa edizione.]

Riteniamo però indispensabile indicare elementi altrettanto importanti che riguardano le tutele sociali indispensabili a garantire le condizioni ed i trattamenti di lavoro nell'ambito aeroportuale,

Tra le varie proposte di legge presentate la **2918 dell'on. Romani sulle modifiche al codice della navigazione, all'art. 745 rappresenta, a nostro avviso, il testo più penalizzante per il lavoratori e per l'intero settore.**

La proposta abolisce infatti alcune clausole fondamentali per uno sviluppo economico stabile e socialmente compatibile del Trasporto Aereo in Italia.

1) Il comma 1 dell'art. 745 abolisce, laddove prevede i requisiti di idoneità per i prestatori dei servizi a terra, l'obbligo dell'applicazione del contratto degli aeroportuali e dà completa discrezionalità all'ENAC riguardo gli aspetti finanziari e assicurativi, la sicurezza degli impianti e degli aeromobili; nulla invece è previsto sugli obblighi derivanti dalla legislazione sociale e sulla sicurezza del lavoro.

Nel dlgs. 18/99, art.13, erano invece previsti dei parametri ben definiti per i requisiti di idoneità richiesti, **per primo l'applicazione del contratto delle Gestioni Aeroportuali.**

2) Il comma 7 dell'art. 745 della 2918, non prevede alcun obbligo da parte del nuovo gestore del servizio subentrante, riguardo la salvaguardia dell'occupazione, cosa che invece è molto circostanziata nell'art 14 del dlgs. 18/99. Infatti, ogni trasferimento di attività concernente una o più categorie dei servizi di assistenza a terra, comporta il passaggio del personale, individuato dai soggetti interessati d'intesa con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, dal precedente gestore del servizio stesso al soggetto subentrante, in misura proporzionale alle quote di traffico o di attività acquisite da quest'ultimo.

L'applicazione del contratto nazionale aeroportuale e la clausola di garanzia occupazionale sono requisiti minimi per evitare fenomeni di dumping economico e i licenziamenti, che paradossalmente, si avrebbero anche in una fase di sviluppo del traffico aereo.

3) Altro punto fondamentale sono i compiti che dovranno svolgere le società di Gestione degli Aeroporti che avranno le concessioni da parte dello Stato. Nel loro ruolo istituzionale le società di Gestione, devono prevedere diverse modalità

nell'assegnazione degli spazi commerciali e degli appalti, e questi dovranno essere assegnati per non meno di cinque anni.

4) Nel sistema aeroportuale devono essere previste anche relazioni industriali corrette e non discriminatorie da parte del gestore. Nelle innumerevoli società operanti negli aeroporti agiscono diverse forze sindacali rappresentative, chi in un luogo, chi in un altro. Le soluzioni devono essere trovate con chi è rappresentativo nei singoli comparti e non con chi ritiene opportuno il gestore. In caso contrario si rischia il caos negli aeroporti e non si risolvono le vertenze.

Vorremmo concludere queste brevi note con una considerazione di carattere generale: interventi riformatori che sembrano rivolgersi verso una deresponsabilizzazione dello stato ed una translazione di poteri ai gestori aeroportuali in materia di vigilanza e controllo porrebbero il nostro Paese al di fuori del consesso internazionale.

Lo Stato Italiano, contraente della Convenzione di Chicago, è il garante della sicurezza delle operazioni dell'aviazione civile.

Dimenticare questo principio in nome, magari, di interessi lobbistici rappresenterebbe un'offesa gravissima nei confronti delle vittime dell'aviazione civile e di tutta la popolazione che attende interventi per realizzare **i più elevati standard di sicurezza possibili.**

Segreteria Nazionale S.U.L.T.A.