

INTRODUZIONE

Nella riunione dell'11 ottobre 2001 l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera conveniva sull'opportunità di procedere allo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla sicurezza del trasporto aereo.

L'iniziativa traeva spunto dall'esigenza di approfondire le tematiche connesse all'efficacia ed allo stato di attuazione della normativa vigente in materia, anche alla luce del tragico incidente occorso all'aeroporto di Milano-Linate l'8 ottobre 2001, nel quale persero la vita 118 persone tra passeggeri, componenti dell'equipaggio dei due velivoli coinvolti e 4 addetti al deposito bagagli dell'aeroporto.

L'indagine conoscitiva rispondeva, inoltre, alla necessità di un coinvolgimento degli organismi parlamentari in una tematica oggetto di comprensibili apprensioni nell'opinione pubblica e tra gli operatori del settore, nonché all'opportunità di approfondire in sede parlamentare un aspetto critico per uno dei settori più delicati e strategici nell'intero sistema dei trasporti, che costituisce un elemento indispensabile per lo sviluppo del tessuto economico e per la complessiva modernizzazione del paese.

Il settore del trasporto aereo è stato infatti attraversato da dinamiche evolutive molto forti, legate all'enorme espansione dei volumi di traffico riscontratasi negli ultimi anni, al più spiccato livello di competizione tra i diversi operatori presenti sul mercato ed alle conseguenti ristrutturazioni di carattere commerciale ed industriale che ne sono conseguite, alla sempre più accentuata liberalizzazione del mercato stesso, nonché dalle innovazioni normative intervenute in ambito comunitario e nazionale.

L'indagine si proponeva, dunque, di valutare gli aspetti critici nella tutela della sicurezza nel trasporto aereo, coinvolgendo le responsabilità ed il patrimonio di competenze e di esperienze di tutti i soggetti, pubblici e privati, operanti in tale settore. In particolare, si riteneva opportuno analizzare: lo stato di attuazione della riforma del trasporto aereo avviata nel corso degli ultimi anni; gli inconvenienti che l'attuale riparto di competenze tra i diversi soggetti preposti al governo del settore può aver ingenerato, anche al fine di promuovere opportuni interventi normativi in materia; le eventuali disfunzioni nella gestione del traffico aereo ed aeroportuale; il coordinamento a livello sovranazionale tra le varie autorità di controllo; i rapporti tra traffico commerciale, traffico militare ed attività aeronautica da diporto; il livello di formazione e di aggiornamento delle categorie professionali impegnate nel settore; i temi

legati all'adeguamento tecnologico ed alla manutenzione delle infrastrutture aeroportuali e di quelle di controllo; le eventuali conseguenze che possono essere determinate dallo stato di crisi in cui versano i maggiori vettori aerei, nonché le problematiche poste sul piano della sicurezza dall'attuale quadro politico internazionale.

Tenuto conto che un'analoga indagine conoscitiva stava contemporaneamente per essere avviata anche dalla 8ª Commissione Lavori pubblici e comunicazioni del Senato, l'Ufficio di Presidenza della IX Commissione ravvisava l'opportunità di promuovere le intese necessarie, previste dall'articolo 144, comma 5, del Regolamento, per consentire alle Commissioni di procedere congiuntamente allo svolgimento dell'indagine.

Acquisita l'intesa del Presidente della Camera, nella seduta del 16 ottobre 2001 la IX Commissione deliberava lo svolgimento dell'indagine. Il termine per la conclusione dell'indagine veniva fissato per il 18 aprile 2002.

Il successivo 23 ottobre, anche la Commissione Lavori pubblici del Senato deliberava di procedere ad una analoga indagine conoscitiva.

Successivamente, il 26 ottobre si perfezionavano le intese tra Presidente della Camera e Presidente del Senato necessarie per procedere allo svolgimento congiunto dell'indagine conoscitiva da parte delle due Commissioni.

Le intese prevedevano, in particolare, che le suddette Commissioni procedessero alla costituzione di un apposito Comitato paritetico, composto da trentasei membri (diciotto senatori e diciotto deputati), ripartiti tra i Gruppi secondo i consueti criteri vigenti per la formazione degli organi bicamerali.

Il Comitato sarebbe stato presieduto da un deputato in applicazione della prassi secondo la quale il Regolamento destinato a disciplinare l'attività è quello della Camera che per prima ha deliberato l'indagine conoscitiva.

L'Ufficio di Presidenza del Comitato (composto oltre che dal Presidente, da due Vicepresidenti e da due Segretari) sarebbe stato nominato sulla base delle intese raggiunte in sede di Uffici di Presidenza congiunti delle due Commissioni, integrati dai rappresentanti dei Gruppi, fermo restando che, in caso di mancanza di unanimità, esso sarebbe stato eletto — come da prassi — direttamente dal Comitato.

Si prevedeva, inoltre, che la pubblicità dei lavori del Comitato fosse assicurata dalla resocontazione stenografica e — in presenza di unanimità — anche mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Nella riunione congiunta del 6 novembre 2001, gli Uffici di Presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi della IX Commissione della Camera e dell'8ª Commissione del Senato hanno provveduto alla costituzione del Comitato paritetico e del relativo Ufficio di Presidenza.

Sulla base delle designazioni dei gruppi, il Comitato paritetico è stato composto dai deputati Rodolfo De Laurentiis (UDC), Eugenio Duca (DS-U), Lello Di Gioia (Misto-SDI) Massimo Ferro (FI), Ilario Floresta (FI), Roberto Giachetti (MARGH-U), Andrea Gibelli (LNP), Giulio Antonio La Starza (AN), Renzo Lusetti (MARGH-U), Luigi Martini (AN), Luigi Muratori (FI), Benedetto Nicotra (FI), Giorgio

Panattoni (DS-U), Giorgio Pasetto (MARGH-U), Franco Raffaldini (DS-U), Paolo Romani (FI), Andrea Ronchi (AN), Pietro Tidei (DS-U) e dai senatori Paolo Brutti (DS-U), Francesco Chirilli (FI), Angelo Maria Cicolani (FI), Giovanni Crema (Misto-SDI), Anna Donati (Verdi-U), Mauro Fabris (Mar-DL-U), Antonio Falomi (DS-U), Michele Forte (CCD-CDU-DE), Luigi Grillo (FI), Alois Kofler (AUT), Renato Meduri (AN), Giuseppe Menardi (AN), Celestino Pedrazzini (LP), Gaetano Antonio Pellegrino (CCD-CDU-DE), Vittorio Pessina (FI), Aldo Scarbosio (FI), Donato Tommaso Veraldi (Mar-DL-U), Bruno Viserta Costantini (DS-U).

Secondo quanto concordato nel corso delle medesime intese, l'Ufficio di Presidenza del Comitato è stato composto dal Presidente, deputato Paolo Romani, da due Vicepresidenti, il deputato Luigi Martini (AN) ed il senatore Paolo Brutti (DS-U), e da due Segretari, il deputato Rodolfo De Laurentiis (UDC) ed il senatore Mauro Fabris (Mar-DL-U).

Il Comitato paritetico si è riunito per la prima volta il 14 novembre 2001, adottando il programma di indagine già approvato, in identico testo, dalle Commissioni. Il Presidente della Camera ed il Presidente del Senato hanno in seguito autorizzato un'integrazione del programma dell'indagine, richiesta dal presidente del Comitato paritetico con lettera del 21 gennaio 2002 al fine di consentire l'audizione di soggetti non contemplati nel programma originario.

I lavori del Comitato sono poi proseguiti con lo svolgimento delle audizioni sino al 12 febbraio 2002. Le sedute dedicate allo svolgimento di audizioni sono state 12, mentre le audizioni svolte sono state complessivamente 14.

Con lettera del 4 aprile 2002, il presidente della IX Commissione ha richiesto una proroga di due mesi dei termini dell'indagine, che è stata accordata dal Presidente della Camera.

Conformemente alla prassi seguita in materia di svolgimento congiunto di indagini conoscitive da parte delle Commissioni di Camera e Senato, lo schema di documento conclusivo è stato predisposto in sede di Ufficio di Presidenza del Comitato, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza sono stati invitati a partecipare tutti i componenti del Comitato.

Sulla base degli orientamenti emersi nel corso delle suddette riunioni, il presidente del Comitato ha quindi presentato uno schema di documento conclusivo che ha sottoposto al Comitato in seduta plenaria ai fini della sua adozione; come convenuto, in tale sede non si è proceduto a votazioni di proposte emendative, il cui esame è stato riservato alla fase di discussione presso le Commissioni Trasporti della Camera e Lavori pubblici del Senato, conformemente a quanto disposto dalla rispettive norme regolamentari.

Lo schema di documento conclusivo, adottato dal Comitato nella seduta del 28 maggio 2002, è stato trasmesso alle due Commissioni per la fase conclusiva dell'indagine, comprendente la discussione e l'approvazione del documento stesso.

Nella seduta del 4 giugno 2002, la Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera ha avviato la discussione del documento conclusivo che ha definitivamente approvato, con modificazioni, nella seduta del 13 giugno 2002.

PREMESSA

L'esigenza di avviare un'indagine conoscitiva sulla sicurezza del trasporto aereo è emersa con particolare forza all'indomani dell'incidente occorso all'aeroporto di Milano-Linate l'8 ottobre 2001, nel quale persero la vita 118 persone tra passeggeri, componenti dell'equipaggio dei due velivoli coinvolti ed addetti al deposito bagagli dell'aeroporto.

La tragedia di Linate ha indotto la IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei deputati e l'8^a Commissione Lavori pubblici e comunicazioni del Senato della Repubblica ad approfondire in sede parlamentare le criticità del sistema dell'aviazione civile in Italia, che rappresenta un settore strategico per lo sviluppo del tessuto socio-economico del paese, anche al fine di corrispondere a quella istanza di chiarezza che proviene dall'opinione pubblica e dagli operatori del settore.

In tale contesto le due Commissioni hanno deliberato lo svolgimento di indagini conoscitive sul medesimo tema, convenendo sull'opportunità di promuovere le intese tra i due rami del Parlamento previste dall'articolo 144, comma 5, del Regolamento della Camera e dall'articolo 48, comma 7, del Regolamento del Senato, in modo di procedere congiuntamente allo svolgimento dell'indagine. A tal fine, gli uffici di presidenza delle due Commissioni hanno provveduto alla costituzione di un Comitato paritetico cui è stata affidato lo svolgimento dell'attività istruttoria dell'indagine.

I lavori del Comitato paritetico di indagine e della Commissione sono stati costantemente ispirati dal desiderio di onorare le vittime, i loro familiari e i feriti dell'incidente occorso l'8 ottobre 2001 presso l'aeroporto di Milano Linate, peraltro nella consapevolezza che compete all'autorità giudiziaria individuare le responsabilità di tale tragedia, che rappresenta il più grave incidente aereo nella storia dell'aviazione civile italiana, e il secondo al mondo tra le collisioni avvenute al suolo. In ogni caso, nell'ambito delle proprie competenze, il Comitato ha proceduto ad esaminare, a partire dall'incidente, nonché da altre situazioni di pericolo verificatesi in diverse occasioni, i fattori di criticità che possono compromettere la sicurezza del trasporto aereo.

Nel corso dell'indagine il Comitato si è in particolare proposto di analizzare il livello di sicurezza complessiva del sistema dell'aviazione civile, lo stato di attuazione della riforma del trasporto aereo avviata nel corso degli ultimi anni, le problematiche relative all'attuale riparto

di competenze tra i diversi soggetti preposti al governo del settore, i temi legati all'adeguamento tecnologico ed alla manutenzione delle infrastrutture aeroportuali e di quelle di controllo, anche al fine di prospettare eventuali interventi normativi in merito.

Il Comitato, nel corso di oltre sei mesi di lavoro, ha proceduto ad un'ampia serie di audizioni, nell'ambito delle quali sono stati ascoltati il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'interno, nonché i rappresentanti: dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC); dell'Ente nazionale per l'assistenza al volo (ENAV) S.p.A.; dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo; del Dipartimento per la navigazione e il trasporto marittimo e aereo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco; dell'Associazione italiana gestori aeroporti (Assaeroporti); dell'Associazione nazionale vettori e operatori del trasporto aereo (Assaereo); dell'Associazione dei vettori esteri (IBAR); dell'Associazione italiana gestione *clearance* e *slots* (Assoclearance); dell'Associazione nazionale delle aziende di *catering* aereo (Assocaer); dell'Associazione italiana corrieri aerei internazionali (AICAI); delle organizzazioni sindacali dei lavoratori del settore.

Le informazioni assunte dal Comitato nel corso delle audizioni, nonché la documentazione trasmessa dai soggetti auditi, hanno consentito di acquisire le posizioni di tutti gli operatori del settore, e di delineare un quadro piuttosto ampio delle problematiche e delle criticità del sistema dell'aviazione civile, delle quali si è tentato di offrire una sintesi nei capitoli successivi.

Sulla base di tali indicazioni si è altresì ritenuto di delineare, nel capitolo conclusivo del documento, alcuni possibili criteri per avviare un intervento normativo in materia, volto ad una riforma del settore, finalizzata innanzitutto ad incrementare il livello della sicurezza, a definire chiaramente le funzioni e le competenze attribuite ai vari soggetti, istituzionali e privati, operanti in tale ambito, ad individuare in modo univoco le rispettive responsabilità, nonché a migliorare il sistema di recepimento della normativa comunitaria ed internazionale rilevante in materia. Tali considerazioni costituiscono l'apporto delle Commissioni al dibattito avviatosi nel paese su questi temi, nonché un contributo costruttivo alle eventuali iniziative legislative che le forze politiche presenti in Parlamento ed il Governo intenderanno assumere in questo campo.

1. LA RECENTE EVOLUZIONE NORMATIVA DEL SISTEMA DELL'AVIAZIONE CIVILE IN ITALIA

Negli ultimi anni hanno assunto particolare rilevanza i temi della privatizzazione delle società esercenti servizi di trasporto aereo, della liberalizzazione dei mercati, dell'affidamento delle gestioni aeroportuali, e si è avviato un processo di progressivo trasferimento delle responsabilità gestionali e finanziarie dalla sfera pubblica agli operatori privati.

I nuovi equilibri impongono che lo Stato rinunci a gran parte dei poteri di intervento un tempo ad esso riservati, per assumere un importante ruolo di indirizzo, regolazione e controllo, rivolto al conseguimento degli *standard* di sicurezza ed alla continuità ed affidabilità dei servizi.

È con tale finalità che il decreto legislativo 25 luglio 1997, n. 250, ha realizzato la riforma dell'aviazione civile, mediante l'istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile e la definizione delle competenze che permangono nella sede ministeriale.

Il decreto legislativo n. 250 del 1997 ha previsto l'istituzione di una commissione di studio per la elaborazione delle modifiche al codice della navigazione, con particolare riferimento alla ridefinizione dei compiti delle articolazioni territoriali dell'Ente nazionale per l'aviazione civile e delle funzioni del direttore d'aeroporto, nonché per il recepimento della normativa tecnica ICAO (International Civil Aviation Organization).

È da sottolineare il problema del recepimento della normativa tecnica ICAO, cioè degli annessi, o allegati, approvati da questa organizzazione, poiché la legge n. 213 del 1987 e la relativa novella all'articolo 687 del codice della navigazione, fino ad oggi hanno permesso solo il recepimento dell'Allegato 1, in materia di licenze, abilitazioni e attestati per il personale addetto al volo; il personale addetto al servizio pubblico di informazioni al volo; il personale addetto al controllo del traffico aereo. Gli altri allegati, per i quali non si è proceduto ad un formale recepimento, riguardano, fra l'altro, proprio i servizi del traffico aereo, cioè l'assistenza al volo (Allegato 11).

Le valutazioni conclusive della Commissione di studio poc'anzi citata, che ha svolto i propri lavori nel corso della XIII legislatura, come risulta dalla relazione presentata al Ministro in carica, sono le seguenti:

riassetto organizzativo dell'amministrazione dell'ENAC e, in quest'ambito, revisione della figura del direttore di aeroporto, con l'attribuzione ad ENAC dei poteri di coordinamento, vigilanza e di

polizia, che implicano in capo all'ente (e, ove istituita, in capo all'Autorità aeroportuale) la sussistenza dei poteri di ordinanza che secondo l'attuale disciplina competono al direttore d'aeroporto;

soluzione dell'annoso problema del recepimento degli annessi tecnici ICAO, consentendo agli enti competenti strumenti semplificati di attuazione anche in via meramente amministrativa;

valorizzazione del momento dinamico-imprenditoriale nella gestione degli aeroporti, facilitando anche dal punto di vista normativo i processi di liberalizzazione in atto;

determinazione non più autoritativa dei canoni di concessione, dei diritti e delle tariffe aeroportuali;

semplificazione dei regimi autorizzatori in materia di aeroporti, nonché in materia di polizia della navigazione, responsabilizzando sempre più gli operatori privati ed eliminando i vincoli procedurali che spesso hanno reso eccessivamente farraginoso e poco adatta all'evoluzione del contesto del trasporto aereo l'applicazione concreta del regime normativo.

L'attuale Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, P.Lunardi, ha nominato una nuova commissione sulla materia, presieduta dal Prof. V.Riggio, la quale ha prodotto un documento conclusivo che è stato trasmesso dal Ministro al Comitato paritetico per l'indagine conoscitiva sul trasporto aereo, in data 21 febbraio 2002. Il documento presentato, che ricostruisce l'assetto normativo del sistema dell'aviazione civile, delinea, dal canto suo, una propria prospettiva di riforma, le cui linee sono:

necessaria separazione delle attività di regolazione e di gestione, anche con riguardo ai servizi di assistenza al volo, sulla base degli orientamenti affermatasi in sede comunitaria e in sede ICAO;

mantenimento in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dei poteri di indirizzo politico, vigilanza e controllo su tutto il settore dell'aviazione civile;

concentrazione di tutti i poteri di regolamentazione e di controllo in capo all'ENAC, compresi quelli attualmente di competenza dell'ENAV. L'ENAC rimane comunque sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

ridefinizione dei poteri degli organi periferici dell'ENAC (direttore di aeroporto), anche al fine di stabilire un efficace sistema sanzionatorio;

attribuzione alle società concessionarie di gestione totale aeroportuale di funzioni di coordinamento globale, che in altri ordinamenti europei hanno condotto alla formazione di *airport authorities*;

tendenziale liberalizzazione dei servizi di assistenza al volo, prevedendo la possibilità che le società di gestione totale aeroportuale svolgano quella parte dei servizi di assistenza al volo che riguarda la

movimentazione degli aeromobili nelle aree aeroportuali, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze;

obbligo per la società concessionarie di gestione totale aeroportuale di definire un sistema di sicurezza che preveda l'indicazione delle strutture organizzative, delle responsabilità e delle procedure per garantire la sussistenza delle condizioni di sicurezza dell'aeroporto, la cui idoneità è accertata dall'ENAC;

più netta caratterizzazione dell'ENAV come soggetto privato, cui è affidato l'esercizio di un pubblico servizio, ed essenzialmente fornitore dei servizi ATS.

Peraltro, il documento conclusivo prodotto dalla Commissione Riggio richiama il lavoro svolto dalla Commissione precedentemente citata, auspicando che la riflessione da quest'ultima condotta al fine di modificare la parte aeronautica del codice della navigazione possa trovare compimento.

In ambito comunitario sono in corso di approvazione tre proposte di regolamento volte alla creazione del « cielo unico europeo » (« *single sky* »), e specificamente le seguenti:

1) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la prestazione di servizi di navigazione aerea nel cielo unico europeo;

2) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'organizzazione e l'uso dello spazio aereo nel cielo unico europeo;

3) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'interoperabilità della rete europea di gestione del traffico aereo.

La creazione del « cielo unico europeo » è considerata funzionale alla ottimizzazione dell'uso dello spazio aereo nel suo insieme, in base a criteri di efficienza e di massima sicurezza, nonché alla ottimizzazione delle prestazioni dei servizi di navigazione aerea dai quali tale uso dipende; si ricorda comunque che, nella Comunicazione della Commissione (COM/2001/0564 def.) dell'ottobre 2001, si afferma che: « per i servizi di traffico aereo, gli Stati membri mantengono la facoltà di designare i prestatori di servizi che devono operare in condizioni di monopolio in uno spazio aereo specifico sopra il loro territorio. » Sembra, quindi, che la responsabilità organizzativa nazionale sarà ancora rilevante, almeno nel futuro prossimo.

L'ENAC, ente pubblico non economico, esercita la maggior parte delle attribuzioni in precedenza facenti capo alla Direzione generale dell'aviazione civile del Ministero dei trasporti e della navigazione, nonché quelle degli enti pubblici preesistenti nel settore, il Registro aeronautico italiano e l'Ente nazionale della gente dell'aria.

L'accorpamento delle funzioni in un unico ente, l'attribuzione ad esso di competenze specializzate per la regolazione tecnica ed amministrativa del settore, nonché di un'ampia sfera di autonomia

finanziaria e organizzativa, sono gli aspetti fondamentali della riforma dell'aviazione civile, che trovano ora conferma della propria validità nei più recenti indirizzi normativi per il riordinamento e la razionalizzazione della pubblica amministrazione e degli enti pubblici nazionali.

Nel 1997 si è avviato, a seguito dell'approvazione della legge 21 dicembre 1996, n. 665, il processo di trasformazione dell'ENAV da ente pubblico economico a S.p.A., processo che si è concluso il 31 dicembre 2000; dal 1° gennaio 2001 l'ENAV è una società per azioni, integralmente posseduta dal Ministero dell'economia e delle finanze. Tale trasformazione dovrebbe favorire una gestione della società che coniughi l'esigenza di perseguire i massimi livelli di efficienza e di sicurezza con criteri di economicità e di tendenziale corrispondenza tra costi e servizi offerti.

Secondo il Piano di impresa predisposto per la trasformazione le prospettive di un effettivo rilancio dell'ENAV sarebbero tangibili, non solo per il *core-business* (*air traffic control* ATC) ma anche per tutti quei servizi che hanno possibilità di sviluppo nel mercato, quali:

gestione e manutenzione degli impianti;

attività di consulenza e formativa, con relativa certificazione, e rivolta a tutte le qualifiche professionali (CTA, tecnico, meteorologo, etc.);

servizi meteorologici;

radiomisure;

servizi di informazioni aeronautiche;

gestione dei movimenti a terra (*Apron Management*).

Il Piano assume come prospettiva strategica dell'azienda l'assunzione di una posizione di *leadership* in campo internazionale, al fine di aumentare il livello del proprio ruolo in Europa come fornitore di servizi, determinando un ritorno in termini di commesse per l'industria nazionale e di sviluppo nel campo della ricerca applicata, con conseguenti riflessi positivi sui livelli occupazionali.

I grandi investimenti pianificati, finalizzati anche all'introduzione di nuove tecnologie (i sistemi satellitari GNSS e GALILEO ne sono un esempio), ammontano a oltre 1.150 miliardi. Essi dovrebbero consentire di adeguare la capacità operativa del sistema all'incremento della domanda del traffico, nel rispetto dei massimi *standard* di sicurezza e di sviluppo occupazionale.

Nel mutato quadro di rapporti tra Amministrazione pubblica ed operatori del settore, è stata affidata ai diretti interessati (decreto ministeriale 44/T del 4 agosto 1997), tramite la costituzione di Assoclearance, associazione tra i vettori e gestori, la delicata problematica attinente l'assegnazione delle bande orarie (*slots*) negli aeroporti italiani designati come coordinati (Bologna e Pisa) o pienamente coordinati (Fiumicino, Ciampino, Malpensa, Linate, Catania, Bergamo, Firenze, Napoli, Palermo, Torino). In tal modo l'Italia ha adeguato il proprio ordinamento al regolamento comunitario n. 95/CE del 18

gennaio 1993, relativo alla definizione di norme comuni per l'assegnazione di bande orarie negli aeroporti della Comunità.

Per quanto riguarda specificamente la tutela della sicurezza nel settore dell'aviazione civile, necessariamente collegata con la riorganizzazione più complessiva del settore aereo, assume sotto questo punto di vista particolare rilevanza, sul piano normativo, l'istituzione, con il decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66, e l'insediamento (29 novembre 1999) dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, cui è affidata, in attuazione della direttiva 94/56/CE, la competenza in materia di inchieste tecniche sugli incidenti e sugli inconvenienti gravi nel settore dell'aviazione civile.

Più in generale, la tematica della sicurezza non può essere affrontata disgiuntamente dal processo di liberalizzazione in corso a livello di Unione europea nel settore del trasporto aereo, che ha portato alla definizione del cosiddetto « terzo pacchetto » di regolamenti comunitari in materia. Tali provvedimenti riguardano l'ammissione alla professione di vettore aereo (regolamento CEE 2407/92), l'accesso alle rotte intracomunitarie (Regolamento CEE 2408/92) la determinazione delle tariffe aeree (Regolamento CEE 2409/92), le modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporto aereo (Regolamento CEE 2410/92), la disciplina di alcune categorie di accordi e pratiche concordate (Regolamento CEE 2411/92) e le norme comuni, richiamate in precedenza, per l'assegnazione di bande orarie (*slots*) negli aeroporti comunitari (Regolamento CEE 95/93).

Per quanto riguarda il settore della sicurezza negli aeroporti occorre innanzitutto ricordare che il decreto ministeriale 29 gennaio 1999, n. 85, è intervenuto in materia di servizi di sicurezza negli aeroporti, consentendo, ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza, l'affidamento in concessione alle società di gestione o a imprese specializzate dei servizi di controllo in ambito aeroportuale in precedenza affidati esclusivamente alle forze di polizia. Tali servizi, che rimangono peraltro sotto la vigilanza della Polizia di Stato, riguardano sostanzialmente il controllo dei passeggeri, dei bagagli, della merce e della posta.

Anche il comparto dei servizi aeroportuali è stato del resto coinvolto dal processo di liberalizzazione: a questo riguardo si segnala la Direttiva 96/67/CE in materia di servizi di assistenza a terra, recepita nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18. Tale disciplina stabilisce il principio del libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra e prevede la netta separazione tra attività di regolamentazione, di gestione delle infrastrutture aeroportuali e di fornitura dei servizi di assistenza.

La sicurezza delle strutture aeroportuali e dei meccanismi di assistenza al volo e a terra incide sull'attività di selezione, formazione ed abilitazione del personale, e deve essere garantita anche con riferimento alla manutenzione ed abilitazione delle macchine utilizzate dai vettori aerei e dai sistemi a terra per il controllo del traffico aereo.

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 ad 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. Occorre quindi ribadire che solo prevedendo un sistema di pregnanti controlli e di adeguate sanzioni affidato ad un'Autorità nazionale di regolazione e di vigilanza secondo le prescrizioni della normativa internazionale ICAO (DOC 9774), nonché della normativa comunitaria sul *single sky*, in corso di approvazione si può evitare che i processi di liberalizzazione in atto riducano le garanzie di sicurezza.

2. L'INCIDENTE OCCORSO A MILANO-LINATE L'8 OTTOBRE 2001

L'incidente occorso a Milano-Linate l'8 ottobre scorso costituisce il più grave incidente registratosi nella storia dell'aviazione civile italiana, nonché il secondo per gravità al mondo nell'ambito delle collisioni al suolo: tale evento ha pertanto rappresentato una delle motivazioni che hanno indotto le Commissioni parlamentari a deliberare lo svolgimento dell'indagine conoscitiva. Sebbene l'attività delle Commissioni sia strettamente circoscritta dal carattere conoscitivo dell'indagine, e senza pertanto volere individuare le responsabilità della tragedia, né determinare i rapporti di causalità che l'hanno determinata, appare quindi opportuno ripercorrere brevemente le tragiche vicende di quella giornata, che hanno evidenziato, secondo l'opinione di alcuni dei soggetti istituzionali intervenuti in audizione, una serie di deficienze operative e di problemi organizzativi indicativi di alcune delle problematiche che affliggono attualmente il settore dell'aviazione civile.

Passando ad una succinta descrizione dell'incidente, si ricorda che esso è stato determinato dall'impatto, avvenuto alle 8,10 dell'8 ottobre 2001, dell'aeromobile MD87 della compagnia aerea svedese SAS, in fase di decollo, con l'aeromobile Cessna 525, all'altezza del raccordo di rullaggio R6 in fase di decollo sulla pista 36R.

Il volo SAS, con a bordo 6 membri di equipaggio e 104 passeggeri, effettuava servizio di linea tra Linate e Copenaghen, mentre il velivolo Cessna era in precedenza giunto da Bonn, con i soli piloti a bordo e, dopo aver imbarcato due passeggeri, si apprestava ad effettuare un volo con destinazione Parigi.

Secondo gli elementi ricavabili da quanto dichiarato al Comitato paritetico dai soggetti intervenuti in audizione e dalla documentazione trasmessa al Comitato stesso, il velivolo Cessna, in condizioni di visibilità di circa 200 metri, era stato autorizzato a muoversi dal piazzale parcheggio ATA (piazzale ovest) ed aveva ricevuto istruzione dalla torre di controllo di effettuare il rullaggio in direzione del raccordo R5 verso nord, che si connette con la prosecuzione della pista principale 36R, per poi effettuare il decollo lungo la medesima pista 36R. Tuttavia, diversamente da quanto comunicato dalla torre