

CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia)

e IX (Trasporti, poste e telecomunicazioni)

**Audizione Centro Studi Demetra -
Fondazione 8 ottobre 2001**

13 Novembre 2012

SOMMARIO

PRESENTAZIONE DEMETRA	3
PRESENTAZIONE FONDAZIONE 8 OTTOBRE 2001.....	5
RELAZIONE	8

PRESENTAZIONE DEMETRA

Il **Centro Studi Demetra** (*Development of European Mediterranean Transportation*) è l'Associazione nata nel 2006 dall'impegno di esponenti del mondo accademico, imprenditoriale ed istituzionale con la finalità di promuovere iniziative di carattere culturale e formativo, con l'obiettivo di sensibilizzare la classe dirigente del nostro Paese in merito alle opportunità strategiche derivanti dal processo di liberalizzazione e privatizzazione del trasporto aereo.

Il Centro Studi si è affermato come autorevole riferimento culturale del complesso mondo dell'aviazione civile, che, oggi, si estende dall'ultraleggero allo spazio, conseguendo importanti riconoscimenti tra cui meritano di essere segnalate le precedenti audizioni tenute innanzi al Senato della Repubblica - con riferimento al disegno di legge n. 2366 (relatore sen. Cicolani), recante "*Disposizioni per la costituzione del comparto aerospaziale e la liberalizzazione degli aeroporti non aperti al traffico commerciale*"- ed alla IX Commissione della Camera dei Deputati, in relazione all'indagine conoscitiva sul sistema aeroportuale italiano.

L'esperienza maturata ha condotto il Centro Studi, che oggi conta su oltre 30 (tra enti ed imprese) operatori associati, ad approfondire, tra l'altro, le nuove frontiere della politica comunitaria nel settore: l'innovazione tecnologica e l'ambiente, tematiche di grande interesse ed in continua evoluzione, da analizzare comunque con una particolare attenzione al tema della sicurezza e da coniugare anche con l'evoluzione di altri settori come l'aerospaziale e l'ultraleggero.

L'Associazione, presieduta dall'Avv. **Pierluigi Di Palma**, già Direttore Generale dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, opera sotto la guida di un autorevole comitato scientifico, cui hanno aderito i massimi esperti del settore, e

conferisce, nel corso del convegno annuale, il “**Premio Luigi Muratori**” ad un esponente del mondo imprenditoriale di riferimento.

Il Centro Studi Demetra svolge attività di divulgazione specialistica e, a tal fine, organizza convegni, seminari, master universitari e conferenze, favorendo la cooperazione e la sinergia tra gli attori pubblici e privati, a diverso titolo, coinvolti nel governo del comparto aerospaziale, così promuovendo una collaborazione istituzionale tesa ad un presidio sistemico necessario al nostro Paese per essere protagonista nella competizione di carattere europeo.

In tale contesto, il Centro Studi cura la pubblicazione della Collana “*I Quaderni dell'aviazione civile*” i cui volumi vogliono, per la loro concretezza, contribuire a sostenere e divulgare un serio confronto sui temi di maggiore interesse ed attualità, permettendo al lettore di cogliere il bisogno della classe dirigente di utilmente confrontarsi con il diritto comunitario, anche per garantire quel “*giusto ritorno*” alle imprese nazionali derivante dalla partecipazione italiana all'Unione europea e ai suoi programmi industriali e di ricerca.

Il Centro Studi Demetra, inoltre, con il sostegno dell’Agenzia Spaziale Italiana e della Banca Finnat, conferisce ogni anno, a giovani particolarmente meritevoli, tre borse di studio volte ad approfondire alcuni aspetti di interesse del comparto aerospaziale.

PRESENTAZIONE FONDAZIONE 8 OTTOBRE 2011

La fondazione è apolitica, indipendente e senza scopo di lucro. E' scopo della Fondazione intraprendere ogni iniziativa atta a promuovere tutte le azioni valide e concrete per la sicurezza del trasporto aereo ed il miglioramento della sicurezza del volo. Nel corso della propria attività, iniziata nel Maggio 2004, la Fondazione 8 ottobre 2001 ha intrapreso molte iniziative, alcune divenute anche di rilevanza internazionale, non tutte elencabili per economicità di tempo.

Fra le tante, si segnalano:

- La costituzione di una “*task force*” tecnica costituita da esperti di riconosciuta capacità ed esperienza nei vari settori del Trasporto Aereo e della Aviazione Commerciale e Civile, che segue con attenzione gli accadimenti relativi al mondo aeronautico e fornisce, a titolo totalmente gratuito, il proprio supporto a tutti coloro, addetti ai lavori e non, che vi si rivolgano.

Un esempio concreto di questo impegno, unanimemente riconosciuto di elevata professionalità, è stata la consulenza tecnica di parte fornita al Collegio legale che ha tutelato gli interessi delle parti civili, fra cui anche la Fondazione, costituitesi nel processo svoltosi a Palermo sull'incidente di Capo Gallo accaduto al velivolo Tuninter il 6 agosto 2005 nel mare antistante Punta Raisi.

Le segnalazioni che, ormai sempre più numerose, giungono alla Fondazione, alcune delle quali pubblicate anche sul sito internet (oggetto di migliaia di visite al giorno, sia da addetti ai lavoro sia da altri), dopo attenta valutazione da parte dei propri esperti, vengono comunicate agli Enti competenti, operatori, e gestori, ai quali viene anche sempre fornita la disponibilità di usufruire, se richiesto, del contributo ad individuare eventuali soluzioni.

Quando ritenute di interesse generale ai fini della Sicurezza del Volo o della Prevenzione, vengono anche pubblicate sul sito della Fondazione. La crescente credibilità e la fiducia della gente nella Fondazione e nel suo operato, rende sempre più numeroso il flusso di informazioni che giunge e che può costituire una importante fonte di conoscenza per l'individuazione di soluzioni volte al miglioramento del trasporto aereo.

- L'organizzazione di convegni aventi per oggetto la sicurezza del volo, la prevenzione degli incidenti, la tutela del passeggero.

A tali incontri sono intervenuti tutti i più autorevoli rappresentanti dell'aviazione civile italiana, nonché i vertici europei dei principali Enti e associazioni di riferimento (Eurocontrol, EASA, ACI Europe).

- La partecipazione, anche in sedi internazionali, a dibattiti, incontri, convegni e seminari con il contributo di propri relatori, il cui oggetto è lo studio ed il confronto su temi inerenti la sicurezza del volo, degli aeroporti, la movimentazione a terra degli aeromobili e la tutela del passeggero.
- Divulgazione attraverso libri, atti dei convegni, scritti, sito internet e partecipazione diretta nelle sedi di dibattito di argomenti e proposte con lo scopo di favorire la diffusione di una cultura della Sicurezza del Volo e della Prevenzione, non solo fra addetti ai lavori ma anche fra la gente;
- Si propone quale punto di riferimento e di supporto anche tecnico/giuridico, a titolo gratuito, per tutti coloro che siano stati toccati da tragedie quali quella che ne hanno determinato la istituzione;
- Si attiva, con iniziative periodiche e facendosi carico della organizzazione, per individuare punti e luoghi di incontro fra tutte le realtà, gli attori ed i responsabili del Trasporto Aereo, in modo da favorirne la comunicazione, lo

scambio diretto di idee, proposte, analisi e progetti, condizione indispensabile per la evoluzione del sistema con lo scopo di contenerne anche le necessarie tempistiche realizzative;

- Sostiene e supporta, anche con proprie borse di studio, chi voglia approfondire i temi della Sicurezza del Volo e della Tutela del Passeggero, con la preparazione di tesi o di lavori e relazioni da presentarsi in specifici convegni nazionali ed internazionali, mettendo a disposizione degli interessati anche gli esperti tecnici della propria Task Force.
- Per la prima volta in Italia dalla sua fondazione, nel 1944, la *Flight Safety Foundation* di Washington ha affidato, alla Fondazione 8 Ottobre 2001, l'organizzazione dell'annuale Convegno mondiale IASS che ha visto la partecipazione di oltre 600 addetti. Lo IASS è l'appuntamento annuale in assoluto più significativo al mondo per la Sicurezza del Volo, seguito e presenziato da tutti i rappresentanti dell'Aviazione mondiale

RELAZIONE

Nel corso degli ultimi anni, il traffico aereo nazionale è cresciuto a ritmi sostenuti. Secondo le previsioni ufficiali, nel prossimo decennio, si assisterà addirittura ad un raddoppio del flusso di traffico, raggiungendo la soglia dei 230 milioni di passeggeri.

La crescita della domanda di trasporto aereo necessita di soluzioni volte, da un lato, alla risoluzione delle problematiche connesse alla saturazione della capacità aeroportuale, e, dall'altro, all'adeguamento del sistema nazionale con i requisiti richiesti per garantire che il sistema aviazione civile operi con sicurezza e con regolarità.

In tale contesto si inseriscono le numerose iniziative intraprese nell'ambito dell'ordinamento aeronautico per mezzo delle quali si è assistito ad un nuovo e diverso approccio della sicurezza del volo. In particolare, negli ultimi anni, si è passati da una sicurezza c.d. **reattiva** - per la quale i miglioramenti nascono in risposta ad incidenti - ad una sicurezza c.d. **proattiva**, che nasce e si sviluppa allorquando l'intero sistema pone la prevenzione degli incidenti come fondamento dell'organizzazione.

In quest'ottica, lo schema di decreto legislativo in esame - che reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) n. 996/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010, sulle inchieste e la prevenzione degli incidenti e inconvenienti nel settore dell'aviazione civile - appare uno strumento prezioso per efficientare la c.d. *regulatory safety*, ossia la sicurezza promanante da norme.

Nel delineato quadro di riferimento, l'odierna audizione, oltre a costituire uno specifico riconoscimento per l'attività espletata dalle scriventi associazioni nel corso degli ultimi anni, rappresenta un'importante opportunità per il Centro Studi Demetra e per la Fondazione 8 ottobre 2001 che, come noto - a fronte del costante impegno nella sensibilizzazione e diffusione della cultura della sicurezza del volo - sono state inserite dall'ENAC nel Programma Nazionale Italiano della Sicurezza Aeronautica tra le "Entità di promozione della cultura della *Safety*".

Pertanto, di seguito verranno evidenziati alcuni spunti di riflessione volti a superare i riscontrati profili di criticità del provvedimento e, più in generale, ad offrire un contributo di fattiva collaborazione per il miglioramento della sicurezza nel trasporto aereo.

In primo luogo, le nostre associazioni non possono esimersi dal rappresentare le potenziali conseguenze negative connesse all'individuazione, *ex art. 3* dello schema di decreto legislativo, dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del volo (ANSV) quale organismo responsabile dell'applicazione del provvedimento in esame e dell'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste dal successivo articolo 4.

Come noto, infatti, le inchieste tecniche sugli incidenti aerei hanno come fine esclusivo quello della prevenzione di futuri incidenti o inconvenienti, e non quello dell'accertamento di eventuali responsabilità dei soggetti coinvolti.

Al riguardo, il Decreto Legislativo 25 febbraio 1999, n. 66, di istituzione dell'ANSV, prevede espressamente, all'art. 3, che *"L'Agenzia, fatte salve le competenze del Ministero della difesa in merito agli aeromobili di Stato, conduce le inchieste tecniche di cui all'articolo 826 del codice della navigazione, così come sostituito dall'articolo 17, comma 1, del presente decreto, con il solo obiettivo di prevenire incidenti e inconvenienti, escludendo ogni valutazione di colpa e responsabilità"*.

La mancata attribuzione, *ab origine*, di poteri sanzionatori in capo al medesimo soggetto incaricato di compiere le c.d. inchieste aeronautiche risponde all'esigenza primaria di garantire la terzietà e la trasparenza dell'ANSV, nonché di facilitare il flusso di informazioni.

Pertanto, l'ampliamento smisurato di competenze dell'ANSV - sino ad includervi autonome valutazioni sulla percorribilità di una sanzione nei confronti del personale eventualmente coinvolto in un evento aeronautico - potrebbe comportare l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese, attesa l'incompatibilità di siffatta concentrazione con i ruoli e i compiti delle analoghe agenzie europee preposte alla indagine degli incidenti e inconvenienti nel settore dell'Aviazione Civile.

Oltre ai profili di incompatibilità con l'ordinamento nazionale e comunitario, la commistione, in capo al medesimo organismo, di funzioni di accertamento e sanzionatorie, avrebbe, come diretta conseguenza, quella di comportare una progressiva perdita di fiducia del personale aeronautico nei confronti dei ruoli e compiti dell'ANSV in quanto quest'ultima sarebbe contestualmente e direttamente coinvolta anche nella gestione delle conseguenze delle "segnalazioni spontanee".

Al riguardo, preme evidenziare che il Centro Studi Demetra e la Fondazione 8 ottobre 2011 si sono già fatte portartici, in ambito internazionale, della necessità - per il buon andamento delle inchieste aeronautiche e, dunque, per la prevenzione della sicurezza dell'intera filiera del trasporto aereo - dell'*Anonymous report e just culture*.

Siffatta idea, che ha ricevuto unanimi apprezzamenti anche in occasione del recente Board Meeting FSF di Santiago e che verrà ripresentata, a richiesta, il prossimo 5 dicembre a Washington all'ICAO *Listening Session*, innanzi ad autorevoli referenti del mondo dell'aviazione, prende spunto dalla constatazione che uno degli

strumenti più efficaci per fare prevenzione è rappresentato dalla conoscenza del maggior numero di informazioni sugli eventi riguardanti la sicurezza del volo, onde favorire l'analisi e la sorveglianza delle tendenze e poter promuovere, di conseguenza, gli opportuni interventi correttivi.

Proprio al fine di implementare il flusso delle informazioni sarebbe opportuno, a parere di chi scrive, individuare un'organizzazione internazionale (come potrebbe essere, ad esempio, la *Flight Safety Foundation*, agenzia di riferimento, a livello mondiale, per la promozione della sicurezza del trasporto aereo) indipendente, *no-profit* e *super partes*, che possa operare quale "collettore" delle informazioni, garantendo, al contempo, l'anonimato di chi, in concreto, si adopera per facilitare lo scambio di dati.

Detta organizzazione - che faciliterebbe l'istituzione di una rete delle autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile - dovrebbe, una volta letti e analizzati i vari *report* ad essa pervenuti, inviare alle diverse organizzazioni ed enti aderenti al progetto, segnalazioni rigorosamente anonime e/o valutazioni, esplicitando, altresì, l'insorgere di eventuali criticità.

E' di tutta evidenza, infatti, che l'attribuzione in capo al medesimo soggetto di compiti di investigazione e di irrogazione di sanzioni, per di più in assenza di adeguate garanzie sul mantenimento dell'anonimato, rischia di vanificare la *ratio* sottesa al provvedimento in esame che, come noto, mira ad incoraggiare un sistema di segnalazioni spontanee, indispensabili per la prevenzione dei rischi.

In sostanza, la previsione del potere sanzionatorio in capo all'ANSV si pone in contraddizione, altresì, con i risultati conseguiti negli ultimi anni in cui, per incoraggiare un clima favorevole alla sicurezza, si è sempre cercato di promuovere la segnalazione spontanea degli eventi critici. In altri termini, l'applicazione di sanzioni anche a chi, avuta conoscenza del verificarsi di un incidente o di un

inconveniente grave non ne informi tempestivamente l'agenzia, finisce, di fatto, con punire quei soggetti che potrebbero, fattivamente, contribuire a migliorare, con il proprio apporto spontaneo, adeguati livelli delle operazioni di volo, scoraggiandone l'intervento. Si ricorda, in proposito, che lo stesso regolamento UE 996/2010 prevede, al considerando n. 24, che *"il sistema dell'aviazione civile dovrebbe anche promuovere un ambiente non repressivo che faciliti la segnalazione spontanea di eventi, promuovendo così il principio della giusta cultura"*.

Inoltre, qualora dovesse essere confermato il potere sanzionatorio in capo all'ANSV, si renderebbe ancora più critico il già difficoltoso coordinamento tra l'inchiesta di sicurezza e l'inchiesta di competenza dell'Autorità giudiziaria.

Ciò in quanto, nel nostro ordinamento, le inchieste tecniche, laddove concomitanti con quelle condotte sul medesimo evento da parte dell'autorità giudiziaria, possono subire dei condizionamenti, in termini soprattutto di tempestiva disponibilità di tutti gli elementi necessari per il regolare ed efficace svolgimento delle stesse. L'ulteriore irrogazione delle sanzioni da parte dell'ANSV, presupponendo una necessaria responsabilità, finirebbe con il paralizzare l'attività ispettiva e, comunque, con l'alterare la funzione delle inchieste tecniche, il cui unico fine, ripetesì, è costituito dalla prevenzione di futuri incidenti, e non dall'accertamento di colpe.

Tanto chiarito sull'organismo responsabile dell'irrogazione delle sanzioni che, per quanto detto, si ritiene non possa essere l'ANSV, si ritiene necessario svolgere alcune osservazioni, strettamente correlate a quanto sin qui esposto, in merito al medesimo procedimento sanzionatorio, disciplinato dall'art. 3, secondo comma.

Detta disposizione, nel testo licenziato dal Consiglio dei Ministri, prevede che *"Il procedimento sanzionatorio connesso alle violazioni previste dall'articolo 4 è*

disciplinato con delibera del Collegio dell'Agenzia, da sottoporre all'approvazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentiti i Ministeri della giustizia e delle infrastrutture e dei trasporti".

Al riguardo, sarebbe auspicabile che il delineato procedimento facesse capo direttamente all'ENAC che, ai sensi dell'art. 687 del codice della navigazione, agisce come unica Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile, mediante le proprie strutture centrali e periferiche, e cura la presenza l'applicazione dei sistemi di qualità aeronautica corrispondenti ai regolamenti comunitari.

L'attribuzione all'Autorità di settore del potere sanzionatorio in analisi, oltre ad evitare pericolose frammentazioni di competenze, appare altresì coerente con il disposto di cui all'art. 2, lett. a) del D.Lgs. 25 luglio 1997, n. 250 (Istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile) che già affida all'ENAC la *"regolamentazione tecnica ed attività ispettiva, sanzionatoria, di certificazione, di autorizzazione, di coordinamento e di controllo, nonché tenuta dei registri e degli albi nelle materie di competenza"*.

Sotto altro profilo, giova rilevare che la competenza in questione - atteso che gli eventi e i comportamenti passibili di sanzione si verificano, nella quasi totalità delle ipotesi, in ambito aeroportuale - sarebbe meglio esercitata da un soggetto, quale l'ENAC appunto, dotato di specifiche articolazioni territoriali (le direzioni aeroportuali) e che rappresenta il primo organismo ad interagire con l'ANSV nell'immediatezza dell'apertura di un'inchiesta tecnica.

Altro aspetto di criticità rilevato attiene alla formulazione dell'art. 4 secondo cui *"[...] i soggetti di cui all'articolo 2 che avuta conoscenza del verificarsi di un incidente o di un inconveniente grave, non ne informano tempestivamente l'Agenzia (ANSV n.d.r.), sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da tremila euro a dodicimila euro"*.

Siffatta formulazione potrebbe essere foriera di numerosi dubbi interpretativi. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ad un evento che coinvolga un piccolo aereo da turismo il quale, operando su di un aeroporto aperto al traffico commerciale, durante l'atterraggio esca di pista mettendo le ruote sul prato lateralmente, senza conseguenze per persone e/o cose.

Un evento come quello descritto accade molto frequentemente, vuoi per l'inesperienza dei piloti di aviazione generale, vuoi per le caratteristiche dell'aeromobile.

In tale circostanza, secondo il decreto legislativo proposto, potrebbe verificarsi una assoluta incertezza sulla classificazione dell'evento da parte di coloro che vi hanno assistito e da parte dello stesso pilota, nonché sulla necessità, nel dubbio, di segnalarlo. In tale evenienza, peraltro, sorgerebbe l'obbligo di segnalazione per tutte le "Persone coinvolte" che, a mente del Regolamento n. 996/2010, sono «*il proprietario, un membro dell'equipaggio, l'esercente dell'aeromobile coinvolti in un incidente o inconveniente grave; qualsiasi persona coinvolta nella manutenzione, nella progettazione, nella costruzione dell'aeromobile, nell'addestramento del suo equipaggio; qualsiasi persona coinvolta nelle attività di controllo del traffico aereo, nelle informazioni di volo, nei servizi aeroportuali, che abbia fornito servizi per l'aeromobile; il personale dell'autorità nazionale dell'aviazione civile; il personale dell'AESA*».

In altri termini, nella migliore delle ipotesi un obbligo di segnalazione di un "trascurabile" caso come quello descritto, potrebbe essere tranquillamente posto in capo ad una decina di persone, tutte soggette a possibili sanzioni amministrative.

Naturalmente, come già emerso durante le precedenti sedute delle commissioni Parlamentari competenti, ed al fine di evitare pericolose strumentalizzazioni del testo, si conviene sulla necessità l'idea di sopprimere la previsione contenuta nel medesimo art. 3, secondo comma, dove é previsto che

“Nell'ambito del procedimento sono valutati gli eventuali accordi di cooperazione stipulati ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento” in quanto non concerne l'oggetto del provvedimento in esame.

Infine, con riferimento all'art. 4, relativo alle *violazioni e sanzioni amministrative*, si ritiene opportuno mitigare l'importo della sanzione prevista dalla lettera a) (da tremila a dodicimila euro) al fine di rendere conforme la sanzione stessa con quanto previsto dall'art. 23 del Regolamento UE 996/2010 secondo cui le sanzioni devono essere *“effettive, proporzionate e dissuasive”*. Ed ancora, sempre in relazione alla lettera a) dell'art. 4 potrebbe risultare utile, al fine di prevenire incertezze applicative, circoscrivere il tempo entro cui i soggetti devono fornire l'informazione, pena l'irrogazione della sanzione, superando, così, l'incertezza dell'attuale formulazione, che si riferisce ad un generico avverbio (tempestivamente).

Roma, 12 novembre 2012