

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1785

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori VERALDI, BORDON, MANZIONE,
D’AMICO, GIARETTA, LAURIA, FORMISANO e VALLONE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 OTTOBRE 2002

—————

Disposizioni per il riordino e la sicurezza del traffico aereo e
delega al Governo per l’emanazione di un nuovo codice della
navigazione aerea

—————

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	6

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge sulla riforma dell'aviazione civile scaturisce dal lavoro che è stato compiuto nella precedente legislatura e dagli approfondimenti esperiti nell'ambito dell'8^a Commissione Lavori pubblici e comunicazioni del Senato e dalla IX Commissione Trasporti della Camera dei deputati, nonché dalle commissioni di studio che hanno lavorato sulla materia negli anni più recenti, per disegnare una disciplina conforme alla legislazione comunitaria vigente, ed a quella in via di emanazione, coerentemente con l'esigenza di garantire al massimo grado la sicurezza della navigazione aerea.

Nel merito delle iniziative da intraprendere, sulle scelte concrete da effettuare, in Parlamento si dovranno ancora approfondire argomenti e confrontare proposte; riteniamo che il presente disegno di legge si ponga come utile contributo al riordino legislativo, anche perchè la riforma dell'aviazione civile è riforma complessa che andrebbe ultimata non snaturando i ruoli dei soggetti del comparto, o peggio ignorando quanto già avviato, e puntando più sulla saldatura, sul coordinamento tra i vari soggetti coinvolti e sulla maggiore chiarezza nell'attribuzione di funzioni.

La tutela della sicurezza è la tutela di un bene primario, l'incolumità fisica, donde la necessità che sulla riforma si raccolga il più ampio consenso parlamentare possibile, perchè le modalità di tutela di questo bene, che è di tutti, devono trovare il consenso di tutti i rappresentanti della collettività nazionale.

Questa la ragione principale per cui il presente disegno di legge segue, nella sua assenza, larga parte delle indicazioni contenute nelle linee guida che concludono il docu-

mento finale dell'indagine conoscitiva svolta dalla 8^a Commissione del Senato congiuntamente alla IX Commissione della Camera, e se ne discosta nella misura resa necessaria dal suo inserimento in un quadro disciplinare internazionale e comunitario non derogabile e dall'esigenza di dare piena attuazione alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Noi riteniamo che la ristrutturazione prevista dal presente disegno di legge risponda alle esigenze non soltanto della sicurezza, ma anche della funzionalità del sistema del trasporto aereo, centro nevralgico dell'economia nazionale, e si inquadri in modo armonico nell'ambito della normativa internazionale alla cui osservanza l'Italia è tenuta, nonché nel progetto comunitario di armonizzazione delle diverse discipline nazionali di settore e di unificazione del controllo aereo.

Sono state più attentamente definite le funzioni del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il quale, oltre a restare organo in cui si concentrano le funzioni prettamente strategico-politiche e la cura dei rapporti internazionali, è il titolare delle funzioni amministrative concrete.

Il Ministro, dunque, rimane il responsabile principale dell'efficienza ed operatività del sistema nel suo complesso ed a tale fine è bene che rientri fra i suoi compiti l'approvazione dei corrispettivi aeroportuali, le cui metodologie di determinazione rimangono di competenza esclusiva del Comitato interministeriale per la programmazione economica.

L'obiettivo della riforma è perseguito mediante l'aggregazione delle funzioni di regolamentazione e certificazione in un unico ente, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), che diviene il solo regolatore del sistema e l'organo di vigilanza sulle gestioni

aeroportuali e sulla conformità delle attrezzature aeroportuali e dell'attività degli utenti ed operatori aeroportuali alla normativa vigente ed alle proprie prescrizioni, nonchè il garante della conformità alla normativa nazionale ed internazionale

Si intende garantire, sia nelle modalità di nomina che nell'attribuzione delle funzioni all'Ente, la neutralità del soggetto che svolge la funzione di regolatore e di certificatore. Infatti, così come sono al momento configurate le funzioni dell'ENAC nei vari progetti di riforma, questi è contemporaneamente soggetto operativo, in vari settori chiave quali, ad esempio, lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali, le concessioni delle gestioni aeroportuali, la predisposizione di misure di sicurezza. Al tempo stesso è soggetto che poi deve sottoporre a verifica e a controllo l'attività da esso svolta, il che, evidentemente, può essere fonte di gravi equivoci, disfunzioni e conflitti d'interesse.

L'obiettivo di sicurezza del disegno di legge è perseguito, inoltre, segnando una chiara linea di confine tra i compiti e le responsabilità del controllore del traffico aereo, l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV spa), e quelle del gestore aeroportuale; affidando poi a quest'ultimo il compito di garantire la sicurezza aeroportuale sia mediante la rigorosa applicazione della normativa ICAO, sia mediante il controllo per fini di sicurezza sull'attività di tutti i soggetti privati operanti in aeroporto.

Attenta considerazione è stata anche data alla ridefinizione dei compiti dell'ENAV spa, cui l'attuale stato dei progetti di riforma sembrava voler attribuire solo le funzioni di controllo ed assistenza del traffico aereo superiore, lasciando le funzioni relative al controllo degli aeromobili in avvicinamento o in fase di decollo ad altri soggetti. Si sarebbe trattato di una frantumazione delle funzioni di controllo aereo che, oltre a mancare di motivazioni concrete, avrebbe pregiudicato la finalità di incremento della sicurezza che la nuova normativa persegue, avrebbe con-

traddetto la tendenza comunitaria a concentrare le funzioni di controllo ed assistenza al volo, semplificando anche la catena delle competenze e delle responsabilità, e avrebbe minato alla base la competitività futura dell'operatore nazionale nell'ottica comunitaria dell'accentramento delle funzioni.

È di assoluta evidenza che solo il soggetto in grado di sviluppare una propria programmazione imprenditoriale, senza vincoli di collaborazione con - o sottoposizione ad - altri soggetti, può avere opportunità di competere con gli altri grandi operatori europei del controllo aereo.

Di qui l'idea, sviluppata nel disegno di legge, di fare dell'ENAV spa l'unico soggetto responsabile della gestione del servizio di assistenza al volo e, più in generale, di tutto ciò che è connesso al controllo sulla sicurezza della navigazione aerea, sia pure sotto l'ombrello regolatorio dell'ENAC e con il trasferimento all'ENAC di tutte le funzioni di certificazione.

La modalità di svolgimento del servizio dovrebbe quindi essere quella del cosiddetto *gate to gate*, nell'ambito dello spazio aereo di competenza.

Sempre la necessità di evitare che compiti operativi e compiti di regolamentazione si cumulino in capo al medesimo soggetto ha determinato la scelta di escludere l'attribuzione ai gestori aeroportuali di qualsiasi compito di natura amministrativa e di controllo pubblicistico. In questo caso si è contrari all'ipotesi di sopprimere la direzione aeroportuale, con possibile attribuzione ai gestori delle funzioni dalla stessa svolte, in netto contrasto con principi comunitari da lungo tempo consolidati.

A tale proposito, nel presente disegno di legge si è voluto rivalutare il ruolo del direttore di aeroporto, che garantisce l'efficienza dell'aerodromo e l'eguale trattamento di tutti gli operatori del settore.

Al gestore aeroportuale sono riconosciuti i compiti di coordinamento tecnico, in senso stretto, e di predisposizione di tutti i mezzi

idonei a garantire la sicurezza, che sono gli unici ad esso legittimamente attribuibili.

Il presente disegno di legge si prefigge, dunque, di soddisfare l'esigenza di promuovere la sicurezza anche mediante il necessario controllo pubblicistico sul territorio.

All'Agenzia nazionale per le investigazioni aeronautiche restano attribuiti compiti di indagine esclusivamente tecnica, mentre la delega al Governo prevede l'elaborazione di un sistema efficiente di circolazione delle

informazioni su incidenti e su inconvenienti atto a prevenire la ripetizione.

In conclusione, si intende promuovere la competitività globale del sistema nazionale di trasporto aereo rispetto a quello degli altri Paesi membri dell'Unione europea ed il suo sviluppo, con le previste conseguenze di incremento dell'occupazione sia nel comparto aeroportuale che in quello della navigazione aerea, che soffre attualmente di una grave crisi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Attribuzioni del Ministro
delle infrastrutture e dei trasporti)*

1. Compete al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di seguito denominato «Ministro», la funzione di indirizzo politico-economico, di coordinamento e di alta vigilanza sul sistema dell'aviazione civile italiano, nonchè di assicurare la completa attuazione, nel settore, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

2. Sono riservati al Ministro:

a) i rapporti con enti ed organizzazioni internazionali e comunitari che operano nel settore dell'aviazione civile, nonchè la rappresentanza presso gli stessi;

b) l'adozione del Piano aeroportuale nazionale, nel rispetto delle competenze attribuite alle regioni, nonchè l'allocazione delle risorse economiche statali per il potenziamento delle infrastrutture aeroportuali;

c) l'adozione del Piano nazionale di radionavigazione, nonchè la determinazione della strategia per la pianificazione delle radioassistenze e dei radioaiuti per la navigazione aerea, ivi compreso l'utilizzo delle tecnologie satellitari;

d) la predisposizione e la stipula del contratto di programma con l'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV spa);

e) l'approvazione delle tariffe, dei diritti e delle tasse aeroportuali;

f) la definizione delle linee guida per l'assegnazione degli *slot*;

g) il rilascio delle concessioni, delle autorizzazioni e delle licenze e l'approvazione delle relative convenzioni, nonchè l'e-

esercizio dei poteri di sospensione, di decadenza e di revoca;

h) le funzioni di gestione e operative già attribuite all'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e riservate allo Stato, nonchè, ove necessario e in via provvisoria, quelle da trasferire alle regioni, alle province, ai comuni e alle città metropolitane.

Art. 2.

(Ente nazionale per l'aviazione civile)

1. All'ENAC sono attribuiti i compiti e le funzioni di autorità nazionale di regolamentazione, controllo e vigilanza del sistema dell'aviazione civile italiano. L'Ente esercita in particolare le seguenti funzioni:

a) la regolamentazione, la certificazione e i controlli relativamente a:

1) progettazione, costruzione, manutenzione ed esercizio degli aeroporti;

2) progettazione, costruzione, esercizio e manutenzione degli aeromobili;

3) espletamento del servizio di trasporto aereo, di attività aerea privata, di attività aerea ricreativa e sportiva;

4) formazione e abilitazione del personale addetto ai servizi di navigazione aerea;

5) formazione, abilitazione ed attività del personale di terra e di volo impiegato nel lavoro aeronautico e qualificazione dei relativi addetti;

6) impianti, infrastrutture e sistemi per l'assistenza al volo;

7) servizio di radiomisure;

8) rispondenza agli *standard* ICAO delle radioassistenze e degli aiuti luminosi;

9) infrazioni alla normativa sull'assistenza al volo ed irrogazione delle relative sanzioni;

10) affidamento delle concessioni ai gestori aeroportuali e dei servizi aeroportuali;

11) ogni altra attività di regolamentazione e di certificazione nel settore dell'aviazione civile che non sia riservata per legge ad altri soggetti;

b) il controllo, la vigilanza e i connessi poteri sanzionatori:

1) relativamente alle attività regolamentate, su tutti i soggetti che operano nel settore della navigazione aerea;

2) per quanto riguarda i gestori aeroportuali, limitatamente alla regolamentazione e al controllo in materia di qualità dei servizi resi;

c) l'espressione di pareri, per gli aspetti concernenti la tutela della sicurezza e della qualità, relativamente all'attività ministeriale di indirizzo e di programmazione per lo sviluppo dell'aviazione civile e dell'industria aeronautica nazionale, nonché per la pianificazione del sistema aeroportuale e del Piano nazionale di radionavigazione;

d) la verifica del sistema di gestione della sicurezza, attraverso ispezioni e controlli delle installazioni e delle apparecchiature aeroportuali, secondo le modalità e i criteri previsti dalle norme vigenti in materia, allo scopo verbalizzando i risultati di tale attività;

e) l'istruttoria relativa alla determinazione delle tariffe, delle tasse e dei diritti aeroportuali;

f) l'esame delle problematiche del trasporto aereo, attività di ricerca e studio nel settore dell'aviazione civile e promozione dell'evoluzione tecnologica;

g) la certificazione dei sistemi di qualità nel settore dell'aviazione civile;

h) la cura e la tenuta del Registro aeronautico nazionale e la pubblicazione del Registro degli aeromobili civili;

i) la cura e la tenuta dei registri e degli albi professionali del personale e degli altri operatori del settore, nelle forme previste dalle leggi vigenti;

l) i rapporti con enti e organizzazioni comunitari relativamente alle materie di propria competenza.

Art. 3.

(Organi dell'ENAC)

1. Sono organi dell'ENAC il presidente, il consiglio, il collegio dei revisori dei conti ed il segretario generale.

2. Il consiglio è costituito dal presidente e da sei consiglieri. Essi durano in carica cinque anni e possono essere riconfermati per una sola volta. Ciascuna delle due Camere del Parlamento elegge tre consiglieri i quali sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica. Il presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con il Ministro, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

3. Il collegio dei revisori dei conti è composto dal presidente, da due membri effettivi e da due membri supplenti iscritti nel registro dei revisori dei conti. Essi sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del consiglio dell'ENAC. I revisori dei conti durano in carica cinque anni e possono essere riconfermati per una sola volta.

4. Il segretario generale è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base delle indicazioni del consiglio dell'ENAC. Il segretario generale dura in carica cinque anni e può essere confermato per una sola volta.

5. Entro tre mesi dalla data del suo insediamento, il consiglio dell'ENAC adotta uno o più regolamenti concernenti l'organizzazione e il funzionamento, i bilanci, i rendiconti della gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, nonché il trattamento giuri-

dico ed economico del personale addetto, ai sensi della disciplina stabilita dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, e successive modificazioni. L'ENAC provvede all'autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

6. L'ENAC adotta regolamenti sulle modalità operative e comportamentali del personale, dei dirigenti e dei componenti dell'Ente attraverso l'emanazione di un documento denominato «codice etico dell'ENAC».

7. Tutte le delibere e i regolamenti di cui al presente articolo sono adottati dal consiglio dell'ENAC con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti.

Art. 4.

(Ente nazionale di assistenza al volo spa)

1. All'ENAV spa è attribuito in via esclusiva il compito di svolgere tutti i servizi di assistenza al volo nello spazio aereo di competenza, ivi compresa la gestione del controllo del traffico aereo sui piazzali aeroportuali, dalla chiusura delle porte dell'aeromobile in partenza sino all'apertura delle porte dell'aeromobile in arrivo.

2. L'ENAV spa ha inoltre i seguenti compiti:

a) l'organizzazione e l'esercizio dei servizi, oltre che del traffico aereo generale, delle telecomunicazioni aeronautiche, delle informazioni aeronautiche, dei servizi meteorologici aeroportuali, nonché dei servizi del traffico aereo inerenti ai movimenti degli aeromobili sulle aree di manovra;

b) il rilievo, la compilazione e la pubblicazione delle carte ostacoli aeroportuali degli aeroporti di propria competenza;

c) la ricerca e la promozione di studi e di esperienze di carattere tecnico-scientifico inerenti l'assistenza al volo;

d) i rapporti con enti ed organizzazioni comunitarie o internazionali del settore, previa autorizzazione o delega del Ministro;

e) l'elaborazione del Piano nazionale di radionavigazione;

f) la predisposizione degli elementi tecnico-economici delle tariffe dei propri servizi, nonchè la registrazione, la contabilizzazione e l'imputazione dei corrispettivi dovuti per la tassa di sorvolo;

g) la determinazione delle esigenze tecnico-operative relative all'assistenza al volo in occasione della costruzione di nuovi aeroporti civili o della ristrutturazione di quelli esistenti;

h) la formazione e l'aggiornamento professionale del personale, sia servendosi di strutture proprie che di strutture esterne appositamente certificate dalla competente autorità nazionale.

Art. 5.

(Gestioni aeroportuali)

1. Il gestore aeroportuale svolge funzioni di coordinamento tecnico dei diversi soggetti privati operanti in aeroporto e di tutti i servizi da essi svolti in ambito aeroportuale.

2. Il gestore aeroportuale ha l'obbligo, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, di:

a) attuare la regolamentazione in materia di sicurezza;

b) impiegare personale qualificato e dotato di esperienza per effettuare tutte le attività sensibili per la manutenzione e le operazioni dell'aeroporto;

c) operare e mantenere l'aeroporto in conformità alle procedure stabilite nel manuale di aeroporto nonchè assicurare una appropriata ed efficiente manutenzione delle installazioni aeroportuali;

d) predisporre un sistema volto a garantire la sicurezza dell'aeroporto, indicando organizzazione, compiti, poteri e responsabilità all'interno della struttura.

3. Ai fini del coordinamento dei servizi in ambito aeroportuale, il gestore aeroportuale può emanare direttive di carattere tecnico-organizzativo. Qualora gli operatori aeroportuali non si adeguino alle direttive del gestore, questi può adire l'ENAC, che decide, nel contraddittorio tra le parti, entro un mese.

Art. 6.

(Compiti del direttore di aeroporto)

1. Il direttore di aeroporto, quale struttura periferica dell'ENAC, oltre ai compiti ad esso attribuiti dal codice della navigazione e dalle altre disposizioni di legge e regolamentari in materia, svolge le seguenti funzioni:

a) esercita il controllo sull'ottemperanza dei gestori aeroportuali ai contratti di programma, nonché alla normativa nazionale e internazionale in tema di aerodromi;

b) per garantire la sicurezza dell'aeroporto, dispone in qualsiasi momento le ispezioni sulle installazioni aeroportuali, i servizi, le apparecchiature, le documentazioni scritte e registrate del gestore aeroportuale; a tale scopo, il gestore aeroportuale deve consentire l'accesso a qualsiasi impianto od ufficio in ogni luogo dell'aeroporto e a qualsiasi tipo di documentazione al personale incaricato a tale scopo dal direttore di aeroporto;

c) obbliga tutti gli operatori aeroportuali, che effettuano attività indipendenti connesse con i voli, ad ottemperare alle disposizioni di legge e regolamentari vigenti e ne controlla l'ottemperanza.

Art. 7.

(Agenzia nazionale per le investigazioni aeronautiche)

1. L'Agenzia nazionale per le investigazioni aeronautiche è dotata di personalità giuridica e di autonomia amministrativa, regolamentare, patrimoniale, contabile e finanziaria ed è sottoposta alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri. Essa opera con indipendenza di giudizio e di valutazione rispetto agli enti, alle amministrazioni pubbliche e ai soggetti privati che operano nel settore aeronautico. L'Agenzia conduce le investigazioni tecniche con il solo obiettivo di prevenire incidenti aeronautici, escludendo ogni valutazione di colpa e di responsabilità. Essa provvede alla diffusione dei risultati delle investigazioni ai soggetti interessati e alla pubblicità degli atti relativi alle inchieste.

Art. 8.

(Disposizioni finali)

1. Il Governo è delegato a adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, un decreto legislativo recante il nuovo codice della navigazione aerea. Il decreto legislativo recante il nuovo codice della navigazione aerea è adottato in attuazione delle direttive comunitarie e della normativa internazionale di settore, in conformità alla normativa generale comunitaria, ai principi della Costituzione, alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alla presente legge, ed in particolare, ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) disciplinare l'organizzazione del sistema della navigazione aerea;

b) disciplinare gli aeroporti privati con riguardo alla loro istituzione, al controllo e

all'eventuale impiego da parte della pubblica autorità in casi eccezionali;

c) prevedere una specifica normativa per gli eliporti, tenendo conto della loro ubicazione, nonché delle particolari caratteristiche degli aeromobili che li utilizzano;

d) disciplinare l'attività di volo su avio-superfici, in correlazione alle loro caratteristiche strutturali e di impiego;

e) prevedere vincoli, limiti ed obblighi della proprietà privata in connessione con la sicurezza e l'adeguato svolgimento del traffico aereo;

f) prevedere la concessione per i servizi di linea e l'autorizzazione per i servizi non di linea, per i servizi notturni e postali, per il lavoro aereo e per le scuole di pilotaggio, attraverso procedimenti adeguati alle caratteristiche dei servizi ed alle modalità del loro esercizio;

g) definire l'aeromobile in base al concetto dell'attitudine autonoma alla navigazione, tenute presenti le esigenze determinate dal progresso tecnico;

h) connettere l'iscrizione dell'aeromobile a requisiti di nazionalità rispondenti alla tutela degli interessi nazionali, nel rispetto dei principi della normativa comunitaria; prevedere, in casi specificamente stabiliti, la possibilità di iscrizione nei registri nazionali di aeromobili che siano soltanto nella disponibilità di soggetti nazionali;

i) disciplinare gli adempimenti del comandante dell'aeromobile e delle autorità aeroportuali alla partenza ed all'arrivo degli aeromobili;

l) disciplinare la polizia di bordo;

m) disciplinare le funzioni di ufficiale di stato civile del comandante dell'aeromobile durante la navigazione e i relativi atti;

n) disciplinare i contratti di utilizzazione dell'aeromobile nei tipi fondamentali della locazione e del trasporto, prevedendo altresì il comodato e la locazione finanziaria;

o) disciplinare le assicurazioni, riordinando e semplificando la normativa vigente in materia, con particolare riguardo alle ca-

ratteristiche delle assicurazioni aeronautiche peculiari della materia aeronautica nell'ambito della disciplina stabilita dal codice civile e tenute presenti le esigenze emerse nella pratica; distinguere le categorie con riferimento alle cose e alla responsabilità;

p) disciplinare il sistema delle norme sanzionatorie nelle materie oggetto del nuovo codice della navigazione aerea;

q) disciplinare un compiuto sistema di informativa degli incidenti e degli inconvenienti al fine di favorirne la prevenzione.

2. Il Ministro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la funzione pubblica, determina, su proposta dell'ENAC, la dotazione organica del personale dipendente dall'ente.

3. Il Ministro, con uno o più decreti, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, individua i mezzi e le risorse da destinare allo svolgimento delle funzioni disciplinate dalla presente legge, e provvede all'attribuzione degli stessi all'ENAC e all'ENAV spa.

