

Dietro le quinte di un iter legislativo

Abbiamo proposto nei documenti che precedono [nell'ordine del Sommario di questa edizione]: 1) la recensione del Com.te Renzo Dentesano alla bozza dell'Atto 446 (come già detto unica versione disponibile in quel momento), 2) la relazione «storica» della Commissione costituita nel 1948 e ricostituita nel 1956, «*allo scopo di proporre le modificazioni da apportare al Codice della navigazione*» e 3) la lettera dell'Ing. Bruno Salvi, in qualità di Presidente di ASTRA, alle Istituzioni interessate dall'Atto 446.

Ora proponiamo un resoconto dell'iter che ha portato al parere favorevole sull'Atto del Governo da parte della IX Commissione Trasporti della Camera, con l'elencazione cronologica degli eventi e la presentazione di documenti. Il tutto accompagnato da brevi note sui fatti al fine di consentire al lettore attento di conoscere i vari aspetti e risvolti della questione; un modo per poter capire le ragioni di questa o quella posizione e per valutare la qualità del lavoro del legislatore.

Di seguito vengono riprodotte, così come rilevate dal sito della Camera (mantenendone in parte il formato web), le elencazioni delle attività della IX Commissione in relazione all'argomento Atto n. 446. Da queste si possono vedere le date e la successione degli interventi di enti e organizzazioni dell'aviazione civile alle audizioni informali.

15/02/2005

Codici vari

Legislatura: XIV

Attività: Non legislativa

Organo: [Commissione IX \(TRASPORTI\)](#)

Codice Argomento: [Atto n. 446](#)

Oggetto: AUDINFO - Audizioni informali

Titolo del dibattito

Audizioni di rappresentanti dell'Associazione italiana gestione clearance e slots (Assoclearance) e di rappresentanti dell'Associazione italiana gestori aeroporti (Assaeroporti) nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante modifiche alla parte aeronautica del codice della navigazione (atto n. 446)

Sedute, fasi del procedimento e interventi

nessun intervenuto

16/02/2005

Codici vari

Legislatura: XIV

Attività: Non legislativa

Organo: [Commissione IX \(TRASPORTI\)](#)

Codice Argomento: [Atto n. 446](#)

Oggetto: AUDINFO - Audizioni informali

Titolo del dibattito

Audizioni di rappresentanti dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) e di rappresentanti dell'Associazione nazionale vettori e operatori del trasporto aereo (Assaereo) nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante modifiche alla parte aeronautica del codice della navigazione (atto n. 446)

Sedute, fasi del procedimento e interventi

nessun intervenuto

17/02/2005

Codici vari

Legislatura: XIV

Attività: Non legislativa

Organo: [Commissione IX \(TRASPORTI\)](#)

Codice Argomento: [Atto n. 446](#)

Oggetto: AUDINFO - Audizioni informali

Titolo del dibattito

Audizioni di rappresentanti dell'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV Spa) e di rappresentanti dell'Associazione dei vettori esteri (IBAR) nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante modifiche alla parte aeronautica del codice della navigazione (atto n. 446)

Sedute, fasi del procedimento e interventi

nessun intervenuto

23/02/2005

Codici vari

Legislatura: XIV

Attività: Non legislativa

Organo: [Commissione IX \(TRASPORTI\)](#)

Codice Argomento: [Atto n. 446](#)

Oggetto: AUDINFO - Audizioni informali

Titolo del dibattito

Audizione di rappresentanti del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante norme per la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione (atto n. 446)

Sedute, fasi del procedimento e interventi

nessun intervenuto

02/03/2005

Codici vari

Legislatura: XIV

Attività: Non legislativa

Organo: [Commissione IX \(TRASPORTI\)](#)

Codice Argomento: [Atto n. 446](#)

Oggetto: AUDINFO - Audizioni informali

Titolo del dibattito

Audizioni di rappresentanti dell'Aeroporto internazionale di Napoli e di rappresentanti delle organizzazioni sindacali FP-CGIL, FIT-CISL, UIL-TRASPORTI, UILPA, UGL, USSPI e SULT, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante modifiche alla parte aeronautica del codice della navigazione (atto n. 446)

Sedute, fasi del procedimento e interventi

nessun intervenuto

Parallelamente alle audizioni informali si sono svolte le riunioni ove i Membri della IX Commissione hanno discusso dell'Atto n. 446, esclusa la riunione del 3 marzo svoltasi dopo l'audizione delle organizzazioni sindacali avvenuta il 2 marzo.

Codici vari

Legislatura: XIV

Attività: Non legislativa

Organo: [Commissione IX \(TRASPORTI\)](#)

Codice Argomento: [Atto n. 446](#)

Oggetto: CPARGOV - Discussione in sede consultiva per pareri al Governo

Titolo del dibattito

Schema di decreto legislativo recante norme per la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione. Atto n. 446

Sedute, fasi del procedimento e interventi

09/02/2005

(Esame e rinvio) pag. [112](#)

[FERRO Massimo Giuseppe](#) (FI) *Relatore*, pag. [112](#)

[ROMANI Paolo](#) (FI) pag. [117](#)

10/02/2005

(Seguito dell'esame e rinvio) pag. [70](#)

[TASSONE Mario](#) , *Vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti* pag. [70](#)

24/02/2005

(Seguito dell'esame e rinvio) pag. [64](#)

[ALLEGATO 2 \(Proposta di parere del relatore\)](#)

[DUCA Eugenio](#) (DS-U) pag. [65](#)

[FERRO Massimo Giuseppe](#) (FI) *Relatore*, pag. [64](#), [66](#)



[RAFFALDINI Franco](#) (DS-U) pag. [66](#)
[TASSONE Mario](#) , *Vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti* pag. [66](#)

02/03/2005

(Seguito dell'esame e rinvio) pag. [124](#)

[DUCA Eugenio](#) (DS-U) pag. [126](#)

[PANATTONI Giorgio](#) (DS-U) pag. [125](#)

[ROMANI Paolo](#) (FI) pag. [124](#), [127](#)

[TASSONE Mario](#) , *Vice ministro delle infrastrutture e dei trasporti* pag. [127](#)

[ROSATO Ettore](#) (MARGH-U) pag. [124](#)

Da questa cronologia si vede che il 24 febbraio è stata sottoposta all'esame della IX Commissione una prima proposta di parere favorevole del relatore (M.G. Ferro) indicata come Allegato 2 (vedi freccia), ancor prima che venissero sentite le organizzazioni sindacali. Questa proposta vedrà una nuova stesura che accoglie alcune indicazioni risultate dalle proposte e dalle critiche dei rappresentanti dei sindacati nell'audizione informale del 2 marzo. Tale stesura sarà indicata successivamente come Allegato 1 alla riunione del giorno successivo (3 marzo). In realtà il parere favorevole definitivo sarà contenuto in un Allegato 2 alla stessa riunione.

Li vedremo in dettaglio fra poco.

Prima di proseguire è necessario proporre la relazione scritta che il Com.te Renzo Dentese ha illustrato e depositato presso la IX Commissione in occasione dell'audizione del 2 marzo.

Il Com.te Renzo Dentese vi ha partecipato in quanto richiestogli dai rappresentanti del SULT (Sindacato Unitario Lavoratori Trasporti) che hanno sempre considerato insostituibile il suo impegno e la sua conoscenza in materia; inoltre SULT condivide e sostiene anche gli obiettivi e l'impegno di ASTRA di cui Renzo Dentese è un socio fondatore.

Questa la relazione.

Audizione del 2 marzo 2005 alla IX[^] Commissione Trasporti della Camera. RIFORMA del C.d.N. - Parte Aerea.

Una precedente audizione presso Codesta Commissione parlamentare che mi ha visto come esperto di ASTRA nella delegazione SULT (che ad ASTRA partecipa), aveva come oggetto la P. d. L. n. 2918, oltre alla riforma denominata, in modo inappropriato, "del trasporto aereo" anziché dell'organizzazione dell'A.C. nazionale.

Con la P.d.L. n. 2918 s'intendeva riformare anche il Codice, introducendo una serie di modifiche alla Parte Aerea che avrebbero "ingessato" nel Codice delle **norme** che, ad esempio, già ora non sarebbero state più attuali per il sopravvenuto *Regolamento CE n. 549/2004* e per l'avvenuta istituzione dell'*EASA [Regolamento CE n. 1592 - 15 luglio 2002]*.

In breve, fin d'allora facevo balenare quanto meno il dubbio se, nell'ordinare il comparto dell'*Aviazione Civile*, fosse o meno opportuno continuare sulla vecchia strada che ricopiava nel Codice l'ordinamento marittimo della navigazione, con il quale, in verità, c'è sempre meno da spartire, oppure se fosse meglio imboccare una nuova pista, quella di ricorrere a leggi speciali, snelle ed emendabili proprio per adeguarsi agilmente alla normativa continuamente aggiornata emessa dall'OACI.

Questa è la strada indicata anche da una Commissione ministeriale per la riforma del Codice della Navigazione, istituita nel 1948 e rinnovata nel 1956 dai Ministri di Grazia e Giustizia dell'epoca, in seguito a precisa istanza del Ministero Difesa - Aeronautica - (del quale a suo tempo l'A. C. faceva parte fino al 1963), avanzata alla Commissione Difesa della Camera, in corrispondenza con l'aspirazione coltivata già da allora nell'ambiente dell'Aviazione Civile.

Traccia di quei lavori è stata reperita negli atti pubblicati dal "*Centro per lo sviluppo dei trasporti aerei*", voluto e presieduto all'epoca dall'On. CARON e contenenti determinazioni già da allora dedicate all'attenzione della collocazione dell'ordinamento dell'Aviazione Civile in un quadro più moderno e pratico.

Infatti quelle Commissioni concludevano come segue la loro *Relazione*:

«*Appare conseguente a tutte le premesse considerazioni che dal codice della navigazione debbano esser stralciate le posizioni concernenti l'**aviazione**, per la loro sistemazione in **una legge speciale**, direttamente collegata al codice civile e **suscettibile di sviluppi propri, in conformità al sistema** che si va formando in sede internazionale ed **in automatico adattamento al medesimo**».*

Detto ciò, mi sia consentito di palesare la convinzione che si è continuato a battere la strada della riforma del Codice in maniera ancora più confusa e nebulosa di quanto già non fosse nel 2002, sotto la spinta emotiva del disastro di Linate dell'anno precedente.

Infatti l'*Atto n. 446* con il quale lo schema di riforma è stato presentato al Consigli dei Ministri a seguito del disposto della legge n. 265/2004 e come tale sottoposto al *parere* delle competenti Commissioni parlamentari si può leggere che l'*art. 687 modificato* viene titolato -

Dell'amministrazione della navigazione aerea - mentre oggetto della disposizione codicistica non può esser altro che - "*Dell'amministrazione dell'Aviazione Civile*" - in quanto, come l'OACI insegna, è l'**AVIAZIONE CIVILE** - che comprende sia la *navigazione aerea* che il *trasporto aereo* - quella che s'intende *normare* e *gestire*, secondo gli obblighi assunti con la ratifica della *Convenzione di Chicago* sull'Aviazione Civile Internazionale e dei contenuti dei relativi *Allegati tecnici*.

La Convenzione di Chicago, liberamente aderita dall'Italia fin dal 1948 ed i suoi Allegati tecnici, nello stabilire e nel richiamare gli obblighi relativi alla partecipazione all'OACI, si rivolge agli **Stati contraenti** nell'indicare che sia per l'assunzione di decisioni che per l'adempimento dei propri obblighi, **la responsabilità dell'applicazione di qualsiasi decisione od azione sia necessaria per uniformarsi alle norme, rimane esclusivamente dello Stato contraente**. Inutile precisare che per Stato contraente s'intende il Governo in carica con i singoli Ministri responsabili dei dicasteri loro affidati per gestire le amministrazioni dipendenti.

Sempre in merito all'*art. 687 modificato* si nota che intenderebbe statuire che «*l'amministrazione della n. a. è costituita dal **MINISTERO dei Trasporti e dall'ENAC***», quando l'ordinamento dello Stato contempla che al vertice delle amministrazioni ci sia un **Ministro responsabile e non un Ministero**, che è soltanto una struttura burocratica che deve applicare le leggi, gli atti di indirizzo ed i programmi approvati dal Ministro e supportarne le azioni, provvedendo al contempo a sorvegliare quelle pubbliche amministrazioni da lui delegate all'attuazione delle direttive e dei contenuti dei contratti di programma, in quanto esse, pur nell'esercizio dell'attività amministrativa loro delegata, non saranno MAI "*pari*" all'autorità ed alle funzioni del Ministro.

Dunque, ENAC, in qualità di Ente pubblico può esser delegato, com'è stato fatto dal D. Lgs. n. 250/1997, ad esercitare alcune funzioni amministrative e di regolamentazione tecnica, ma sotto *la vigilanza ed il controllo del Ministro*, secondo i contenuti del *contratto di programma*.

Diverso invece il discorso quando nel testo proposto si pretenderebbe di trasferire alcune *funzioni pubbliche* finora attribuite alla figura giuridica del *Direttore di aeroporto [polizia della navigazione e degli aerodromi]* con precise attribuzioni continue di **presidio della sicurezza** ad una non meglio personalizzata responsabilità attribuita "all'ENAC" oppure al Gestore aeroportuale per quanto attiene la segnalazione dei parametri di efficienza e di agibilità operativa del bene avuto in concessione, che con la sua operatività costituisce il maggior cespite di lucro della SpA che rappresenta.

In materia di futuro recepimento *in via amministrativa* degli Annessi OACI non ancora recepiti (e dei loro emendamenti) mediante regolamenti tecnici emessi da ENAC, si osserva che la relativa disposizione non centra il problema, in quanto gli Annessi OACI e i loro emendamenti sono già cogenti dal momento della loro approvazione assembleare e nel singolo Stato contraente richiedono soltanto l'emanazione dei necessari provvedimenti applicativi della loro sostanza.

ENAC, a seguito del D.Lgs. 237/2004, convertito con Legge n. 265/2004 dovrebbe poi esercitare la vigilanza su ENAV SpA, pur non avendo le competenze professionali per farlo e senza che la Legge emanata e quella emananda indichino come risolvere il problema, che del resto era nell'aria fin dall'entrata in vigore del Regolamento CE n. 549/2004 nel mese di aprile 2004.

Infine, in questa proposta di riforma si possono constatare accolte le istanze di *Assaeroporti*, il cui Presidente ha pubblicamente dichiarato che «*Assaeroporti ... ha seguito con particolare attenzione tutto l'iter di conversione del DL 237/04 e **partecipa con propri rappresentanti all'iter legislativo di riforma del codice della navigazione ... affinché fossero recepite le osservazioni e le opportune soluzioni proposte dai gestori aeroportuali***».

Pari opportunità però non risulta offerta a nessun'altra componente economica, sociale, sindacale o di difesa dei valori della vita umana e dunque della **sicurezza**, che poteva, anzi doveva, esser tradotta in partecipazione di esperti anche operativi della materia e non solo di una delle parti forti.

In tal modo si è escluso l'apporto di competenze e di esperienze di coloro che ad esempio, in Aviazione Civile hanno ben operato, portandola dalla distruzione totale del dopoguerra al prestigio nazionale ed internazionale degli anni '60/70, per poi vederla affondare dalle azioni di personaggi che per interessi di parte, hanno ridotto la A.C. nazionale allo stato in cui ciascuno di noi può constatarne la miseria, nonostante la dedizione degli addetti di prima linea.

Molto altro v'è da obiettare in merito al testo dell'Atto n. 446 ma non è questo né il tempo né il luogo per altri approfondimenti, che invece chiunque sia veramente interessato al problema può trovare esaminato e discusso nella recensione all'Atto n. 446, un documento dettagliato che allego al testo di questa audizione.

Com.te **RENZO DENTESANO**

Socio fondatore di **ASTRA**

Associazione per la Sicurezza dei Trasporti

Roma, 2 marzo 2005

In occasione dell'audizione del 2 marzo furono consegnati ai partecipanti diversi documenti di lavoro tra i quali il già menzionato Allegato 2 di Giovedì 24 febbraio 2005 che proponeva parere favorevole con 6 condizioni e 11 osservazioni.

Ovviamente esso aveva tenuto conto solamente delle audizioni precedenti e conteneva diversi elementi che erano stati criticati ampiamente da diverse parti sindacali (oltre che dal Com.te Dentesano) nell'audizione del 2 marzo.

Pertanto Renzo Dentesano in data 3 marzo scriveva il documento che segue, pubblicato sul sito di ASTRA con il titolo «Commento del giorno dopo...».

È necessario chiarire che l'unico modo per far giungere ai membri del Parlamento i rilievi mossi all'attività legislativa sull'aviazione civile fin dalla pubblicazione dei resoconti dell'Indagine Conoscitiva a seguito del disastro di Linate, rilievi documentati da ampie relazioni (forse troppo ha detto qualcuno) di Bruno Salvi e di Renzo Dentesano, è stato e continua ad essere quello della pubblicazione su questo sito o sul sito di ASTRA dei quali diamo puntualmente avviso di «new edition on line» anche a tutti i Membri della IX Commissione Camera e VIII Commissione Senato, ai loro indirizzi email di camera.it e senato.it.

Purtroppo nella maggior parte dei casi c'è un ritorno di "mailbox full" o altri messaggi che dimostrano la mancanza di ricezione.

A volte ci viene in soccorso AIRPRESS ma è difficile far accettare documenti che vadano oltre una certa mole.

Per quanto riguarda la recensione di Dentesano sull'Atto n. 446 c'è stata l'ospitalità di AVIONEWS.COM che lo ha pubblicato tra gli Speciali e di questo va un sentito ringraziamento al Direttore, dott.ssa Clara Moschini.

Ecco, quindi, di nuovo il «Commento del giorno dopo».

Audizione *informale* presso la Commissione IX[^] - Trasporti - del 2 marzo 2005 sulla revisione della Parte Aerea del Codice della Navigazione.

Precisazioni e considerazioni del Com. te Renzo Dentesano.

In sede d'audizione *informale* dei rappresentanti di forze sociali e di movimenti per la ***sicurezza dei Trasporti*** presso la IX[^] Commissione della Camera tenutasi al mattino del 2 marzo 2005, oltre ad apprendere dal *documento del Relatore* datato 24 febbraio 2005 che la delibera finale della Commissione sarà quella di esprimere "parere favorevole" allo schema di d. lgs. contenuto nell'**Atto n. 446** del Governo, in merito all'art. 687 *modificato* del Codice della Navigazione, da parte del Presidente della Commissione è stato affermato quanto segue: - statuire che «*l'amministrazione della navigazione aerea è costituita dal "Ministero"*» anziché dal "**Ministro**" è la stessa cosa ...

Ciò non è accettabile in quanto è solo ed esclusivamente il **Ministro dei Trasporti** (ora anche delle Infrastrutture, purtroppo, mentre ai bei tempi il Ministro si denominava "*dei Trasporti e dell'Aviazione Civile*") **la figura giuridica** di

riferimento delle potestà e delle responsabilità relative **all'amministrazione dell'Aviazione Civile**, intesa, come indica l'OACI, quale sintesi delle attività di **navigazione aerea e di trasporto aereo** (e non della "navigazione aerea" soltanto, come si pretende nel testo riformato).

Dunque le attribuzioni in questione stanno in tutt'altri termini, per i quali è bene ricorrere per chiarimento, si spera una volta per tutte, alle definizioni che ne vengono date in qualsiasi vocabolario della lingua italiana, oltre che nei testi di diritto costituzionale.

- **Ministro:-** *E' ciascuno dei capi dei fondamentali settori (ministeri e dicasteri) dell'amministrazione dello Stato.*
- **Ministero:-** *Ciascuno dei settori fondamentali nei quali è suddivisa l'amministrazione dello Stato ed ai quali sono **singolarmente preposti i Ministri.***

Qualora ciò non dovesse bastare, si consideri quanto segue:-

- **Funzioni del governo:-** *Le attribuzioni del governo constano:*

- a) *della funzione amministrativa, che viene esplicata dagli organi centrali (ministeri) e dagli organi locali;*
- b) *di quella di direzione politica, che riguarda la determinazione dei fini, la predisposizione dei mezzi e l'attuazione dei programmi; la prima è già indicata nel nostro ordinamento dalle norme costituzionali e viene resa concreta attraverso opportune scelte politiche; la seconda viene esercitata dal governo in stretta collaborazione con le Camere; l'ultima viene esercitata mediante l'adozione dei cosiddetti atti politici.*
- c) *di quella materialmente legislativa, che qualora esercitata per motivi d'urgenza dal potere esecutivo, dà comunque luogo ad un'attenuazione del principio costituzionale della divisione dei poteri, attribuita istituzionalmente al Parlamento.*

- **Organi del Governo:-** *Secondo la Costituzione «il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai **Ministri** che costituiscono il Consiglio dei Ministri», denominati "organi necessari", da cui si deduce che il governo è un organo complesso, in quanto è costituito al suo interno da più organi individuali e da un organo collegiale.*

- **I ministri:-** *Possono esser scelti anche fra cittadini non appartenenti alle Camere; essi svolgono **funzione politica**, in quanto partecipano collegialmente all'indirizzo politico del governo ed **amministrativa**, perché sono posti a capo dei singoli ministeri, da dove provvedono ad emanare **atti amministrativi** di varia natura, **atti di alta amministrazione e regolamenti.***

- **La responsabilità dei Ministri:-** *Può essere di due tipi:- **giuridica e politica.***

*Quella **giuridica** viene distinta in: **civile, penale ed amministrativa.***

Civilmente essi sono responsabili, al pari degli altri funzionari dello Stato, direttamente per i danni arrecati a terzi nell'esercizio delle loro funzioni.

Penalmente sono responsabili per i cosiddetti "reati ministeriali", vale a dire reati comuni commessi in occasione dell'esercizio delle loro funzioni e abusando del **potere** loro conferito.

Amministrativamente, come tutti i funzionari dello Stato, rispondono davanti alla Corte dei conti per i danni arrecati alla pubblica amministrazione.

Riguardo quella **politica** la Costituzione dispone che «i Ministri sono responsabili **collegialmente** degli atti del Consiglio dei Ministri ed **individualmente degli atti dei loro dicasteri**».

- **Persona fisica**:- Con questo termine la legge designa l'individuo, in contrapposizione con le persone giuridiche, che sono invece **enti** cui la legge attribuisce la titolarità di rapporti giuridici.
- Dei **Ministeri**:- Ogni ministero dirige un particolare settore della **pubblica amministrazione** e costituisce un complesso apparato burocratico che coadiuva i relativi ministri a livello preparatorio ed esecutivo, mettendolo in grado di operare concretamente. Il **Ministero**, in quanto facente parte della pubblica amministrazione, può incorrere o in **responsabilità civile** o in **responsabilità amministrativa, ma non potrà giammai incorrere in responsabilità penale** (come invece può accadere al **Ministro**), poiché essendo quest'ultima "**personale**" può far capo **soltanto ad una persona fisica**; Autori d'un reato possono quindi essere soltanto **i singoli impiegati** (o, come abbiamo già visto, il **Ministro**), ma non la pubblica amministrazione o il Ministero!
- **Pubblica amministrazione**:- Comprende tutti i soggetti di diritto che perseguono fini di interesse pubblico; P. A. per eccellenza è lo Stato nell'esplicazione del potere esecutivo che si compone di una serie di **organi centrali**, i **ministeri**, che esercitano la loro competenza su tutto il territorio nazionale e di **organi periferici** o locali, quali **prefetto** o **sindaco** che, pur avendo una competenza propria, sono legati allo Stato da un rapporto di gerarchia e agiscono in sede locale quali organi governativi. Tra questi organi periferici si collocava, secondo il Codice della Navigazione, per quanto attiene la polizia della navigazione e degli aerodromi, anche il Direttore di aeroporto nella sua veste di Direttore di Circostrizione Aeroportuale (DCA); con la riforma in corso s'intende sopprimere la relativa figura giuridica e con la funzione anche il potere di emanare "Ordinanze", cioè atti tipici di **organi pubblici individuali**.

Accanto ai suddetti organi vi sono gli **enti pubblici**, i quali perseguono a loro volta fini di pubblico interesse sotto la guida e la vigilanza dell'organo ministeriale che li ha delegati a svolgere precise funzioni pubbliche.

- **Enti pubblici**:- ciascun ente viene qualificato come **pubblico** in relazione al suo regime giuridico, cioè al complesso di norme e di principi che ne regolano l'esistenza, l'attività e l'inserimento nella struttura pubblica. L'ENAC è stato istituito con il D. Lgs. n. 250/1997 nel regime giuridico di **ente pubblico non economico** seppure al comma 3 dell'art. 1 fosse contemplata la sua trasformazione in "ente pubblico economico" (con gli ulteriori danni che ciò avrebbe comportato per il comparto dell'Aviazione Civile nazionale) «non oltre il 31 luglio 1999». Altro classico esempio di come vengono rispettate le leggi nel nostro allegro Paese!
- A norma del comma 2 dello stesso articolo, «l'ENAC è sottoposto all'indirizzo, vigilanza e controllo del **Ministro** dei trasporti e della navigazione» (ora purtroppo "delle Infrastrutture e dei Trasporti").
- **Responsabilità oggettiva** nel diritto penale:- Una delle tre forme che può assumere l'elemento soggettivo del reato, cioè l'atteggiamento mentale dell'agente che lo commette.

La responsabilità oggettiva si verifica quando l'evento dal quale dipende l'esistenza del reato è posto **automaticamente a carico dell'agente, indipendentemente dal suo atteggiamento psicologico**: in altre parole il reato viene accollato all'agente sulla base del solo **rapporto causale**. Infatti

se dal suo comportamento discende **causalmente l'evento del reato**, allora l'agente è colpevole, indipendentemente dal fatto che egli lo abbia, oppure no, voluto.

A conclusione di quanto sopra puntualizzato in merito alla differenza che intercorre tra la figura fisica del Ministro e quella giuridica del Ministero si dovrebbe prendere atto che **attribuire al Ministero ciò che invece è di competenza del MINISTRO è ILLEGITTIMO ed INCOSTITUZIONALE.**

Ritornando al documento del Relatore della Commissione sullo schema dell'Atto n. 446 del Governo si rileva che accanto al parere favorevole della Commissione, ormai già deciso in data 24 febbraio, (ragion per cui non si comprende l'utilità della convocazione delle forze sociali il 2 marzo!), questo documento pone 6 condizioni (sei), senz'altro ancora tutte peggiorative del testo governativo, che già lo era sufficientemente di suo, e ben 11 osservazioni (undici) della stessa ispirazione, dovute appunto alle considerazioni espresse da ENAC e da Assaeroporti durante le audizioni tenute a febbraio, pre-parere espresso nel documento del Relatore a nome della Commissione.

Infine, in merito alle presenze all'audizione, due fatti meritano d'esser segnalati:

1. La **totale assenza di qualsiasi delegazione in rappresentanza delle due Associazioni sindacali maggioritarie dei Piloti di Aerolinee**, come se la cosa non li riguardasse, o forse perché avessero già espresso il loro parere favorevole;
2. La **totale scomparsa dalla scena pubblica e di conseguenza l'assordante silenzio dell'Associazione Nazionale dei Direttori d'Aeroporto - A.N.D.A.** - che, forse, a conti fatti, si ritiene soddisfatta di continuare a ricevere le prebende compensative a suo tempo accordate, avendo conseguito l'obiettivo primario di scrollarsi di dosso tutte le responsabilità, inclusa quella di non aver mai preteso, dalla DGAC prima e da ENAC poi, di ottenere dei corsi di formazione e di aggiornamento sia per i Direttori che per il personale delle loro Circostrizioni, personale che doveva essere adeguato per numero e per competenza ai compiti da svolgere e di conseguenza ottenere i mezzi adeguati alla missione.

Roma, 3 marzo 2005

Dal sito della Camera riprendiamo il resoconto della seduta della IX Commissione del 3 marzo 2005. Seduta peraltro decisiva al fine della definizione di parere favorevole.

Di seguito è riportato un Allegato 1, che costituisce una prima modifica dell'Allegato 2 alla riunione del 24 febbraio 2005, nel quale appare già il significativo accoglimento di terminologia sostanziale nella condizione 1: «Aviazione civile» al posto di "navigazione aerea" e Ministro al posto di Ministero.

La riunione si conclude con l'approvazione della proposta del relatore come riformulata da un nuovo Allegato 2 che apporta alcune modifiche rilevabili dal confronto dei due documenti.

IX Commissione - Resoconto di giovedì 3 marzo 2005

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 3 marzo 2005. - Presidenza del presidente Paolo ROMANI. - Interviene il viceministro delle infrastrutture e dei trasporti Mario Tassone.

La seduta comincia alle 9.25.

Schema di decreto legislativo recante norme per la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione.

Atto n. 446.

(Seguito dell'esame e conclusione - Parere favorevole con condizioni e osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame, rinviato nella seduta di ieri.

Giuseppe Massimo FERRO (FI), *relatore*, presenta una nuova proposta di parere (*vedi allegato 1*), che tiene conto dei contributi di riflessione di tutti i gruppi, nonché degli elementi emersi nel corso delle audizioni informali svolte nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo in titolo.

Il viceministro Mario TASSONE nel prendere atto favorevolmente dell'ampio ed approfondito lavoro svolto dal relatore e dalla Commissione sul provvedimento in esame, intende formulare alcune osservazioni sui rilievi elaborati. Invita, in particolare, il relatore a considerare la possibilità di riformulare la condizione 1) della sua proposta di parere nel senso di sopprimere la parola «politico», che di per sé appare non esaustiva ed indefinita rispetto al ruolo che il Ministro è chiamato a svolgere. Invita altresì il relatore a riformulare l'ultima riga della condizione 4) nel senso di specificare che il potere del Ministro sull'ENAC non è solo di indirizzo, ma anche di vigilanza, atteso che il potere di indirizzo è incompleto se non è sostenuto da quello di vigilanza. Per quanto riguarda, poi, la definizione dell'assetto organizzativo dell'ENAC, di cui alla condizione 10), fa presente che il codice della navigazione non è a suo avviso la sede più adatta per la disciplina di tale materia e che il punto potrebbe formare oggetto di un autonomo provvedimento o di modifiche dell'attuale disciplina di riferimento. Per quanto riguarda il potere di collaudo, di cui all'osservazione *b)*, fa presente che esiste in materia la disciplina generale sui lavori pubblici e che un innesto di norme concernenti i collaudi di opere pubbliche nel codice della navigazione sarebbe improprio. Il Governo è disponibile a studiare insieme con la Commissione un intervento che assicuri l'obiettivo perseguito dall'osservazione, ma ritiene che un tale intervento non dovrebbe trovare collocazione in un codice.

Ettore ROSATO (MARGH-U) ringrazia il relatore per il lavoro svolto e per aver recepito alcune delle proposte avanzate dai gruppi di opposizione. Lo invita quindi a valutare la possibilità di riformulare la condizione 10) in modo da conferirle una maggiore forza e rilevanza. Infatti, pur comprendendo le osservazioni testè svolte dal Viceministro Tassone, ricorda che la presenza di un'articolazione periferica dell'ENAC in aeroporto, e la definizione puntuale di competenze e responsabilità, soprattutto a

seguito della soppressione del direttore di aeroporto, è stata ritenuta necessaria da tutti gli esperti intervenuti nel ciclo di audizioni informali svolte dalla Commissione sullo schema di decreto in esame e rappresenta una questione di rilievo primario. Ritiene quindi che tale condizione potrebbe essere rinforzata accorpando in essa anche i rilievi di cui all'osservazione g), in materia di funzioni di polizia dell'ENAC, come del resto aveva già proposto nella seduta di ieri. Sulla questione dei collaudi, fa presente che tale questione potrebbe opportunamente essere richiamata alla condizione 4), dove si segnala la necessità di attribuire espressamente all'ENAC le competenze per l'approvazione dei progetti e l'esecuzione delle opere, così da inserirla in una specifica disposizione del codice della navigazione. Invita quindi il relatore a riformulare, alla condizione 7), l'inciso «si potrebbe valutare la possibilità di individuare modalità e tempi di conclusione certi» nei termini seguenti: «si dovrebbero individuare modalità e tempi di conclusione», proprio per rafforzare le previsioni di tale rilievo in aderenza con il carattere stesso di una condizione apposta ad un parere al Governo. Ritiene, infine, che il rilievo di cui all'osservazione a), relativo alla necessità di prevedere un sistema di sanzioni per le diverse fattispecie di infrazione in ambito aeroportuale, dovrebbe essere formulato come condizione, atteso che si tratta di un punto della massima importanza ed urgenza, come è emerso ampiamente nell'ambito delle audizioni informali svolte dalla Commissione e nel corso delle sedute dedicate a tale questione. In riferimento all'osservazione b), invita il relatore a riformularla, in quanto l'opportunità da segnalare non è quella di attribuire all'ENAC la responsabilità dei collaudi, ma di assicurare che sia mantenuta in capo all'ente tale responsabilità, che già gli appartiene. In riferimento all'osservazione g), poi, invita il relatore a riformularla come condizione, eventualmente accorpandola con la condizione 9), come ha già suggerito. Sulla questione della tutela dei lavoratori, di cui all'osservazione r), auspica l'impegno del Governo a favore dei lavoratori, con particolare riferimento ai lavoratori dei servizi di assistenza a terra, e richiama al riguardo la risposta fornita dallo stesso viceministro Tassone ad un suo atto di sindacato ispettivo in Assemblea. Infine, auspica che l'osservazione s), in materia di formazione delle tariffe aeroportuali, sia riformulata come condizione.

Paolo ROMANI, *presidente*, con riferimento alla richiesta formulata dal deputato Rosato di trasformare talune osservazioni contenute nel parere in condizioni, ritiene che - alla luce della disponibilità già manifestata dall'Esecutivo nelle precedenti sedute - sia comunque intenzione del Governo tenere conto, per quanto possibile, di tutti i rilievi formulati dalla Commissione: su tale aspetto chiede comunque ulteriori precisazioni al viceministro Tassone.

Il viceministro Mario TASSONE fa presente che è intenzione del Governo tenere conto del complesso del parere espresso dalla Commissione e recepirne per quanto possibile le condizioni e le osservazioni. Ribadisce solo le proprie perplessità - legate più che altro a ragioni di sistematicità rispetto all'articolato del codice della navigazione - in ordine alle due questioni connesse ai collaudi ed alle articolazioni periferiche dell'ENAC. Per quanto poi riguarda le misure di salvaguardia dei diritti dei lavoratori, condivide la necessità di interventi in tal senso, ma fa presente che la tutela del lavoro non è materia da codice della navigazione ed è comunque materia che coinvolge principalmente le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Al riguardo, ricorda comunque che il Governo sta esaminando attentamente la possibilità di una novella all'articolo 14 del decreto legislativo n. 18 del 1999.

Eugenio DUCA (DS-U) condivide le proposte di modifica formulate dal deputato Rosato e vi si associa. Rileva quindi che il relatore non ha recepito la proposta da lui formulata nella seduta di ieri in relazione alla necessità di novellare anche l'articolo 1231 del codice della navigazione, nel senso di prevedere che chi non osserva una disposizione in materia di sicurezza della navigazione e del trasporto aereo è soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria da parte dell'ENAC. Invita poi il relatore a riformulare come condizioni le osservazioni *d)*, *e)*, *g)*, *s)* e *t)* della proposta di parere del relatore, trattandosi di materie che afferiscono tutte alla sicurezza del trasporto aereo.

Giorgio PANATTONI (DS-U), dopo aver espresso apprezzamento per l'ampio lavoro svolto dal relatore e per la completezza della sua proposta di parere, dichiara di condividere l'osservazione del viceministro Tassone in ordine all'opportunità di sopprimere l'aggettivo «politico» nella condizione 1) e di specificare, all'ultima riga della condizione 4), che il potere del ministro sull'ENAC non deve essere solo di indirizzo, ma anche di vigilanza ovvero di mantenere solo il più ampio riferimento al «potere del ministro». Invita quindi il relatore a sostituire, nella condizione 3), «esteri» con «extraeuropei», atteso che «esteri» sono tutti i collegamenti non italiani, e quindi anche quelli europei. Si associa, poi, alla richiesta del deputato Rosato di formulare in modo più perentorio la condizione 7). Infine, ritiene opportuna una riformulazione della condizione 8) in modo da chiarire più puntualmente le modifiche che si propongono di apportare al nuovo articolo 705 del codice della navigazione. Suggerisce di specificare, in ogni caso, che il concetto di afferenza alla struttura aeroportuale «va rapportato» - e non «andrebbe rapportato» - all'ambito del sedime di concessione. Con riferimento all'osservazione *g)*, ritiene che si possa riformulare l'articolo 718 in modo da prevedere che l'ENAC individui un responsabile delle funzioni di polizia e sorveglianza negli aeroporti, così da salvaguardare l'autonomia organizzativa dell'ente. Quanto all'osservazione *o)*, infine, ritiene che non sia totalmente chiara la finalità e la *ratio*.

Giuseppe Massimo FERRO (FI), *relatore*, chiarisce che la condizione 8), relativa al nuovo articolo 705, è volta a chiarire che il gestore aeroportuale deve essere considerato responsabile soltanto di quel che accade all'interno del sedime aeroportuale per il quale ha la concessione e non può quindi essere chiamato a segnalare eventuali ostacoli o rischi per la navigazione aerea, se non quando questi siano presenti nell'ambito del sedime di concessione. Dovrebbe essere evitato il generico rinvio ad ostacoli o rischi «afferenti alla struttura aeroportuale». È comunque favorevole ad eliminare il condizionale sostituendo la parola «andrebbe» con la parola «va». Per quanto riguarda l'osservazione *o)*, chiarisce che essa intende tutelare il passeggero, rendendo però effettivamente praticabile tale previsione: troppo spesso accade che, nell'arco di tempo tra il momento della prenotazione del volo e quello dell'emissione del biglietto, il vettore aereo venga cambiato senza che di ciò si informi il cliente.

Ettore ROSATO (MARGH-U), tornando sulla questione della tutela dei lavoratori, fa notare che l'osservazione *r)*, se non può essere trasformata in condizione perché concerne una materia estranea al codice della navigazione, potrebbe però essere trasformata in premessa, atteso che le osservazioni mirano anch'esse, come le condizioni, ad una trasformazione dello schema di decreto legislativo, e dunque dovrebbero attenersi alla materia propria del codice della navigazione.

Eugenio DUCA (DS-U) ritiene comunque preferibile che la menzione della tutela dei lavoratori resti tra le osservazioni, se non si vuole includerla tra le condizioni.

Giuseppe Massimo FERRO (FI), *relatore*, si dichiara disponibile a far proprie alcune delle proposte di modifica formulate nel corso della discussione. In particolare, accoglie la proposta di riformulazione della condizione 1), nel senso di sopprimere l'aggettivo «politico», e della condizione 3), nel senso di sostituire «esteri» con «extraeuropei». Per quanto riguarda la proposta di specificare, all'ultima riga della condizione 4), che il potere del Ministro sull'ENAC non debba essere solo di indirizzo, ma anche di vigilanza, fa presente che si tratta di un inutile appesantimento del testo, atteso che la norma istitutiva dell'ENAC, il decreto legislativo n. 250 del 1997, prevede già la vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Per quanto riguarda la clausola sociale, che condivide, fa presente che non solo è materia estranea al codice della navigazione, ma presenta profili di dubbia compatibilità con la normativa comunitaria. Formula quindi una ulteriore proposta di parere favorevole con condizioni e osservazioni, che tiene conto di alcune delle proposte di modifica avanzate nel corso del dibattito e a cui ritiene opportuno allegare il quadro richiamato alla condizione 3).

Eugenio DUCA (DS-U) preannuncia il voto favorevole sulla articolata proposta di parere del relatore, come da ultimo riformulata.

Angelo SANZA (FI) esprime, a nome del gruppo, apprezzamento per il lavoro svolto dal relatore e preannuncia il voto favorevole.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore, come da ultimo riformulata (*vedi allegato 2*).

L'Allegato 1 che segue è, come già detto, una seconda versione di quanto stilato in data 24 febbraio dal relatore on. Ferro.

In questa versione si passa da 6 a 10 Condizioni e da 11 a 19 osservazioni.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante norme per la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione (atto n. 446).

SECONDA VERSIONE DELLA PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE

La IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni, esaminato lo schema di decreto legislativo recante «Norme per la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione» (atto n. 446), rilevato che il provvedimento non risulta corredato dalla relazione di analisi tecnico normativa (ATN) nè da quella di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), previste dalla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000, condiviso l'impianto generale del provvedimento, che tiene in gran parte conto dell'ampio lavoro istruttorio svolto dalla IX Commissione sia nell'ambito dell'indagine

conoscitiva sulla «sicurezza del trasporto aereo» sia in sede di esame delle proposte di legge recanti «Norme per la sicurezza e l'efficienza del trasporto aereo» (C. 1431 e abb.),

preso atto che il provvedimento, che dispone un'ampia modifica del vigente codice della navigazione per quanto attiene alla parte aeronautica, si ispira - in aderenza con la più recente normativa comunitaria e con gli indirizzi dell'ICAO - al principio di separazione tra le funzioni di regolamentazione, di certificazione e di controllo rispetto a quelle di fornitura dei servizi, attribuendo contestualmente al gestore aeroportuale responsabilità di coordinamento operativo dell'aeroporto al fine di accrescere l'efficienza e la sicurezza delle operazioni in tale ambito,

segnalata l'esigenza di definire un quadro normativo che individui una chiara ed univoca attribuzione delle funzioni e delle responsabilità tra i vari soggetti operanti nel settore, con l'obiettivo di un sempre maggiore rafforzamento del livello di sicurezza del trasporto aereo e di una razionalizzazione del sistema organizzativo nazionale dell'aviazione civile,

tenuto conto delle previsioni dei recenti regolamenti comunitari (549/2004, 550/2004, 551/2004, 552/2004), ed in particolare del regolamento-quadro n. 549/2004, che ha previsto l'istituzione di un quadro normativo armonizzato per la creazione del Cielo unico europeo entro il 31 dicembre 2004,

rilevata in particolare la necessità di tenere conto del ruolo che i predetti regolamenti comunitari attribuiscono all'autorità nazionale di vigilanza individuata da ciascuno Stato membro e sottolineata quindi la necessità di individuare con assoluta chiarezza le funzioni che l'ENAC è chiamato a svolgere - quale «unico ente regolatore e garante dell'uniforme applicazione delle norme», ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2004, n. 265 - anche rispetto alle competenze di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;

delibera di esprimere:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

- 1) all'articolo 1, comma 2, capoverso articolo 687, si segnala la necessità di fare riferimento alla categoria dell'«aviazione civile» piuttosto che a quella della «navigazione aerea» e di richiamare espressamente il ruolo di indirizzo politico del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- 2) al medesimo articolo 1, comma 2, capoverso articolo 687, appare necessario specificare con maggiore chiarezza le funzioni di controllo e vigilanza attribuite all'ENAC, evitando di limitarle, come attualmente previsto nel testo, alla sola vigilanza «sulla fornitura dei servizi inerenti alla navigazione aerea», anche in considerazione delle previsioni dell'articolo 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 237 del 2004 e dell'articolo 4 del regolamento CE n. 549/2004;
- 3) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 698, dove si disciplina il procedimento per la determinazione degli aeroporti di «rilevanza nazionale» quali «nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato», appare necessario definire con maggiore chiarezza i criteri che attengono a tale distinzione, tenendo conto sia del quadro degli aeroporti inseriti nel Progetto TEN n. 10 (pubblicato nella GUCE del 18

dicembre 2001), sia dell'esigenza di un'equa ripartizione per aree geografiche e per regioni, ferma restando l'inclusione dei due *hub* di Milano Malpensa e di Roma Fiumicino, nonché l'esigenza di considerare quegli aeroporti nei quali vi sia un movimento di almeno 350.000 passeggeri annui e l'esistenza di collegamenti europei o esteri; appare altresì necessario specificare maggiormente le connessioni tra i requisiti di tale fattispecie e la corrispondente riserva di competenze allo Stato e le conseguenze - dal punto di vista dell'impatto normativo sui restanti articoli del codice della navigazione - di tale distinzione; rispetto alla procedura prevista per l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica al fine della determinazione di tali aeroporti, si segnala inoltre la necessità di introdurre un termine, anche considerato che viene disposta l'abrogazione dell'articolo 1-*bis* del citato decreto-legge n. 237 del 2004, che prevedeva il termine di centoventi giorni per l'emanazione del provvedimento in questione;

4) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 702, sembra necessario: sopprimere il riferimento alle infrastrutture aeroportuali «di rilevanza nazionale» trattandosi della disciplina concernente le norme di sicurezza; coordinare le previsioni dell'articolo rispetto alla rubrica che fa riferimento anche alla «realizzazione» delle infrastrutture aeroportuali nonchè - al fine di evitare duplicazioni o sovrapposizioni di competenze - coordinare le funzioni ivi attribuite, da una parte, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, dall'altra, all'ENAC, attribuendo espressamente all'ENAC le competenze «per l'approvazione dei progetti e l'esecuzione delle opere» e sopprimendo le parole da «fatta salva» a «trasporti», valorizzando al contempo l'attività di programmazione aeroportuale con particolare riferimento alla definizione del Piano nazionale aeroporti da parte del predetto Ministero, fermo restando il potere di indirizzo del Ministro sull'ENAC;

5) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 703, occorre individuare soluzioni che consentano al gestore di percepire, alla cessazione della concessione, eque forme di indennizzo rispetto alle opere non amovibili, non sembrando giustificabile la gratuità della devoluzione all'ENAC delle stesse, che scoraggerebbe anche la previsione di forme di investimento da parte del gestore - soprattutto negli ultimi anni della durata della gestione - per il miglioramento della sicurezza delle strutture aeroportuali: si valuti in particolare la possibilità di integrare la delibera CIPE n. 86/2000 prevedendo l'ammortamento finanziario dei beni gratuitamente devolvibili oltre all'ammortamento tecnico;

6) all'articolo 3, comma 2, che rappresenta un fondamentale corollario delle previsioni di cui all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 704, primo e secondo comma, è necessario - per una imprescindibile esigenza di certezza normativa e di salvaguardia dei diritti acquisiti - specificare che il riferimento al fatto che resta «impregiudicata» l'individuazione degli aeroporti di rilevanza nazionale non mette in discussione le procedure che hanno avuto origine a seguito della presentazione dell'istanza, ai sensi del decreto ministeriale n. 521 del 1997, anche nel caso in cui i rispettivi aeroporti non rientrino nella individuazione degli «aeroporti di rilevanza nazionale», da parte dei gestori titolari di concessione parziale o precaria; tali ultime procedure, in linea con il decreto ministeriale n. 521 del 1997, devono concludersi in tempi certi e stringenti che devono essere indicati nel decreto legislativo;

7) sempre con riferimento all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 704 si segnala l'esigenza di specificare con maggiore chiarezza la formulazione di tale capoverso, con particolare riferimento alle conseguenze dovute alla individuazione degli aeroporti «di rilevanza nazionale», al rapporto tra la certificazione per il gestore ivi prevista rispetto a quella introdotta dal regolamento ENAC del 21 ottobre 2003 (sulla base del DM 23 maggio 2002), nonché con riguardo all'*iter* procedurale per il rilascio della concessione in ordine al quale si potrebbe valutare la possibilità di individuare modalità e tempi di conclusione certi, soprattutto in ordine alle relative istruttorie, in modo da evitare il rischio di incertezze e di duplicazioni degli accertamenti; infine, per quanto attiene alla previsione della procedura di selezione effettuata tramite procedura concorrenziale, di cui al secondo comma, si segnala la necessità di valutare l'inserimento di una clausola di reciprocità quale criterio per la partecipazione di imprese aventi sede all'estero alle procedure concorrenziali di selezione; sembrerebbe altresì opportuno prevedere che a tali procedure concorrenziali possano partecipare solo soggetti già titolari di certificazione;

8) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 705, lettera *f*), è necessario rivedere la previsione che assegna al gestore aeroportuale l'obbligo di fornire tempestivamente notizie su attività o eventi di competenza di soggetti terzi, vista la necessità di garantire che le responsabilità ineriscano ai propri ambiti di attività e competenza, con particolare riguardo al concetto di «afferenza alla struttura aeroportuale» che andrebbe rapportato all'ambito del sedime di concessione;

9) si evidenzia la necessità di prevedere la certificazione da parte dell'ENAC anche per il personale addetto alla manutenzione di impianti, sistemi ed apparati;

10) si segnala l'esigenza di precisare con maggior chiarezza l'assetto organizzativo dell'ENAC, con particolare riguardo alla presenza di «articolazioni periferiche» dell'ente, anche in considerazione della soppressione della figura del direttore di aeroporto;

e con le seguenti osservazioni:

a) si segnala l'esigenza di intervenire, anche attraverso l'adozione di specifici provvedimenti, al fine di definire con chiarezza il quadro sanzionatorio nei confronti dei titolari della gestione aeroportuale e, più in generale, di tutti gli operatori del settore del trasporto aereo, in modo da assicurare che ad un articolato ed aggiornato contesto normativo volto a rafforzare il livello della sicurezza del settore corrisponda una adeguata capacità di *enforcement* che ne garantisca la completa e certa applicazione; si ravvisa in particolare l'esigenza di prevedere chiare ed adeguate sanzioni in caso di violazioni di particolare rilievo quali, in particolare quelle relative a: mancate comunicazioni di inconvenienti o incidenti; opere abusive; inosservanza dei compiti e degli obblighi dell'operatore aeroportuale; inosservanza degli obblighi relativi alla prestazione dei servizi di assistenza a terra; violazione da parte del comandante dell'aeromobile che naviga senza documenti a bordo ovvero che contravviene alla norme di vigilanza di cui all'articolo 791 cod. nav.; inosservanza delle prescrizioni relative allo svolgimento delle attività commerciali; violazioni delle norme di vigilanza e delle norme sulla partenza e sull'approdo nonché violazione delle norme sul trasporto di cose; vi è altresì l'esigenza - alla luce di quanto previsto al capoverso articolo 759 - di

rafforzare le sanzioni stabilite nei casi di violazioni a seguito della demolizione e smantellamento dell'aeromobile, considerati in particolare i possibili rischi per la sicurezza ad esse correlati;

b) si evidenzia l'opportunità di attribuire espressamente il potere di collaudo delle opere aeroportuali in capo all'ENAC, prevedendo che le relative entrate siano versate nell'apposito capitolo dello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato per essere quindi riassegnate all'ENAC;

c) al fine di evitare incertezze o carenze normative, appare opportuno introdurre una specifica disposizione che rechi le definizioni delle fattispecie che ricorrono più volte nel testo del provvedimento o, comunque, nella normativa di riferimento per il settore quali, in particolare, le categorie di «aeroporto», di «aeroporto di rilevanza nazionale», di «Piano aeroportuale nazionale», di «grandi opere»;

d) all'articolo 2, comma 2, capoversi artt. 691 e 691-*bis*, tenendo conto delle previsioni comunitarie in materia, si segnala la necessità di definire più puntualmente i «servizi della navigazione aerea», anche con riferimento alla redazione delle carte ostacoli;

e) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 707, penultimo comma, appare opportuno valutare se non sia più congruo richiamare espressamente le previsioni della normativa ICAO al riguardo, piuttosto che indicare una specifica metratura per le distanze di edificabilità, che rischierebbe di dare luogo a requisiti disomogenei rispetto a quelli previsti dagli altri paesi aderenti all'ICAO;

f) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 712, si segnala l'opportunità di specificare che, unitamente al collocamento di segnali, sono definite anche le condizioni per il mantenimento in efficienza dei segnali collocati;

g) all'articolo 3, comma 4, capoverso articolo 718, relativo alle funzioni di polizia e di vigilanza, che competono all'ENAC, si segnala l'esigenza di individuare tali previsioni con maggiore puntualità e specificità, risultando altrimenti indeterminati i contenuti delle funzioni citate; in particolare, al primo comma appare opportuno chiarire che tali funzioni, così come quelle attribuite dai successivi articoli 801, 802, 806, 807, sono esercitate dall'ENAC, anche mediante le relative «articolazioni periferiche»;

h) all'articolo 5, commi 2 e 6, appare opportuno specificare che l'equiparazione agli aeromobili di Stato disposta dai capoversi artt. 744 e 746 non riguarda le attività commerciali;

i) all'articolo 10, comma 3, capoverso articolo 794, appare opportuno modificare anche il secondo comma nel senso di prevedere che il sorvolo del territorio della Repubblica da parte di aeromobili militari stranieri non può prescindere da una specifica autorizzazione del Ministero della difesa;

l) all'articolo 11, comma 4, capoverso articolo 802, secondo comma, appare opportuno specificare maggiormente i requisiti giuridici necessari per configurare la fattispecie della «violazione degli obblighi relativi al pagamento»;

m) con riferimento al medesimo capoverso articolo 802, si segnala l'opportunità di includere anche la categoria delle «tariffe dell'ENAV» tra le ipotesi che consentono all'ENAC di vietare la partenza degli aeromobili, in modo da evitare disparità di trattamento rispetto alla tutela dei diritti di credito dei fornitori dei servizi della navigazione aerea;

- n) all'articolo 11, comma 8, capoverso articolo 807, secondo comma, relativo all'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, appare opportuno inserire un riferimento alla normativa comunitaria in materia ed ai relativi provvedimenti attuativi;
- o) all'articolo 17, appare opportuno riformulare il primo comma del capoverso articolo 943, prevedendo che: «Qualora il trasporto sia effettuato da un vettore aereo diverso da quello indicato al momento della prenotazione, il passeggero deve essere adeguatamente informato della circostanza prima dell'emissione del biglietto»;
- p) si valuti la possibilità di prevedere l'esenzione del trasporto aereo di Stato, o eseguito nell'interesse dello Stato, da qualsiasi tassa, diritto o contribuzione nonché il diritto di priorità nell'utilizzazione delle strutture aeroportuali;
- q) si sottolinea l'esigenza che - in linea con le finalità della delega evidenziate all'articolo 1 della precitata legge n. 265 del 2004 - siano affrontate con maggior dettaglio ed attenzione le questioni che attengono alla salvaguardia dei diritti dei passeggeri, anche alla luce delle più recenti normative ed indirizzi adottati in sede europea;
- r) si evidenzia l'opportunità di prevedere specifiche misure a tutela dei diritti dei lavoratori, con particolare riferimento alla disciplina dei servizi di assistenza a terra;
- s) appare opportuno individuare i principi cui devono attenersi i gestori, l'ENAV ed altri fornitori di servizi nella formazione delle tariffe aeroportuali, in particolare per i servizi che sono ancora soggetti ad un regime di monopolio, richiamando espressamente la disciplina di cui al decreto legislativo n. 18 del 1999 ed alle delibere attuative del CIPE, in primo luogo la delibera CIPE n. 86/2000;
- t) appare auspicabile, con riguardo al trasporto aereo di merci pericolose, richiamare espressamente la più recente disciplina comunitaria ed internazionale in materia, in particolare integrando quanto già previsto all'articolo 12, comma 3, capoverso articolo 816;
- u) con riferimento alle abrogazioni, appare opportuno individuare con maggiore precisione il quadro complessivo delle norme che si intendono superate con il provvedimento in esame - eventualmente accorpandole in un unico articolo come prospettato nella relazione illustrativa - in aderenza con il criterio di delega fissato alla lettera h), dove si fa espresso riferimento alla «abrogazione esplicita di tutte le disposizioni incompatibili con le modifiche del codice della navigazione adottate nell'esercizio della delega»; andrebbero in particolare valutate ulteriormente le possibili sovrapposizioni rispetto al contenuto del citato decreto-legge n. 237 del 2004, considerato che diverse disposizioni di tale decreto-legge sono riprodotte in tutto o in parte nel testo ora in esame, e solo di alcune di esse è disposta l'espressa abrogazione.

Ulteriori modifiche portarono alla definizione di questo Allegato 2 che vede l'indicazione di 15 condizioni e 14 osservazioni.

In tal modo è stato sancito il parere favorevole della IX Commissione della Camera allo Schema di decreto legislativo.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante norme per la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione (atto n. 446).

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La IX Commissione Trasporti, poste e telecomunicazioni, esaminato lo schema di decreto legislativo recante «Norme per la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione» (atto n. 446),

rilevato che il provvedimento non risulta corredato dalla relazione di analisi tecnico normativa (ATN) né da quella di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), previste dalla direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000,

condiviso l'impianto generale del provvedimento, che tiene in gran parte conto dell'ampio lavoro istruttorio svolto dalla IX Commissione sia nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla «sicurezza del trasporto aereo» sia in sede di esame delle proposte di legge recanti «Norme per la sicurezza e l'efficienza del trasporto aereo» (C. 1431 e abb.),

preso atto che il provvedimento, che dispone un'ampia modifica del vigente codice della navigazione per quanto attiene alla parte aeronautica, si ispira - in aderenza con la più recente normativa comunitaria e con gli indirizzi dell'ICAO - al principio di separazione tra le funzioni di regolamentazione, di certificazione e di controllo rispetto a quelle di fornitura dei servizi, attribuendo contestualmente al gestore aeroportuale responsabilità di coordinamento operativo dell'aeroporto al fine di accrescere l'efficienza e la sicurezza delle operazioni in tale ambito,

segnalata l'esigenza di definire un quadro normativo che individui una chiara ed univoca attribuzione delle funzioni e delle responsabilità tra i vari soggetti operanti nel settore, con l'obiettivo di un sempre maggiore rafforzamento del livello di sicurezza del trasporto aereo e di una razionalizzazione del sistema organizzativo nazionale dell'aviazione civile,

tenuto conto delle previsioni dei recenti regolamenti comunitari (549/2004, 550/2004, 551/2004, 552/2004), ed in particolare del regolamento-quadro n. 549/2004, che ha previsto l'istituzione di un quadro normativo armonizzato per la creazione del Cielo unico europeo entro il 31 dicembre 2004,

rilevata in particolare la necessità di tenere conto del ruolo che i predetti regolamenti comunitari attribuiscono all'autorità nazionale di vigilanza individuata da ciascuno Stato membro e sottolineata quindi la necessità di individuare con assoluta chiarezza le funzioni che l'ENAC è chiamato a svolgere - quale «unico ente regolatore e garante dell'uniforme applicazione delle norme», ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2004, n. 265 - anche rispetto alle competenze di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti,

delibera di esprimere:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

- 1) all'articolo 1, comma 2, capoverso articolo 687, si segnala la necessità di fare riferimento alla categoria dell'«aviazione civile» piuttosto che a quella della «navigazione aerea» e di richiamare espressamente il ruolo di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- 2) al medesimo articolo 1, comma 2, capoverso articolo 687, appare necessario specificare con maggiore chiarezza le funzioni di controllo e vigilanza attribuite all'ENAC, evitando di limitarle, come attualmente previsto nel testo, alla sola vigilanza «sulla fornitura dei servizi inerenti alla navigazione aerea», anche in considerazione delle previsioni dell'articolo 1, comma 1, del citato decreto-legge n. 237 del 2004 e dell'articolo 4 del regolamento CE n. 549/2004;
- 3) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 698, dove si disciplina il procedimento per la determinazione degli aeroporti di «rilevanza nazionale» quali «nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato», appare necessario definire con maggiore chiarezza i criteri che attengono a tale distinzione, tenendo conto sia del quadro degli aeroporti inseriti nel Progetto TEN n. 10 (pubblicato nella GUCE del 18 dicembre 2001), sia dell'esigenza di un'equa ripartizione per aree geografiche e per regioni, ferma restando l'inclusione dei due *hub* di Milano Malpensa e di Roma Fiumicino, nonché l'esigenza di considerare quegli aeroporti nei quali vi sia un movimento di almeno 350.000 passeggeri annui e l'esistenza di collegamenti europei o extraeuropei; appare altresì necessario specificare maggiormente le connessioni tra i requisiti di tale fattispecie e la corrispondente riserva di competenze allo Stato e le conseguenze - dal punto di vista dell'impatto normativo sui restanti articoli del codice della navigazione - di tale distinzione; rispetto alla procedura prevista per l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica al fine della determinazione di tali aeroporti, si segnala inoltre la necessità di introdurre un termine, anche considerato che viene disposta l'abrogazione dell'articolo 1-*bis* del citato decreto-legge n. 237 del 2004, che prevedeva il termine di centoventi giorni per l'emanazione del provvedimento in questione;
- 4) all'articolo 2, comma 2, capoversi articoli 691 e 691-bis, tenendo conto delle previsioni comunitarie in materia, si segnala la necessità di definire più puntualmente i «servizi della navigazione aerea», anche con riferimento alla redazione delle carte ostacoli;
- 5) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 702, sembra necessario: sopprimere il riferimento alle infrastrutture aeroportuali «di rilevanza nazionale» trattandosi della disciplina concernente le norme di sicurezza; coordinare le previsioni dell'articolato rispetto alla rubrica che fa riferimento anche alla «realizzazione» delle infrastrutture aeroportuali nonché - al fine di evitare duplicazioni o sovrapposizioni di competenze - coordinare le funzioni ivi attribuite, da una parte, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, dall'altra, all'ENAC, attribuendo espressamente all'ENAC le competenze «per l'approvazione dei progetti e l'esecuzione delle opere e sopprimendo le parole da «fatta salva» a «trasporti», valorizzando al contempo l'attività di programmazione aeroportuale con particolare riferimento alla definizione del Piano nazionale aeroporti da parte del predetto Ministero, fermo restando il potere di indirizzo del Ministro sull'ENAC;

6) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 703, occorre individuare soluzioni che consentano al gestore di percepire, alla cessazione della concessione, eque forme di indennizzo rispetto alle opere non amovibili, non sembrando giustificabile la gratuità della devoluzione all'ENAC delle stesse, che scoraggerebbe anche la previsione di forme di investimento da parte del gestore - soprattutto negli ultimi anni della durata della gestione - per il miglioramento della sicurezza delle strutture aeroportuali: si valuti in particolare la possibilità di integrare la delibera CIPE n. 86/2000 prevedendo l'ammortamento finanziario dei beni gratuitamente devolvibili oltre all'ammortamento tecnico;

7) all'articolo 3, comma 2, che rappresenta un fondamentale corollario delle previsioni di cui all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 704, primo e secondo comma, è necessario - per una imprescindibile esigenza di certezza normativa e di salvaguardia dei diritti acquisiti - specificare che il riferimento al fatto che resta «impregiudicata» l'individuazione degli aeroporti di rilevanza nazionale non mette in discussione le procedure che hanno avuto origine a seguito della presentazione dell'istanza, ai sensi del decreto ministeriale n. 521 del 1997, anche nel caso in cui i rispettivi aeroporti non rientrino nella individuazione degli «aeroporti di rilevanza nazionale», da parte dei gestori titolari di concessione parziale o precaria; tali ultime procedure, in linea con il decreto ministeriale n. 521 del 1997, devono concludersi in tempi certi e stringenti che devono essere indicati nel decreto legislativo;

8) sempre con riferimento all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 704 si segnala l'esigenza di specificare con maggiore chiarezza la formulazione di tale capoverso, con particolare riferimento alle conseguenze dovute alla individuazione degli aeroporti «di rilevanza nazionale», al rapporto tra la certificazione per il gestore ivi prevista rispetto a quella introdotta dal regolamento ENAC del 21 ottobre 2003 (sulla base del DM 23 maggio 2002), nonché con riguardo all'*iter* procedurale per il rilascio della concessione in ordine al quale si dovrebbero definire modalità e tempi di conclusione certi, soprattutto in ordine alle relative istruttorie, in modo da evitare il rischio di incertezze e di duplicazioni degli accertamenti; infine, per quanto attiene alla previsione della procedura di selezione effettuata tramite procedura concorrenziale, di cui al secondo comma, si segnala la necessità di valutare l'inserimento di una clausola di reciprocità quale criterio per la partecipazione di imprese aventi sede all'estero alle procedure concorrenziali di selezione; sembrerebbe altresì opportuno prevedere che a tali procedure concorrenziali possano partecipare solo soggetti già titolari di certificazione;

9) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 705, lettera *f*), è necessario rivedere la previsione che assegna al gestore aeroportuale l'obbligo di fornire tempestivamente notizie su attività o eventi di competenza di soggetti terzi, vista la necessità di garantire che le responsabilità ineriscano ai propri ambiti di attività e competenza, con particolare riguardo al concetto di «afferenza alla struttura aeroportuale» che va rapportato all'ambito del sedime di concessione;

10) all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 707, penultimo comma, appare necessario valutare se non sia più congruo richiamare espressamente le previsioni della normativa ICAO al riguardo, piuttosto che indicare una specifica metratura per le

distanze di edificabilità, che rischierebbe di dare luogo a requisiti disomogenei rispetto a quelli previsti dagli altri paesi aderenti all'ICAO;

11) si evidenzia la necessità di prevedere la certificazione da parte dell'ENAC anche per il personale addetto alla manutenzione di impianti, sistemi ed apparati;

12) si segnala l'esigenza di precisare con maggior chiarezza l'assetto organizzativo dell'ENAC, con particolare riguardo alla presenza di «articolazioni periferiche» dell'ente, anche in considerazione della soppressione della figura del direttore di aeroporto;

13) all'articolo 3, comma 4, capoverso articolo 718, relativo alle funzioni di polizia e di vigilanza, che competono all'ENAC, si segnala l'esigenza di individuare tali previsioni con maggiore puntualità e specificità, risultando altrimenti indeterminati i contenuti delle funzioni citate; in particolare, al primo comma appare opportuno chiarire che tali funzioni, così come quelle attribuite dai successivi articoli 801, 802, 806, 807, sono esercitate dall'ENAC, anche mediante le relative «articolazioni periferiche»;

14) appare necessario individuare i principi cui devono attenersi i gestori, l'ENAV ed altri fornitori di servizi nella formazione delle tariffe aeroportuali, in particolare per i servizi che sono ancora soggetti ad un regime di monopolio, richiamando espressamente la disciplina di cui al decreto legislativo n. 18 del 1999 ed alle delibere attuative del CIPE, in primo luogo la delibera CIPE n. 86/2000;

15) si segnala l'esigenza, con riguardo al trasporto aereo di merci pericolose, di richiamare espressamente la più recente disciplina comunitaria ed internazionale in materia, in particolare integrando quanto già previsto all'articolo 12, comma 3, capoverso articolo 816;

e con le seguenti osservazioni:

a) si segnala l'esigenza di intervenire, anche attraverso l'adozione di specifici provvedimenti, al fine di definire con chiarezza il quadro sanzionatorio nei confronti dei titolari della gestione aeroportuale e, più in generale, di tutti gli operatori del settore del trasporto aereo, in modo da assicurare che ad un articolato ed aggiornato contesto normativo volto a rafforzare il livello della sicurezza del settore corrisponda una adeguata capacità di *enforcement* che ne garantisca la completa e certa applicazione; si ravvisa in particolare l'esigenza di prevedere chiare ed adeguate sanzioni in caso di violazioni di particolare rilievo quali, in particolare, quelle relative a: mancate comunicazioni di inconvenienti o incidenti; opere abusive; inosservanza dei compiti e degli obblighi dell'operatore aeroportuale; inosservanza degli obblighi relativi alla prestazione dei servizi di assistenza a terra; violazione da parte del comandante dell'aeromobile che naviga senza documenti a bordo ovvero che contravviene alla norme di vigilanza di cui all'articolo 791 cod. nav.; inosservanza delle prescrizioni relative allo svolgimento delle attività commerciali; violazioni delle norme di vigilanza e delle norme sulla partenza e sull'approdo nonché violazione delle norme sul trasporto di cose; vi è altresì l'esigenza - alla luce di quanto previsto al capoverso articolo 759 - di rafforzare le sanzioni stabilite nei casi di violazioni a seguito della demolizione e smantellamento dell'aeromobile, considerati in particolare i possibili rischi per la sicurezza ad esse correlati;

- b)* si evidenzia l'opportunità di continuare ad attribuire il potere di collaudo delle opere aeroportuali in capo all'ENAC, prevedendo che le relative entrate siano versate nell'apposito capitolo dello stato di previsione delle entrate del bilancio dello Stato per essere quindi riassegnate all'ENAC;
- c)* al fine di evitare incertezze o carenze normative, appare opportuno introdurre una specifica disposizione che rechi le definizioni delle fattispecie che ricorrono più volte nel testo del provvedimento o, comunque, nella normativa di riferimento per il settore quali, in particolare, le categorie di «aeroporto», di «aeroporto di rilevanza nazionale», di «Piano aeroportuale nazionale», di «grandi opere»;
- d)* all'articolo 3, comma 1, capoverso articolo 712, si segnala l'opportunità di specificare che, unitamente al collocamento di segnali, sono definite anche le condizioni per il mantenimento in efficienza dei segnali collocati;
- e)* all'articolo 5, commi 2 e 6, appare opportuno specificare che l'equiparazione agli aeromobili di Stato disposta dai capoversi artt. 744 e 746 non riguarda le attività commerciali;
- f)* all'articolo 10, comma 3, capoverso articolo 794, appare opportuno modificare anche il secondo comma nel senso di prevedere che il sorvolo del territorio della Repubblica da parte di aeromobili militari stranieri non può prescindere da una specifica autorizzazione del Ministero della difesa;
- g)* all'articolo 11, comma 4, capoverso articolo 802, secondo comma, appare opportuno specificare maggiormente i requisiti giuridici necessari per configurare la fattispecie della «violazione degli obblighi relativi al pagamento»;
- h)* con riferimento al medesimo capoverso articolo 802, si segnala l'opportunità di includere anche la categoria delle «tariffe dell'ENAV» tra le ipotesi che consentono all'ENAC di vietare la partenza degli aeromobili, in modo da evitare disparità di trattamento rispetto alla tutela dei diritti di credito dei fornitori dei servizi della navigazione aerea;
- i)* all'articolo 11, comma 8, capoverso articolo 807, secondo comma, relativo all'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati, appare opportuno inserire un riferimento alla normativa comunitaria in materia ed ai relativi provvedimenti attuativi;
- l)* all'articolo 17, appare opportuno riformulare il primo comma del capoverso articolo 943, prevedendo che: «Qualora il trasporto sia effettuato da un vettore aereo diverso da quello indicato al momento della prenotazione, il passeggero deve essere adeguatamente informato della circostanza prima dell'emissione del biglietto»;
- m)* si valuti la possibilità di prevedere l'esenzione del trasporto aereo di Stato, o eseguito nell'interesse dello Stato, da qualsiasi tassa, diritto o contribuzione nonché il diritto di priorità nell'utilizzazione delle strutture aeroportuali;
- n)* si sottolinea l'esigenza che - in linea con le finalità della delega evidenziate all'articolo 1 della precitata legge n. 265 del 2004 - siano affrontate con maggior dettaglio ed attenzione le questioni che attengono alla salvaguardia dei diritti dei

passaggeri, anche alla luce delle più recenti normative ed indirizzi adottati in sede europea;

o) si evidenzia l'opportunità di prevedere specifiche misure a tutela dei diritti dei lavoratori, con particolare riferimento alla disciplina dei servizi di assistenza a terra;

p) con riferimento alle abrogazioni, appare opportuno individuare con maggiore precisione il quadro complessivo delle norme che si intendono superate con il provvedimento in esame - eventualmente accorpandole in un unico articolo come prospettato nella relazione illustrativa - in aderenza con il criterio di delega fissato alla lettera h), dove si fa espresso riferimento alla «abrogazione esplicita di tutte le disposizioni incompatibili con le modifiche del codice della navigazione adottate nell'esercizio della delega»; andrebbero in particolare valutate ulteriormente le possibili sovrapposizioni rispetto al contenuto del citato decreto-legge n. 237 del 2004, considerato che diverse disposizioni di tale decreto-legge sono riprodotte in tutto o in parte nel testo ora in esame, e solo di alcune di esse è disposta l'espressa abrogazione.

La difficoltà maggiore quando si ha a che fare con i processi legislativi e si vuole manifestare il proprio parere con fatti o argomentazioni, utilizzando anche l'esperienza e la dottrina di altri soggetti che avrebbero ampia facoltà e autorevolezza ad esprimersi a riguardo, è il ritardo naturale che ci vede testimoni del processo, ovvero ci troviamo spesso davanti a fatti compiuti.

Possiamo disporre di documenti ufficiali attraverso la rete e i siti delle istituzioni ed è già una gran cosa, ma constatiamo che molti giuristi che avrebbero potuto dare un diverso indirizzo al processo legislativo in ragione della loro esperienza in campo civile e penale, hanno avuto modo di conoscere in ritardo i risvolti dell'iter che partendo dal D.lg. 237 alla Legge 265 è giunto al parere favorevole dell'Atto 446, senza la possibilità di studiare e identificare gli aspetti controversi che Renzo Dentese e Bruno Salvi fin da settembre 2004 hanno sottolineato con articoli e lettere.

D'altra parte se andiamo a leggere quello che scrivevano gli eminenti giuristi della Commissione del 1956 abbiamo davvero la sensazione di una cultura perduta. Il chiaro e inequivocabile riferimento di quelle menti era la normativa internazionale in continua evoluzione e la legge (non codice) dell'aviazione civile da essi indicata altro non era che la Primary Aviation Legislation che ricorre nei documenti ICAO.

A completamento (per il momento) di questa vicenda l'ultima valutazione del Com.te Dentese.

Atto n. 446 incompleto ed erroneo.

Studio a cura del Com.te Renzo Denteseano.

Nella premessa della mia recensione dell'Atto n.446, quando l'Atto era ancora una *bozza che circolava solo in ambienti ristretti e di cui ero venuto per caso in possesso*, in merito agli artt. 691 e 691-bis commentavo che l'elencazione dei Servizi per l'Aviazione Civile internazionale ai quali l'Italia era obbligata come Stato contraente della Convenzione di Chicago non era completo, indicando l'omissione del Servizio **SAR - Search and Rescue Service** - così come contemplato dall'**Annesso 12** dell'**ICAO**.

Il **Cap. 2 - Organizzazione** - del citato Annesso, facente parte integrante della Convenzione sopra menzionata, stabilisce quanto segue:-

«2.1 - Istituzione e fornitura del Servizio di Ricerca e Salvataggio.

- 2.1.1 Gli Stati contraenti dovranno provvedere all'istituzione ed all'efficiente funzionamento dei Servizi di ricerca e salvataggio nell'ambito della propria giurisdizione territoriale.

Tali Servizi dovranno essere forniti sulla base ininterrotta delle 24 ore.

- 2.1.1.1 Quelle zone d'alto mare oppure di sovranità indeterminata, per le quali debba esser fornito un Servizio di ricerca e salvataggio, saranno stabilite sulla base degli accordi () regionali di navigazione aerea.*

Uno Stato contraente che abbia accettato la responsabilità di fornire il Servizio di ricerca e salvataggio dovrà quindi provvedere ad istituire ed a fornire il servizio secondo le disposizioni di questo Annesso.

() Nota:- La dizione "accordi regionali di navigazione aerea" si riferisce agli accordi approvati dal Consiglio dell'ICAO, normalmente sulla base del parere dei Convegni regionali di navigazione aerea».*

Il **Supplemento** facente parte di questo Annesso reca notizia che, **come al solito**, l'Italia fa parte di quell'elenco di *«Stati contraenti dai quali non è stata ricevuta alcuna notizia»* in merito all'esistenza o meno di *«differenze»*, che andavano comunque, esistenti o meno, notificate all'ICAO (art. 37 della Convenzione), per consentirne la divulgazione a tutti gli Stati contraenti e la pubblicazione aggiornata nel **Supplemento** dell'Annesso.

Ma questo, purtroppo, non è tutto.

Dal momento che la nostra critica vuol essere soltanto propositiva e nell'interesse del Paese e della sicurezza dei trasporti, siamo costretti a far notare che gli addetti giuridico-legali al Gabinetto del Ministro e del V. Ministro dei Trasporti (oltre che purtroppo delle Infrastrutture) non mostrano di conoscere i contenuti del Codice della Navigazione - Parte Aerea - che si vuole riformare e tanto meno le *norme internazionali*, liberamente sottoscritte dallo Stato fin dal 1948 e ratificate nel 1956 (Convenzione di Chicago).

Infatti, stabilisce ancora lo stesso **Annesso 12**, al **Cap. 3 - Cooperazione** -, paragrafo 3.2, punti 3.2.2 e 3.2.3:-

«Gli Stati contraenti dovranno garantire che il loro Servizio di ricerca e salvataggio cooperino con coloro che sono investiti della responsabilità di

investigare gli incidenti aerei e con coloro che sono addetti alle cure di coloro che sono affetti dalle conseguenze dell'incidente.

Allo scopo di agevolare l'investigazione dell'incidente, le unità addette alla ricerca dovrebbero essere accompagnate, qualora praticabile, dagli addetti specializzati nella condotta delle investigazioni di incidenti aerei».

Ragion per cui, oltre al coordinamento con gli Enti ATS, i responsabili del Servizio di ricerca e salvataggio devono essere altresì in stretto collegamento anche con l'Organizzazione responsabile dell'investigazione degli incidenti aerei, affinché preziose informazioni ricavabili sul luogo del disastro non possano esser perse per sempre.

Nel mentre l'Atto n. 446 iniziava il suo *iter*, l'ENAC ha ritenuto di rendere operativa fin dal 1° marzo c.a. la nuova organizzazione periferica dell'Ente, organizzazione che partendo dalle Direzioni centrali scende a nominare soltanto le Direzioni territoriali e i responsabili delle Direzioni Circostrizionali (si noti:- NON più di Circostrizione, come dettava il Codice che s'intende modificare!) Aeroportuali, così come esistevano fin dall'emanazione del C.d.N. - Parte Aerea - con il D. R. 30 marzo 1942, n. 327 (fatalità dei numeri!) e regolamentate con il D. M. del 29 maggio 1968, intitolato "*Determinazione delle Circostrizioni Aeroportuali*", con precise competenze territoriali:- ad es., la DCA di Venezia aveva giurisdizione sulle province di Venezia, Padova, Rovigo, Verona e Vicenza, ma non su quella di Treviso o di Ronchi dei Legionari, come invece illegalmente avvenuto negli ultimi otto anni sotto l'ENAC.

Dispone infatti l'ancora vigente C.d.N. - Parte Aerea - con il suo art. 688 che-
«*Il territorio è diviso in compartimenti di traffico aereo e i compartimenti sono suddivisi in circostrizioni di aeroporto; alla circostrizione di aeroporto è preposto un direttore di aeroporto*», così come stabilito ed attuato dal DPR n. 468 del 5 giugno 1964, subito dopo cioè al distacco dell'Aviazione Civile dall'Aeronautica Militare, avvenuto con la Legge n. 141 del 30 gennaio 1963 che accorpava l'Ispettorato Generale dell'Aviazione Civile nel nuovo Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile.

Ora, **né** la Legge n. 265/2004 **né** il convertito D. Lgs. n. 237/2004 hanno mai abrogato tutto questo e solo l'Atto n. 446/2005 del Governo propone al Parlamento, con la riformulazione dell'art. 687, comma 2, con l'art. 718 e con l'art. 792, che *le funzioni attribuite alla figura giuridica del Direttore di Aeroporto, titolare di D.C.A. vengano ora attribuite ad una indeterminata funzione «esercitata da ENAC».*

Ne consegue una **impersonale** attribuzione ad ENAC **delle funzioni di Polizia degli Aerodromi e della Navigazione aerea**, prima esercitate **ad personam** da parte d'un soggetto fisico ben preciso, qual'era il Direttore di Aeroporto, che provvedeva oltre allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, anche al coordinamento generale ed alla supervisione di tutte le attività del complesso giuridico-amministrativo rappresentato dal corretto funzionamento di un aerodromo civile, che funziona solo grazie al concorso di tanti soggetti giuridici indipendenti, tra i quali spiccano oltre ai soggetti commerciali (Vettori, fornitori di servizi di Traffico Aereo e di assistenza a terra, oltre al concessionario aeroportuale) anche diverse entità istituzionali, quali **P.S.** e **VVFF** del Ministero degli Interni, la **Dogana** e la **Finanza**, i **Servizi sanitari e veterinari**, ecc.

E' come affermare che è la Prefettura che è titolare delle attribuzioni dalla legge assegnate al Prefetto oppure al Ministero quelle assegnate al Ministro (com'è stato fatto con l'art. 687, comma 1).

Come i lettori ricorderanno quest'ultima funzione è stata ampiamente esaminata nella premessa alla recensione fatta dallo scrivente sulla bozza dell'Atto n. 446.

Questa già improbabile situazione di sovrapposizione di competenze, una volta gestita dal Direttore di Aeroporto, si aggrava ora per il fatto che viene attribuita al Gestore aeroportuale la *responsabilità del coordinamento operativo dell'aeroporto* e in accordi ufficiali, proposti ai sindacati di categoria, si profila la proposta o forse meglio la decisione di far constatare che non tutti gli aeroporti esistenti sul territorio [oltre a distinguerli, vedremo come, in "Aeroporti di rilevanza nazionale" e gli altri non denominati tali in base a ignote elucubrazioni che saranno fatte in futuro in un ventilato "Piano dei Trasporti"] saranno *"aeroporti presidiati" da ENAC con DCA o con U.O.P.*

Recita infatti come segue uno dei paragrafi dell'Allegato al verbale del 8 marzo 2005 dal titolo "Nuovo assetto organizzativo - Principi dell'organizzazione del lavoro nelle sedi aeroportuali":- *«Consequente "graduale" cessare dell'interesse dell'Ente in alcuni aeroporti ed in relazione ai "processi di certificazione" a mantenere presidi fissi e continuativi (UOC e UOP) sostituendoli con attività di tipo ispettivo, residenziali o a "spot" [?], nei vari settori istituzionali»*, che, per chi se lo fosse scordato, sono:- regolamentazione, **vigilanza e controllo**.

Insomma con lo schema di riforma codicistica proposto e che ha già ricevuto un parere "favorevole" di prima istanza dalla competenti Commissioni parlamentari, si arriva a traslare ad ENAC, con ben due distinti articoli (si noti!) recanti lo stesso identico titolo - *Funzioni di polizia e di vigilanza* - e precisamente con l'art. 718 che tratta di *«Polizia degli aerodromi»* e con l'art. 792, che tratta di *«vigilanza "della" [!] navigazione aerea»*, quelle che erano precise funzioni del Direttore di Aeroporto a questo nuovo ed oscuro oggetto periferico che sarà una Direzione Circostrizionale Aeroportuale, ma con sede solo su certi aeroporti che saranno presidiati, mentre su quelli "non presidiati" sarà il Gestore ad assumerne le pubbliche funzioni.

Questa è la situazione di innegabile caos che viene introdotto dalla riforma del Codice nel già disastroso settore dell'Aviazione Civile nazionale.

A questo punto s'impone di osservare che nonostante il D. Lgs. n. 237, convertito dal Parlamento in data 4 novembre 2004 parta dalla *«riorganizzazione e la ripartizione dei compiti tra le Autorità pubbliche»*, come sostiene l'Avv. Rinaldi Baccelli, il quale pur riconoscendo che *le funzioni autoritative* devono permanere *«in mano all'autorità pubblica»*, cioè "in mano" con il significato di attribuirle alla persona titolare di questa autorità, non si vede come poi possa affermare che *«la figura del direttore dell'aeroporto scompare soltanto come "nomen iuris", ma non certo come soggetto titolare di funzioni autoritative (compresa la vigilanza ed il controllo) proprie dell'autorità periferica dell'ENAC»*.

Già, ma dove questa autorità periferica non è presente né di persona né per delega a soggetto pubblico (U.O.P.) perché un aeroporto è designato "non-presidiato", ecco che la funzione pubblica non solo di coordinamento, ma perfino quella di "vigilanza e controllo", viene automaticamente traslata sul soggetto privato: il Gestore aeroportuale!

Altra contraddizione che si può rilevare nel citato "Allegato al verbale del 8 marzo" è quella che si può rilevare leggendo *«della nuova organizzazione del lavoro della quale si riassumono i più significativi principi base che ne caratterizzano l'assetto [!] ed il funzionamento»* fra i seguenti due paragrafi:-

◆ *Tendenza alla dismissione di tutte quelle attività di tipo "operativo-gestionale" che il nuovo complesso normativo-regolamentare assegna ad altri soggetti (in particolare alle Società di Gestione aeroportuali);*

♦ *Assicurare lo svolgimento sia delle attività istituzionali (sia operative che amministrative) che di quelle **gestionali** con risorse disponibili, in attesa dell'entrata a regime completo e definitivo del nuovo assetto organizzativo.*

Il tutto dando già per scontato che anche il C.d.N. non ancora riformato darà ragione ai postulati di ENAC contenuti nel proprio complesso normativo-regolamentare interno, così come approvato dal proprio C.d.A., ma non valido per ora all'esterno dell'organizzazione dell'Ente, che per il momento non è autorizzato a traslare al Gestore aeroportuale alcuna delle proprie funzioni pubbliche, neppure dopo aver potuto passare all'incasso il colpo di mano rappresentato dall'approvazione della Legge n. 265/2004.

E per il futuro, nonostante la forza dimostrata dalla rappresentanza dei Gestori aeroportuali, ben sostenuta all'interno del C.d.A. dell'Ente e tra le Commissioni parlamentari, staremo a vedere se quanto è stato scritto dai Padri della dottrina dell'ordinamento giuridico dell'Aviazione Civile fin dagli anni '50 riuscirà ad avere quell'effetto giuridico che ci si dovrebbe aspettare da parte di Parlamentari attenti e competenti in merito ai reali problemi di legislazione del settore dell'Aviazione Civile nazionale.

Nella presentazione della Relazione commissionata dal Presidente On. Caron ai Professori Ambrosini, Carboni e Fragali per il "Centro per lo Sviluppo dei Trasporti Aerei", il Segretario del Centro Prof. Ing. Salvatore Tomasino, così scriveva:- *«E' nota la sfavorevole situazione determinatasi a seguito dell'inserzione nel Codice della Navigazione delle norme regolatrici dell'attività aviatoria. Omissis ... Il C.S.T.A., ... ritiene opportuno farne conoscere il testo, data l'importanza del suo contenuto, sia di premessa, sia di conclusione».*

Ed il succo della conclusione della Commissione che postulava *«la necessità di un ordinamento elastico»* per l'Aviazione civile nazionale è stato il seguente:- *«Appare conseguente a tutte le premesse considerazioni che dal codice della navigazione **debbono essere stralciate le disposizioni concernenti l'aviazione, per la loro sistemazione in una legge speciale, direttamente collegata al codice civile e suscettibile di sviluppi propri, in conformità al sistema che si va formando in sede internazionale ed in automatico adattamento al medesimo».***

Va solo precisato che *«il sistema»* che allora s'andava formando era e rimane quello per il quale mi sto personalmente battendo fin da quando ho visto nascere e prosperare sia le giustificazioni date da parte di certi responsabili a seguito del disastro di Linate del 8 ottobre 2001, sia i mostri giuridici, perseguiti per ottenere quello che fa comodo a specifici interessi e che invece affossano la sicurezza che dovrebbe permeare tutto *il sistema*.

Roma 12 marzo 2005